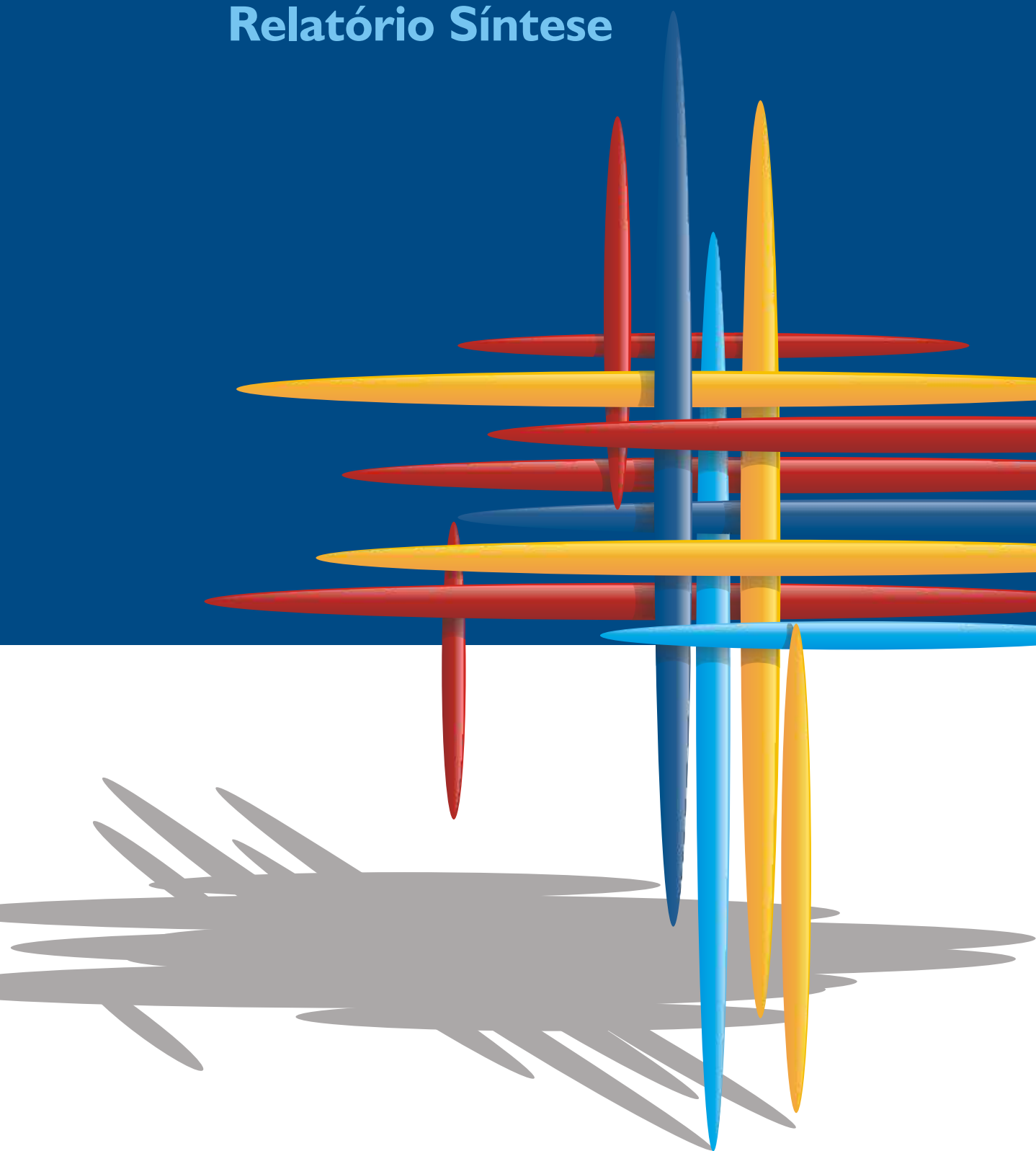


Avaliação do Programa Rede Social

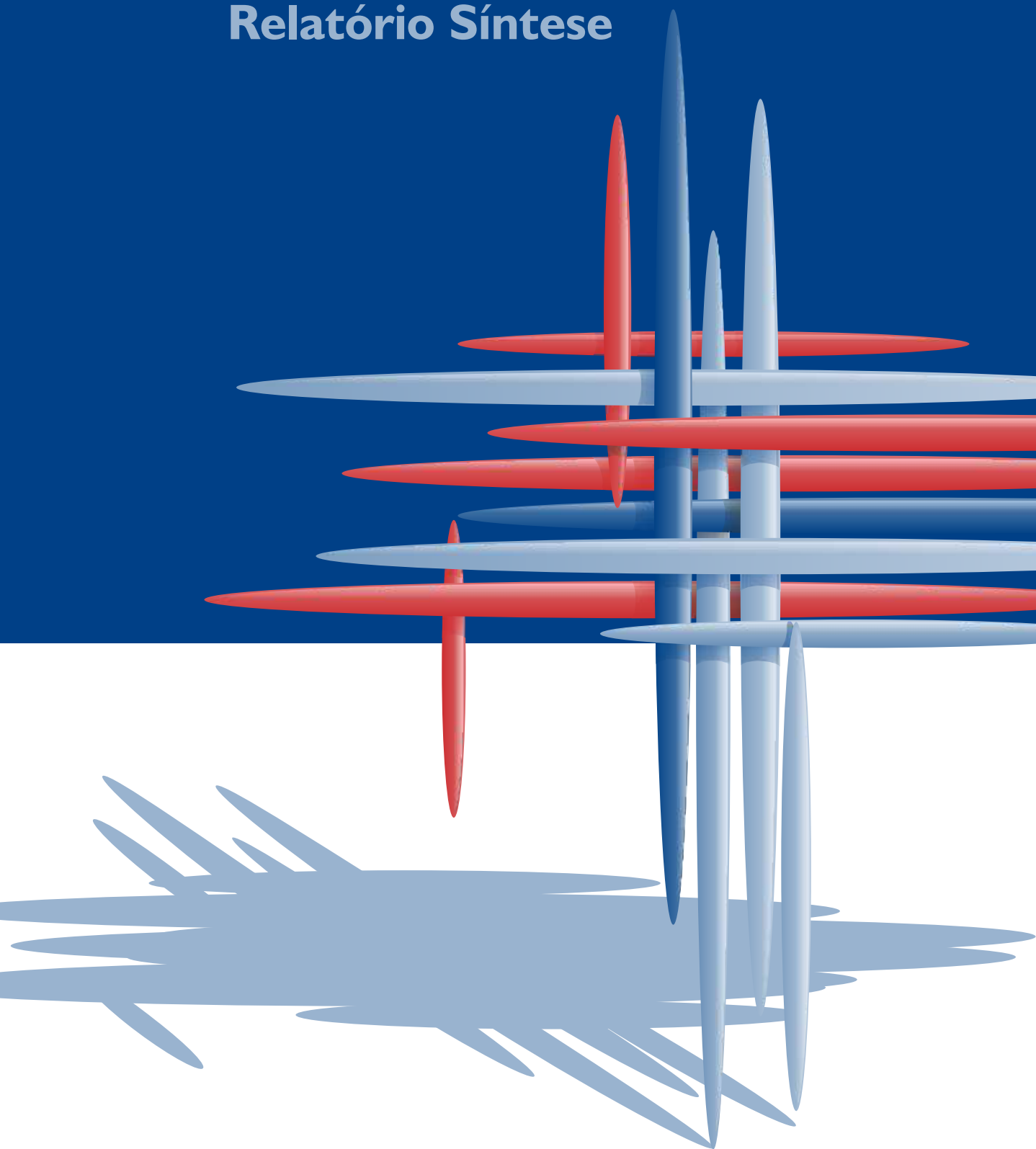
Relatório Síntese

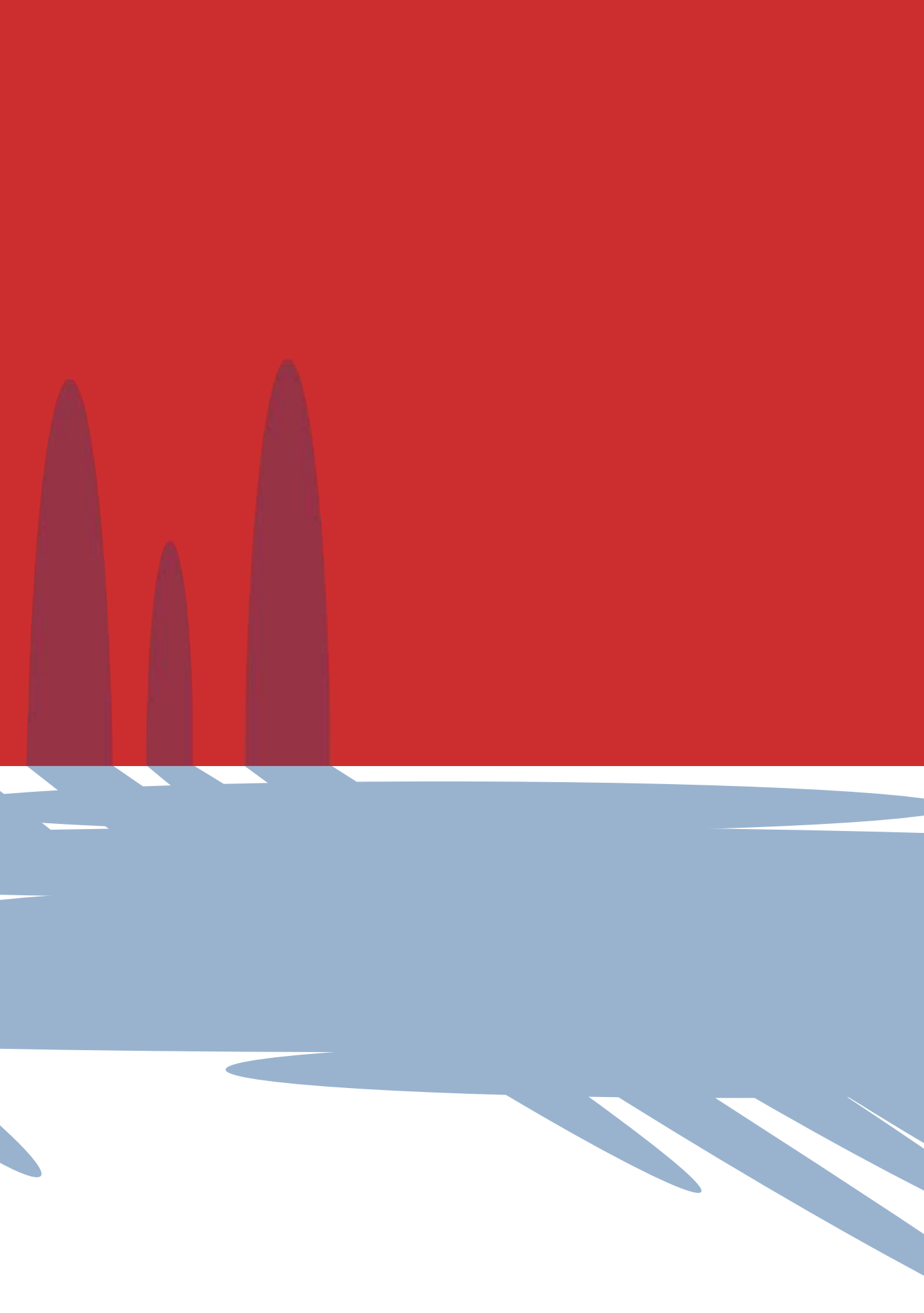


2005

Avaliação do Programa Rede Social

Relatório Síntese





Apresentação

Este documento constitui o Relatório-síntese do Estudo de 'Avaliação do Programa da Rede Social', realizado pelo Centro de Estudos Territoriais para o Instituto da Solidariedade e da Segurança Social.

De acordo com o contrato, o seu objecto de estudo incide sobre o processo de implementação local do Programa, e o seu objecto empírico reporta-se aos concelhos aderentes à Rede Social até 15 de Novembro de 2003.

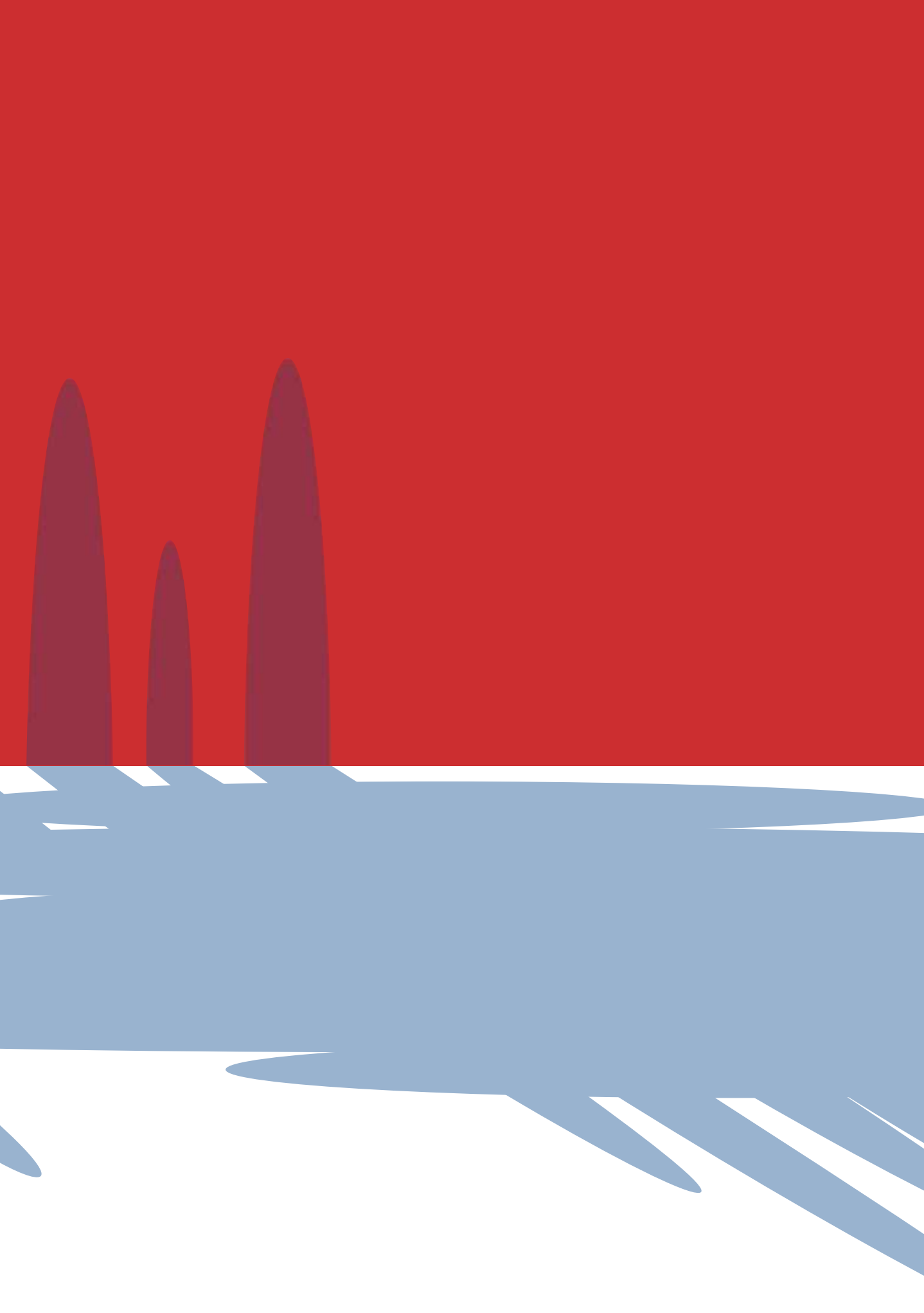
O modelo de avaliação proposto assenta na convicção de que a 'Avaliação' não se deve esgotar na sua função de medida. Acredita-se, ao invés, que para além de poder constituir-se com um importante elemento de apoio à tomada de decisão, constitui (deve constituir-se) como uma oportunidade e forma de aprendizagem e formação. Esta postura é tão mais relevante, julga-se, quanto nos situamos aqui ao nível da avaliação de políticas públicas.

Assim, para além do olhar sobre os resultados, na concepção daquele modelo de avaliação procurou-se, igualmente, definir uma estratégia metodológica capaz de apreender as dinâmicas geradas pelo processo de implementação da Rede Social. Enquanto referencial, o modelo de avaliação estruturou-se com base nos critérios formais de avaliação, sendo que a equipa do Centro de Estudos Territoriais pautou a sua conduta por estritos critérios de rigor e independência.

Este relatório-síntese encontra-se estruturado em três pontos principais:

- apresentação dos objectivos do estudo de 'Avaliação do Programa Rede Social' e dos indicadores de avaliação ,
- apresentação das principais conclusões,
- formulação de recomendações estratégicas.

Constituindo uma síntese, este relatório não dispensa a leitura do Relatório Final, no sentido que é nesse documento que se analisa toda a informação que fundamenta as conclusões da avaliação e as recomendações estratégicas formuladas.



I. OBJECTIVOS E CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO

Os objectivos gerais e específicos definidos para 'Avaliação do Programa Rede Social' foram os seguintes:

2. Analisar o quadro legal regulamentador do Programa Rede Social

2.1. Analisar comparativamente os pressupostos e os objectivos subjacentes ao quadro legal regulamentador da Rede Social (diplomas legais) com as dinâmicas de mudança efectivamente impulsionadas a nível local por meio da adesão à Rede Social;

3. Analisar o grau de execução dos princípios e dos objectivos subjacentes ao Programa Rede Social

3.1. Aferir sobre a concordância entre os princípios e os objectivos 'fundadores' do Programa Rede Social e os projectos levados a cabo localmente;

3.2. Analisar as percepções existentes localmente (autarquias, serviços públicos, entidades privadas sem fins lucrativos, etc.) sobre os pontos fortes e os pontos fracos da implementação da Rede social a nível concelhio;

3.3. Analisar as percepções existentes localmente (autarquias, serviços públicos, entidades privadas sem fins lucrativos, etc.) sobre as dificuldades e os obstáculos na implementação da Rede social a nível concelhio;

3.4. Aferir sobre as metodologias de diagnóstico e de planeamento adoptadas a nível local, averiguando sobre o grau de participação local a que apelaram/impulsionaram;

3.5. Aferir sobre a relevância atribuída pelos actores sociais locais aos Sistemas de Informação constituídos no âmbito da Rede Social, assim como o grau de utilização dos mesmos;

3.6. Analisar em que medida a implementação da Rede Social a nível concelhio (designadamente a definição do Plano de Desenvolvimento Social) promoveu/aprofundou a articulação com outros instrumentos de planeamento e/ou de intervenção de nível local e/ou nacional;

3.7. Identificar e sistematizar as boas práticas e experiências inovadoras associadas à implementação da Rede Social a nível concelhio.

3. Analisar a adequabilidade e a eficácia do apoio técnico prestado pela equipa central da Rede Social aos projectos e às equipas locais

3.1. Analisar e comparar as expectativas (mútuas) entre equipa central da Rede Social e as equipas locais implementadoras do programa a nível concelhio;

3.2. Analisar o grau de satisfação das equipas locais face aos materiais e instrumentos técnicos de apoio disponibilizados pela equipa central da Rede Social;

3.3. Analisar o grau de satisfação das equipas locais face ao apoio e ao acompanhamento in loco prestado pela equipa central da Rede Social.

4. Analisar os modelos organizacionais e processuais adoptados localmente

4.1. Analisar os modelos de organização interna adoptados (estrutura de decisão, canais e instrumentos de informação e consulta, formação, instrumentos de gestão interna,) a nível local;

4.2. Analisar, em particular, o modelo de organização entre os CLAS e as CSF e o grau de articulação que conseguem alcançar;

4.3. Analisar em que medida a implementação da Rede Social a nível concelhio esteve na origem e/ou aprofundou redes de trabalho em parceria entre os diversos actores sociais locais;

4.4. Aferir até que ponto a implementação local da Rede Social deu origem a articulações/partilhas de ordem supra-concelhia.

5. Aferir sobre os impactos efectivos do Programa Rede Social

5.1. Analisar em que medida a implementação da Rede Social a nível concelhio fomentou e/ou aprofundou a criação de sinergias entre actores sociais locais e a partilha dos seus recursos técnicos, materiais, logísticos, humanos, etc. (rentabilização de recursos);

5.2. Analisar em que medida a implementação da Rede Social a nível concelhio possibilitou a partilha de experiências e boas práticas em termos dos métodos e metodologias de trabalho;

5.3. Analisar até que ponto as equipas de nível concelhio conceberam ou têm operacionalizado indicadores e instrumentos de avaliação que lhes permita ir monitorizando o grau de concretização dos objectivos definidos nos planos de acção (no caso dos concelhos com plano de acção definido e em execução);

5.4. Aferir em que medida os resultados alcançados correspondem aos objectivos que haviam sido definidos (concelhos com plano de acção em execução).

6. Produção de Recomendações Estratégicas

6.1. Formular um conjunto de recomendações estratégicas com vista a eventuais alterações do próprio Programa, devidamente sustentadas nos resultados obtidos mediante a implementação do modelo de avaliação proposto.

A definição dos critérios de avaliação e das dimensões analíticas a enquadrar no âmbito da realização da 'Avaliação do Programa Rede Social', bem como as opções em termos da estratégia metodológica constituíram o garante da realização de uma avaliação amplamente participada pelos agentes nacionais e locais envolvidos na implementação da Rede Social nos diferentes concelhos. De acordo com o desenho de avaliação propostos, os principais indicadores de avaliação foram a adequabilidade, a pertinência, a eficácia, a eficiência e o impacto.

INDICADORES DE AVALIAÇÃO
<p>ADEQUABILIDADE</p> <ul style="list-style-type: none"> Do ponto de vista da concepção, o Programa revela-se adequado face ao contexto dos problemas e das situações sobre as quais pretende intervir? Trata-se de um programa coerente na sua formulação e construção interna, nomeadamente no que diz respeito à clareza dos objectivos definidos, à disponibilização de recursos de recursos, ao modelo organizativo (atribuição de responsabilidades e funções), ao modelo de acompanhamento técnico e à estratégia de implementação?
<p>PERTINÊNCIA</p> <ul style="list-style-type: none"> O desenho do Programa adequa-se aos pressupostos do enquadramento teórico-metodológico?
<p>EFICÁCIA</p> <ul style="list-style-type: none"> Em que medida os resultados obtidos e as acções realizadas concretizam os objectivos inicialmente definidos pelo Programa?
<p>EFICIÊNCIA</p> <ul style="list-style-type: none"> Em que medida os resultados obtidos e as acções realizadas utilizam os meios/recursos inicialmente previstos pelo Programa? Os meios/recursos mobilizados foram suficientes?
<p>IMPACTO</p> <ul style="list-style-type: none"> Em que medida o Programa atingiu os resultados esperados? O Programa atingiu resultados que não esperava? Da implementação do Programa ressaltam factores de inovação, nomeadamente, no que diz respeito às instituições envolvidas, às metodologias de trabalho, às formas de relacionamento inter-institucional, às dinâmicas de parceria, aos domínios de articulação e ao(s) público(s)-alvo sobre o(s) qual(is) se pretendia intervir?

2. CONCLUSÕES

ADEQUAÇÃO, COERÊNCIA E PERTINÊNCIA

ADEQUAÇÃO, COERÊNCIA INTERNA E FACTORES DE VULNERABILIDADE DAS CONDIÇÕES DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA REDE SOCIAL¹

Se o combate à pobreza e à exclusão social é um objectivo comum a muitos outros programas, ao fazê-lo associar a uma perspectiva de promoção do desenvolvimento social local, o Programa Rede Social estabelece um factor de diferenciação e de inovação face a muitos outros.

Em certa medida, enquadra-se no âmbito do que alguns autores designam por 'novas políticas sociais', representando uma proposta de ruptura com formas mais tradicionais de intervir (ainda que estas, no contexto actual, não devam ser consideradas residuais ou despiciendas). Demarca-se de visões mais assistencialistas e remediativas da intervenção, geralmente mais restritivas porque, ignorando a multidimensionalidade dos problemas sociais, propõem respostas e soluções parcelares, segmentadas. Demarca-se assim de uma concepção de política social centrada no 'mero' accionamento de medidas de natureza redistributiva propondo, em alternativa, uma abordagem integrada e sistémica do desenvolvimento social, da promoção do bem-estar social.

Ao enquadrar-se neste referencial conceptual, incorpora também a noção das especificidades dos contextos sócio-territoriais e, neste sentido, a necessidade de adequar os projectos de desenvolvimento social a contextos sócio-económicos e culturais específicos. Assim, apela à territorialização da acção e, coerentemente, propõe uma metodologia que, com base na análise conjunta dos problemas, dos recursos e das redes de relações e de intervenção existentes, sustente um projecto de desenvolvimento social, integrado, participado e sustentado.

Por outro lado, no seu referencial conceptual o Programa Rede Social concebe o 'desenvolvimento' como produto de um jogo complexo, dinâmico, contingente, negociado e generativo entre múltiplos actores que se posicionam no sistema de acção com objectivos e interesses específicos, por vezes, conflituais. Assim, significativamente, faz ancorar aqueles projectos de desenvolvimento social em processos amplamente participados e no estabelecimento de parcerias estratégicas locais (agentes públicos e privados), sustentados em processos de planeamento estratégico, que viabilizam a rentabilização dos recursos e a promoção de intervenções integradas e articuladas.

¹ Para uma análise detalhada dos resultados alcançados ver, designadamente, II Apresentação de Resultados, Capítulos 1, 2.3., 2.4 e 2.5 do Relatório Final.

Desde ponto de vista, o Programa Rede Social é coerente na sua construção interna, estruturando igualmente, e em face da escassa qualificação do corpo de técnicos na área das metodologias participativas e de planeamento estratégico, um modelo de apoio e acompanhamento técnico às equipas locais, por meio do qual se propunha apoiar aquelas em todas as fases de implementação da Rede Social a nível local.

A não regulamentação da Resolução de Conselho de Ministros que está na origem do Programa, poder-se-ia constituir desde logo, no entanto, como um factor de vulnerabilidade das suas condições de implementação, no sentido em que, pela diferente 'força' dos diversos dispositivos legais, aquele facto poderia transmitir para o terreno a ideia de que não era um programa ao qual, institucionalmente, se atribuía um carácter estruturante.

Por outro lado, ao remeter para o nível local a necessidade de promoção de políticas integradas, multi-sectoriais não revela explicitamente um homólogo investimento em termos da articulação institucional ao nível da Administração Central.

Emerge assim alguma tensão entre uma perspectiva mais direccionada para a promoção do desenvolvimento social e a aparente 'redução' do âmbito de intervenção do Programa à 'Acção Social'. Tal é a perspectiva que parece ser legitimada pela própria alocação institucional do Programa. Simultaneamente, a não regulamentação da Resolução de Conselho de Ministros parece contribuir para acentuar a percepção de alguma aparente incoerência e esta tensão não será, possivelmente, alheia à relativa 'demissão' dos responsáveis políticos face ao desenvolvimento do programa. Tal demissão concorrerá para a não concretização da 'ambição' explicitada para a acção local.

Por outro lado, a responsabilidade pela implementação do Plano de Desenvolvimento Social surge também pouco especificada, isto é, não é claro de que competências diferenciadas depende a acção preventiva e reparadora no âmbito do combate à pobreza e à exclusão social. Esta tensão tenderá a manifestar-se de forma clara na intervenção em domínios como, por exemplo, o "económico" quando se trata da promoção do acesso ao emprego. Como, nas condições contemporâneas, o acesso ao emprego tende a depender cada vez mais de novo emprego, e como novo emprego tende a depender de nova iniciativa empresarial (incluindo a iniciativa dos próprios) carece de clarificação a identificação da entidade que pode assumir a "animação de nova iniciativa empresarial" como perspectiva da acção (que se situa para além do envolvimento das empresas actualmente existentes nas parcerias a alargar).

EFICÁCIA, EFICIÊNCIA E IMPACTOS

DIFERENCIADA, MAS CRESCENTE ASSIMILAÇÃO E INCORPORAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DE ACÇÃO DO PROGRAMA

Sendo certo que nem todas as equipas locais evidenciam o mesmo grau de assimilação e operacionalização dos princípios de acção do Programa, os dados recolhidos ao longo do processo de avaliação demonstram uma gradual incorporação daqueles princípios nos seus referenciais conceptuais e nas suas práticas de intervenção. É notório que na maior parte dos casos houve um investimento por parte das equipas locais na promoção de processos de diagnóstico e planeamento participados, ainda que, na prática, os níveis de participação alcançados em cada concelho sejam diferenciados, porque condicionados por factores de natureza diversa: (in)disponibilidade/ (des)motivação de alguns actores sociais locais, dificuldades de concertação de horários, dificuldades no domínio de algumas técnicas metodológicas, grau de adesão de dirigentes e chefias, dificuldades de gestão do processo, etc.

Atendendo a que o Programa Rede Social promove factores de ruptura com formas e modelos consolidados de organização e divisão do trabalho, enquanto indicador de avaliação considera-se, contudo, tão relevante os níveis de participação efectivamente alcançados, quanto a percepção local da sua importância, no sentido em que traduz, por um lado, que não foi encarado como o mero cumprimento de um requisito formal do Programa, por outro, que são reconhecidos e valorizados os ganhos em termos de capacidade de reflexão e de intervenção estratégica associados à promoção de processos localmente participados. Dito por outras palavras, do ponto de vista da avaliação considera-se particularmente importante que mesmo nos casos em que os níveis de participação alcançados não foram tão alargados, haja, por parte dos agentes locais, esse reconhecimento e a percepção de que é uma dimensão a aprofundar no futuro da parceria local.

A promoção de parcerias estratégicas locais é uma dimensão significativamente valorizada pela esmagadora maioria dos agentes locais que, recorrentemente, a apontam como o principal ponto forte e ganho associado à implementação local da Rede Social. Do ponto de vista da avaliação considera-se particularmente relevante o 'nível de vigilância' que tendem a manter sobre o processo e sobre as dinâmicas destas parcerias: frequentemente, há a identificação dos factores de ajustamento e mecanismos de correcção que julgam necessário introduzir no seu modelo organizativo, por forma a melhorar a sua intervenção. Como se afirmou, valoriza-se este aspecto, no sentido em que se julga que ele traduz a capacidade de reflectir sobre o próprio processo e não apenas sobre os resultados, isto é, traduz a consciência de que a promoção da melhoria da intervenção (resultados)

exige também a capacidade reflexiva sobre o processo de modo a, permanentemente, discernir sobre quais os factores de correcção/adaptação que deverão ser accionados.

Até ao momento, os principais elementos de inovação impulsionados pelo Programa Rede Social associam-se à introdução de técnicas de diagnóstico e planeamento participadas, à elaboração do Diagnóstico Social e do Plano de Desenvolvimento Social, e ainda ao envolvimento de um conjunto alargado de entidades locais (públicas e privadas). Ainda assim, e mesmo que com um carácter mais pontual, também ao nível da intervenção propriamente dita são discerníveis factores de inovação: (tentativas) de introdução de elementos de ruptura com culturas institucionais dominantes, partilha de recursos, criação de mecanismos de co-responsabilização entre parceiros, transição de uma lógica de reflexão e de intervenção (intra)sectorial para uma lógica temática (multi-sectorial), etc.

O princípio da subsidiariedade, amplamente valorizado e assimilado pelos actores locais, assim como os factores de inovação em termos de estruturas organizativas colidem, frequentemente, com culturas organizacionais dominantes: lógicas de funcionamento verticalizado e hierárquico, centralização da decisão nos níveis hierárquicos superiores da Administração Pública, 'afastamento' entre técnicos e dirigentes, fechamento das instituições e entidades sobre si mesmas.

PROMOÇÃO, CONSOLIDAÇÃO E REDIMENSIONAMENTO DE PARCERIAS ESTRATÉGICAS DE BASE LOCAL²

As dinâmicas impulsionadas pela Rede Social ao nível das dinâmicas das redes são variáveis de concelho para concelho em função de factores como as redes de relações/redes de trabalho que em cada um pré-existiam, dos recursos disponíveis, da maior ou menor adesão de instituições ou entidades com intervenção estruturante a nível local, do maior ou menor envolvimento de dirigentes e eleitos locais, da maior ou menor capacidade que as estruturas locais tiveram para envolver e dinamizar as entidades parceiras, etc.

Salvaguardando esta diversidade de situações (que se traduz depois, na prática, em graus diferenciados de aprofundamento dos outros objectivos estratégicos do Programa Rede Social) importa dizer, claramente, que todos os dados recolhidos ao longo da avaliação apontam no sentido da implementação da Rede Social a nível concelhio ter induzido alterações importantes em termos das redes de parcerias locais. Enquanto indicador de eficácia este é, então, um elemento a reter.

² Para uma análise detalhada dos resultados alcançados ver, designadamente, II Apresentação de Resultados, Capítulos 2.4, 2.6 e 2.7. do Relatório Final.

Se nalguns casos a própria constituição destas redes de trabalho decorre da implementação da Rede Social, na maioria o que se observa são alterações que o Programa induz nas dinâmicas de parceria pré-existentes. A este nível são de destacar, sobretudo, os ganhos em termos de inter-sectorialidade da intervenção (crescente integração de entidades 'tradicionalmente' afastadas da intervenção social), o alargamento do número de entidades envolvidas nas redes de trabalho, a consolidação/formalização das relações de parceria pré-existentes (agilização da articulação inter-institucional, melhoria dos canais de circulação da informação, etc.), mas também, nalguns casos, significativamente, a re-orientação das parcerias de um nível 'meramente' operacional para uma perspectiva estratégica de intervenção.

INCIPIENTE ARTICULAÇÃO SUPRA-CONCELHIA E COM OUTROS INSTRUMENTOS DE PLANEAMENTO³

A progressiva articulação com outros instrumentos de planeamento de âmbito local, regional ou nacional é um domínio no qual, de um modo geral, os ganhos não são ainda significativos.

Os domínios de articulação restringem-se, grosso modo, à consulta e à recolha de dados contidos noutros instrumentos e planos locais (e por relação à Rede Social, à consulta do Diagnóstico Social e Plano de Desenvolvimento Social), mas raramente se observa o estabelecimento efectivo de relações de trabalho entre aquelas equipas e, neste sentido, um investimento na articulação com outras equipas e instrumentos de planeamento (incluindo o Plano Nacional de Acção para a Inclusão).

Entre redes sociais locais observa-se, frequentemente, o estabelecimento de contactos com as equipas de outros concelhos, mas os domínios de articulação tendem a estar restritos a trocas de informação, pedidos de esclarecimento, etc. e não à partilha de recursos, planeamento/ implementação de projectos comuns, etc.

Esta situação poderá, a médio prazo, tornar-se impeditiva de uma salto qualitativo das Redes sociais como instrumentos de política local. De facto, a sua demasiada localização impede-a de visualizar dimensões de desenvolvimento e equipamentos de âmbito regional, sendo também impeditiva da sua presença em instâncias de planeamento mais estruturantes como, por exemplo, as actuais "negociações" para o próximo quadro comunitário de apoio.

³ Para uma análise detalhada dos resultados alcançados ver, designadamente, II Apresentação de Resultados, Capítulo 2.5. do Relatório Final.

Em certa medida, a experiência parece mostrar o esgotamento tendencial do Programa enquanto programa de Política Social, uma vez que o seu alcance parece ir além disso. Para além do seu contributo no âmbito específico das Políticas Sociais Activas, os desafios que o programa envolve contêm implicações para o conjunto das políticas públicas, para uma acção coerente e integrada nas unidades territoriais concelhias. O Diagnóstico Social e o Plano de Desenvolvimento Social envolvem preocupações de análise e intervenção tendo em vista a acção preventiva e reparadora contra a pobreza e a exclusão social que, em coerência, não se podem confinar ao âmbito das políticas sociais, mesmo que a sua formulação se situe no domínio das políticas sociais activas.

Se a promoção do desenvolvimento nos concelhos incluir o desenvolvimento social como uma das dimensões a contemplar explícita e necessariamente, então o Plano de Desenvolvimento Social (PDS) deverá ser acolhido pelos Planos Directores Municipais (PDM) no quadro dos Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT), pois as “atribuições e competências” municipais em matéria de desenvolvimento tem no PDM o seu instrumento específico de acção. O actual contexto de revisão dos Planos Directores Municipais é favorável a uma explicitação e incorporação desta perspectiva, mas, sendo o PDS elaborado em parceria, envolvendo a acção de entidades diferentes, há clarificações a introduzir. De qualquer modo, o PDM poderá sempre acolher as dimensões de acção do PDS que se mostrem compatíveis com as atribuições, competências e recursos das Câmaras Municipais.

VALORIZAÇÃO DAS METODOLOGIAS E DOS INSTRUMENTOS CONCEBIDOS, MAS IDENTIFICAÇÃO DE CARÊNCIAS NO APOIO E ACOMPANHAMENTO TÉCNICO⁴

Enquanto indicador de avaliação, mais importante que o ‘mero’ reconhecimento do cumprimento de um requisito formal (obrigatoriedade, ao abrigo do Programa de Apoio à Implementação da Rede Social, de concepção dos documentos de diagnóstico e planeamento), foi aferir da importância que as equipas locais tendem a atribuir, por um lado, àqueles instrumentos (sobretudo o Diagnóstico Social e o Plano de Desenvolvimento Social), por outro, a relevância que conferem à adopção de técnicas participativas e de metodologias de planeamento estratégico.

Para além de nalguns concelhos constituírem os primeiros documentos desta natureza (o que, por si só, constituiria já um dado relevante), verifica-se que para parte das entidades parceiras eles se assumem, efectivamente, como

⁴ Para uma análise detalhada dos resultados alcançados ver, designadamente, II – Apresentação de Resultados, Capítulo 2.2. do Relatório Final.

documentos de trabalho, nalguns casos fundamentadores e norteadores da sua intervenção.

Globalmente, verifica-se que a elaboração destes documentos se traduziu num ganho em termos de capacidade de reflexão estratégica sobre o território e sobre a intervenção concelhia, apesar de a sua 'tradução' em termos de intervenção estratégica, ou seja, a sua efectiva execução, estar sujeita a condicionalismos e obstáculos de ordem diversa, frequentemente geradores de alguma insatisfação e desmotivação por parte dos técnicos das instituições e entidades locais. A falta de formação e/ou inexperiência de trabalho com estas metodologias foi, no entanto, geradora de expectativas elevadas em termos do apoio e acompanhamento técnico a prestar pela equipa técnica central.

Do ponto de vista da eficácia, evidenciaram-se algumas carências, sobretudo, ao nível do apoio e acompanhamento técnico presencial, carências essas geradoras de alguma insegurança nas equipas locais, mas cuja origem reside não na disponibilidade manifestada pelos técnicos da equipa central, mas sobretudo, no não reforço daquela equipa à medida que a implementação do Programa se alargava ao território nacional (eficiência).

Na concepção do modelo de acompanhamento, estava previsto o recurso ao video-meeting (para a qual, no âmbito do Programa de Apoio à Implementação da Rede Social eram disponibilizados recursos), opção que acabou por não ser muito utilizada, mas que na maior parte dos casos, as equipas locais também não valorizavam.

Em certa medida, a minimização daquelas carências foi viabilizada também pelo referido Programa de Apoio, mediante o qual as redes sociais locais puderam recorrer a assessorias externas.

Apesar da identificação das dificuldades e obstáculos, importa dizer que, até ao momento, a implementação da Rede Social a nível local contribuiu já para a formação e a qualificação de um conjunto alargado de técnicos envolvidos nos processos de desenvolvimento local desenvolvidos no âmbito da Rede Social (para algumas Juntas de Freguesia a implementação da Rede Social constituiu, aliás, a primeira oportunidade para a contratação de técnicos, e consequentemente, para poderem assumir alguma acção mais orientada para a intervenção social).

PROMOÇÃO DE PROCESSOS DE PLANEAMENTO ESTRATÉGICO INTEGRADO: DIFICULDADES EM SUPLANTAR CONSTRANGIMENTOS DE NATUREZA ORGANIZACIONAL E INSTITUCIONAL (CULTURA ORGANIZACIONAL DOMINANTE E NÍVEIS DE ARTICULAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL)⁵

Se se impõe reconhecer as mudanças induzidas pela Rede Social ao nível das redes locais de trabalho em parceria, importa alertar também para o facto de que os ganhos em termos de planeamento estratégico nem sempre permitem um alcance e um impacto equivalentes. Se em muitos casos se verificou, efectivamente, um investimento em metodologias e técnicas de planeamento integrado e participado, simultaneamente, observa-se que, por vezes, a compreensão da relevância do planeamento estratégico e, por consequência, a sua incorporação nas práticas de trabalho, se cingiu ao nível dos técnicos, isto é, que a sua relevância não foi reconhecida e/ou assimilada pelos níveis decisórios.

A lógica de 'horizontalidade' proposta pela Rede Social colide, claramente, com cultura(s) organizacional(ais) dominantes, muito marcadas ainda por estruturas fortemente verticalizadas e hierarquizadas, e norteadas pela intra-institucionalidade e intra-sectorialidade. Esta conflitualidade (que por vezes se manifesta de forma latente, outras de forma manifesta) constitui um dos maiores obstáculos à implementação concelhia da Rede Social, pois, frequentemente, coloca o processo em situações de impasse.

Este confronto com culturas organizacionais estabelecidas manifesta-se de diversas formas e repercute-se em vários planos:

- O não envolvimento de alguns dirigentes no processo da Rede Social (ou o seu envolvimento indirecto via delegação de competência de representação), associado à concentração da tomada de decisão, faz com que, por vezes, a aprovação de um documento da rede seja pouco 'vinculativo' para aquela instituição; para além de, no caso de instituições com intervenção estruturante a nível local, a sua ausência ser frequentemente entendida como um sinal de descrédito atribuído à Rede Social,
- ao nível da Administração Pública, também pela concentração do poder de decisão em níveis hierárquicos superiores, impede que os dirigentes locais se possam comprometer por vezes com projectos e iniciativas estruturantes (por exemplo, as inscritas nos Planos de Acção),

⁵ Para uma análise detalhada dos resultados alcançados ver, designadamente, II Apresentação de Resultados, Capítulos 1.1., 1.2., 2.3., 2.5 e 2.6 do Relatório Final.

- o carácter não vinculativo do Plano de Desenvolvimento Social e dos pareceres da Rede Social 'legitimam' a manutenção de perspectivas de intervenção, por vezes, casuísticas, pouco integradas e pouco fundamentadas tecnicamente, bem como o fechamento de algumas instituições e entidades sobre si mesmas,
- alguma desarticulação em termos dos vários sectores da Administração Central conduz, por vezes, a uma sobreposição de parcerias, de projectos e iniciativas a nível local que dificultam a adopção de uma perspectiva estratégica, integrada e articulada do desenvolvimento social local e a racionalização dos recursos,
- o normativo legal do Programa (Resolução do Conselho de Ministros n.º 197/97 de 18 de Novembro) consagrando o princípio da livre adesão 'legítima' o não envolvimento de instituições públicas com intervenção estruturante a nível local condicionando manifestamente nalgumas áreas a intervenção possível de planear,
- A afectação da responsabilidade de gestão do Programa nacional a um ministério específico e, sobretudo, a inexistência de articulações interministeriais formais e publicamente visíveis, transmitiu para o terreno um 'sinal' (incorrecto) de que se tratava de uma iniciativa restrita à 'acção social', isto é, justamente, um sinal contrário, portanto, ao que a Rede Social procurava induzir: o da necessidade de políticas sociais integradas.

Se por estes motivos se afirmou que os ganhos em termos de efectiva capacidade de planeamento estratégico nem sempre são directamente proporcionais aos ganhos ao nível da dinamização de redes de parceria local, tal não impede que se apontem também os factores de ruptura já introduzidos pela implementação da Rede Social. Aliás, é justamente por este confronto com culturas organizacionais dominantes que se considera que aqueles factores são ainda mais relevantes (casos de efectiva coordenação da intervenção entre actores locais públicos e privados, afectação de percentagens do orçamento de determinadas instituições ao Plano de Acção da Rede Social, participação directa e activa de alguns dirigentes e eleitos locais na Rede Social, coordenação das várias parcerias institucionais de base local (minimização da sobreposição da intervenção, rentabilização dos recursos), etc.).

Ainda que não de forma generalizada, importa salientar, que a Rede Social conseguiu impulsionar no nível local um grau de integração de políticas que, raras vezes, emana da Administração Central.

Apesar de todos os constrangimentos, a continuação das redes sociais locais

nalguns concelhos findo o Programa de Apoio à Implementação não pode deixar também, neste contexto, de ser visto como um sinal de reconhecimento da relevância reconhecida pelos actores locais a uma nova lógica de (re)pensar a intervenção e o desenvolvimento social local.

MAIOR EFICÁCIA ORGANIZACIONAL, MELHORIA DAS RESPOSTAS SOCIAIS⁶

Os impactos associados à implementação concelhia da Rede Social parecem estruturar-se em dois eixos principais com predomínio do primeiro, mas com um claro nexos de causalidade entre ambos: em primeiro lugar, a maior eficácia organizacional (o reforço das redes de parceria locais) e, em consequência deste, os ganhos ao nível das respostas sociais (associados sobretudo à agilização, diversificação e integração crescente daquelas respostas/serviços, assim como à implementação de novos projectos, acções e/ou serviços). Ainda que à primeira vista se possa estranhar que um elemento de natureza eminentemente processual (eficácia organizacional) seja considerado um impacto, importa lembrar que, pelos domínios de inovação que o Programa se propunha accionar, parte dos seus objectivos estratégicos e específicos eram de natureza técnico-metodológica. Se a médio prazo esse não deverá constituir um objectivo em si mesmo, no contexto actual e perante os múltiplos condicionalismos a que se fez referência atrás, considera-se que este é um impacto relevante da implementação local do Programa, até porque surge já, nalguns casos, na origem de impactos ao nível das populações locais.

Para além do impacte na própria lógica de organização de alguns serviços, flexibilizando-os e tornando-os mais abertos às outras instituições/entidade locais e mais participativos, há que referenciar também alguns efeitos em termos intra-institucionais, sobretudo ao nível das autarquias.

Muito embora ainda se manifeste de forma pontual, há casos em que se observa que, por via, da implementação da Rede Social e, em particular, do trabalho promovido pelas diversas estruturas locais, existe uma gradual consciencialização de um número crescente de técnicos da importância de promoção de medidas/projectos multi-sectoriais, pelo que também aqui se vão induzindo alguns factores de ruptura com formas de organização e de segmentação do trabalho, promovendo o aprofundamento de redes de relações inter-departamentais.

Se nalguns casos, a coordenação das estruturas locais da Rede contribuiu já para

⁶ Para uma análise detalhada dos resultados alcançados ver, designadamente, II Apresentação de Resultados, Capítulo 2.7. do Relatório Final.

uma cobertura mais adequada de serviços e equipamentos nos concelhos, este é um 'salto qualitativo' que, com o actual enquadramento institucional e legal, a Rede Social parece não ter capacidade para assegurar de forma sustentada e generalizada. Se, em teoria, os Planos de Desenvolvimento Social, enquanto instrumentos de planeamento concelhios, são a sede por excelência da planificação de equipamentos sociais, na prática, não tendo um peso semelhante, por exemplo, aos Planos Directores Municipais em termos do seu carácter de gestão sócio-territorial, o seu alcance pode estar comprometido. Aqui reside, acredita-se, um dos principais desafios com que a Rede Social se confronta.

Outro desafio coloca-se em termos da capacidade de inovação ao nível da acção. Em face do contexto de partida, grande parte do esforço e investimento das estruturas locais da Rede Social tem estado orientado para a melhoria da coordenação da acção local e para a sua crescente integração e articulação; em termos de futuro, importa gerar a partir daqui respostas sociais crescentemente inovadoras (inovação no processo e inovação na acção).

PROGRAMA REDE SOCIAL: CONTRIBUTO PARA A REDEFINIÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

Configurando uma proposta de ruptura com formas mais tradicionais de intervir, a Rede Social assume-se, no contexto nacional, como um programa ambicioso e inovador ao nível das políticas sociais, apelando não só à reconceptualização global da intervenção, como à (re)definição do lugar das políticas sociais face a outras políticas de desenvolvimento (desenvolvimento económico, ambiental, cultural, etc.)

Pela sua natureza (que decorre tanto dos seus princípios de acção como da estratégia metodológica definida para a sua implementação), enfrenta no terreno uma série de condicionalismos e obstáculos, de natureza local e nacional, contextual e organizacional, que condicionam, necessariamente, os seus resultados no curto prazo. Aliás, atendendo a que para a sua implementação 'integral', terá de induzir factores de ruptura com práticas e culturas organizacionais dominantes e consolidadas, não era, não é e não será realista esperar que a magnitude dos seus potenciais (e desejados) impactos se faça sentir na sua plenitude no imediato.

Tendo por base este pressuposto, e para além dos seus impactos específicos e directos abordados anteriormente, importa destacar que a implementação da Rede Social contribuiu já, nalguns casos, para incrementar a capacidade de perspectivar a intervenção social como estando assente não só na partilha da resolução dos problemas, mas também na comum definição dos seus contornos e

causalidades (isto é, incorporando diferentes visões na própria definição do problema).

Se é verdade que, a par da capacidade de passar da 'mera' descrição dos problemas para a reflexão estratégica sobre os seus nexos de causalidade, este é um ganho que se encontra ainda de forma pontual e isolada, é também, sem dúvida, um processo que importa continuar a apoiar, pois dele decorre a possibilidade de redefinir o lugar das políticas sociais face a outras políticas. Dito de outra forma, é necessário que na próxima etapa de trabalho, se desenvolva, quer do ponto de vista do pensamento, quer da acção, maior capacidade de passar de diagnósticos descritivos e de acções mais sectorizadas e tradicionais para diagnósticos interpretativos e respostas inovadoras que decorrem de um olhar integrado sobre a realidade e de uma efectiva integração de parcerias. No fundo, também aí reside a possibilidade de se definirem e impulsionarem efectivos projectos de desenvolvimento social local.

3. RECOMENDAÇÕES ESTRATÉGICAS

EIXOS ESTRATÉGICOS	ACÇÕES	OBJECTIVOS
ENQUADRAMENTO LEGAL	Criação de um novo normativo legal	<p>Regulamentar a Resolução do Conselho de Ministros, de forma a espelhar claramente os princípios de acção do Programa, mas enquadrando também, em especial, as recomendações expressas ao nível dos eixos estratégicos 'Articulação institucional' e 'Articulação com outros instrumentos de planeamento'.</p> <p>Contemplar legalmente e incentivar a adesão de entidades privadas com fins lucrativos</p> <p>Clarificar a responsabilidade pela implementação do Plano de Desenvolvimento Social, diferenciando e especificando competências.</p> <p>Explicitar claramente o papel dos órgãos desconcentrados da Administração Central nas parcerias locais (CLAS e CSF), por forma a minimizar a incorporação de tensões no Programa que decorrem, exactamente, da dificuldade destas entidades poderem ir ao encontro da construção de respostas específicas tendo em conta as suas atribuições e a autonomia efectiva dos seus responsáveis.</p>
	Reforço do peso/obrigatoriedade de emissão de pareceres com origem na Rede Social	<p>Alargar a outros Programas e Medidas a obrigatoriedade de incluir pareceres da Rede Social no processo de candidatura</p> <p>Reforçar o peso dos pareceres emitidos pela Rede Social nos critérios de avaliação e de aprovação de candidaturas</p>

EIXOS ESTRATÉGICOS	ACÇÕES	OBJECTIVOS
<p>ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL</p>	<p>Integração do Programa Rede Social numa estrutura inter-ministerial</p>	<p>Enquadrar numa estrutura inter-ministerial o Programa Rede Social, por forma a promover a integração e articulação das políticas sociais ao nível da Administração Central</p>
	<p>Assunção da Rede Social como o fórum de reflexão alargado e enquadrador das diversas parcerias locais</p>	<p>Assumir a Rede Social como o ‘chapéu’ das parcerias de base local, constituindo-se como o fórum enquadrador da reflexão, do planeamento e da intervenção social nos concelhos</p> <p>Atendendo à especificidade das competências e funções de algumas comissões, conselhos, núcleos, etc., não se postula a diluição daquela especificidade e autonomia técnicas, mas sim, por um lado, promover a crescente articulação e integração da intervenção local e, por outro, minimizar a actual sobreposição de intervenções locais</p> <p>A assunção da Rede Social como o ‘chapéu’ das diversas parcerias locais deverá ser claramente assumida e definida numa tal estrutura inter-ministerial</p>

EIXOS ESTRATÉGICOS	ACÇÕES	OBJECTIVOS
ARTICULAÇÃO COM OUTROS INSTRUMENTOS DE PLANEAMENTO	Articulação com o Plano Nacional de Acção para a Inclusão	<p>Discussão e definição das articulações locais, regionais e centrais da Rede Local com os sistemas de Planeamento Nacional e Regional de forma a que este instrumento de planeamento influencie de pleno direito o planeamento nacional</p> <p>Movimento 'bi-unívoco' entre PDS e PNAI. Ao ser informado pelos Planos de Desenvolvimento Social locais, o PNAI poderia contribuir para estruturar e mobilizar plataformas de entendimento sub-regional ou regional, espelhando, ao nível da definição de políticas e de linhas de financiamento, os padrões de diferenciação territorial existente.</p> <p>Neste sentido as redes sociais poder-se-iam assumir posteriormente como os instrumentos de operacionalização e concretização daquele plano.</p> <p>A concretização destas plataformas de entendimento, de definição e de articulação tornaria desnecessária a constituição de estruturas intermédias (estruturas de rede supra-concelhias).</p> <p>Se desconcentrado o acompanhamento técnico para as estruturas distritais do ISSS, à equipa técnica central da Rede Social poderia ficar acometida a função de transposição da informação dos Planos de Desenvolvimento Social (problemas e necessidades, prioridades de intervenção, etc.) para o PNAI.</p>
	Articulação com outros instrumentos de planeamento local	<p>Só o reforço dos mecanismos de articulação entre os Planos de Desenvolvimento Social e outros instrumentos de planeamento local (em especial, o Plano Director Municipal) permitirá que os primeiros se assumissem verdadeiramente como instrumentos de gestão sócio-territorial local (designadamente ao nível do planeamento da cobertura de serviços e de equipamentos).</p>

EIXOS ESTRATÉGICOS	ACÇÕES	OBJECTIVOS
<p>APOIO E ACOMPANHAMENTO TÉCNICO</p>	<p>Desconcentração faseada do apoio e acompanhamento técnico para as estruturas distritais do ISS</p>	<p>Reforçar a capacidade de apoio e acompanhamento técnico presencial às equipas das redes sociais locais. A desconcentração desta função permitirá também racionalizar os recursos técnicos, materiais, logísticos e financeiros necessários ao cumprimento daquela função.</p> <p>Organização de um sistema de acompanhamento e de supervisão reflectiva externa com recursos a instâncias (universidades, gabinetes, associações) de base local ou regional</p> <p>Por forma a garantir padrões de qualidade, esta desconcentração poderá ser feita de forma faseada, assegurando e necessária formação e qualificação dos técnicos das estruturas distritais do ISS, nos princípios e objectivos da Rede Social, na área do desenvolvimento social, gestão territorial, gestão de projectos, metodologias participativas de diagnóstico e planeamento estratégico, etc.</p> <p>Por uma questão de sustentabilidade e de consolidação do processo será importante continuar a assegurar o acompanhamento às equipas locais que já terminaram a fase de trabalho enquadrada no âmbito do Programa de Apoio à Implementação da Rede Social.</p>
	<p>Re-orientação das funções e competências da equipa técnica central: aprofundamento de referenciais conceptuais e técnico - metodológicos</p>	<p>Ao desconcentrar a função de apoio e acompanhamento técnico para as estruturas distritais do ISS, a equipa técnica central poderá fazer um maior investimento no aprofundamento das problemáticas teóricas subjacentes e das questões técnico-metodológicas associadas, canalizando esse conhecimento para a produção de mais documentação técnica de apoio.</p> <p>A equipa técnica central deverá assegurar a coordenação e orientação técnicas das equipas distritais, assegurando a manutenção dos padrões de qualidade do trabalho já realizado.</p> <p>Ainda que desconcentrando aquela função de acompanhamento presencial, os técnicos da equipa central não deverão 'perder a ligação ao terreno', no sentido em que o aprofundamento teórico-metodológico acima referenciado deverá ter também por referência as experiências e as práticas de implementação local.</p>

EIXOS ESTRATÉGICOS	ACÇÕES	OBJECTIVOS
APOIO E ACOMPANHAMENTO TÉCNICO (cont.)	Reforço da oferta formativa	<p>No sentido de qualificar crescentemente a intervenção social, alargar as oportunidades de formação a outros/mais técnicos das parcerias locais.</p> <p>Face aos constrangimentos associados à cultura organizacional dominante, seria relevante também a promoção de formação específica para dirigentes e eleitos locais.</p>
	Criação de 'Sistema de Informação' de recursos disponíveis	Levantamento, sistematização e divulgação de medidas, programas, linhas de financiamento às quais as equipas locais se poderão candidatar para execução dos seus Planos de Acção.
	Disseminação de boas práticas e suas metodologias	<p>A par da promoção de espaços e momentos de reflexão conjunta e de partilha de experiência (Inter-CLAS, Encontros regionais e Nacionais), apostar na contínua e sistemática inventariação e disseminação de 'boas práticas', eventualmente, por via da criação de uma comunidade de prática.</p> <p>Apoio à divulgação de respostas inovadoras e aprofundamento para disseminação de metodologias que as permitiram.</p>
	Criação de sistema de monitorização da execução dos Planos de Acção	<p>Acompanhamento e monitorização da execução dos Planos de Acção locais, por forma a, aferindo as dificuldades e dos obstáculos, ir introduzindo os mecanismos e factores de ajustamento e correcção necessários.</p> <p>Monitorização das 'taxas de mortalidade' (efectiva ou anunciada) de projectos da Rede Social e das 'taxas de morbilidade' (indícios de défice de dinâmica; ausência, afastamento ou hostilização de parceiros centrais, etc.)</p>

EIXOS ESTRATÉGICOS	ACÇÕES	OBJECTIVOS
<p>REFORÇO DAS COMPONENTES OPERATIVAS DAS REDES</p>	<p>Apoio a projectos inovadores</p>	<p>Apoiar, técnica e financeiramente, projectos integrados com respostas inovadoras a problemas sociais detectados.</p> <p>Implementar sistemas de avaliação de qualidade.</p>
	<p>Consolidação da acção tendo por base a experiência acumulada e/ou aprofundar de forma intencionalmente selectiva e controlada</p>	<p>Seleccionar, eventualmente, um conjunto limitado de experiências de implementação da Rede Social que pela sua natureza ou pela sua qualidade, possam assumir o carácter de experiências-piloto. Nessas experiências poderá focalizar-se a atenção na clarificação das possibilidades de acção estratégica na relação dos Municípios com outros agente sociais e de articulação dos instrumentos da Rede Social (Diagnóstico Social e Plano de Desenvolvimento Social) com outros instrumentos de Planeamento Municipal, em particular, com o Plano Director Municipal.</p> <p>A “inspiração” nas metodologias de gestão de programas experimentais poderá mostrar-se frutuosa. A animação sistemática do sentido estratégico do programa (sentido dos ensinamentos a retirar da experiência, etc.), a qualidade dos exercícios de investigação-acção a promover e a natureza das metodologias de auto-avaliação e de avaliação a implementar são ilustrativos do tipo de preocupação a poder merecer atenção prioritária.</p>

Ficha técnica

Instituto da Segurança Social, I.P.

Área de Cooperação e Rede Social

Rua Castilho nº24 - 8º andar

1250-069 Lisboa

Telef. 213 507 274/ 80/ 81

Fax: 213 507 293

www.seg-social.pt/redesocial

Relatório elaborado por:

Centro de Estudos Territoriais

Equipa Técnica:

Ana Cotrim

Luís Soares

Bernardo Coelho

Christiane Coelho

Céu Gonçalves

Coordenação:

Teresa Amor

Consultores:

Fernanda Rodrigues

Isabel Guerra

Jordi Estivill

José Manuel Henriques

Walter Rodrigues



UNIÃO EUROPEIA
FUNDO SOCIAL EUROPEU



GOVERNO DA REPÚBLICA
PORTUGUESA



PROGRAMA OPERACIONAL EMPREGO,
FORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL
(POEFD)



SEGURANÇA SOCIAL
Instituto da Segurança Social, I.P.



REDE SOCIAL