

UNIVERSIDADE DE SALAMANCA

TESE DE DOUTORAMENTO



**Estratégias colectivas de  
governança local no campo  
social: alcances e limites**

---

**Estudo sociológico comparativo  
Portugal e Espanha**

**Hermínia Fernandes Gonçalves**

**Salamanca**

**2011**



**UNIVERSIDADE DE SALAMANCA**

**Departamento de Sociologia**

**TESE DE DOUTORAMENTO**



**Estratégias colectivas de governação local  
no campo social: alcances e limites**

Estudo sociológico comparativo Portugal e Espanha

**De:**

**Hermínia Júlia de Castro Fernandes Gonçalves**

**Orientadores:**

**Prof. Doutor Jose Manuel Barrio Aliste**

**Prof. Doutor Chris Gerry**

**Salamanca, 2011**



Este trabalho foi expressamente elaborado como dissertação original para efeito de obtenção do grau de Doutor em Sociologia, sendo apresentado na Universidade de Salamanca.



## AGRADECIMENTOS

Foram várias as pessoas que, directa ou indirectamente, tornaram possível a realização desta dissertação. A todos, em geral, se pretende deixar expresso um sincero agradecimento. No entanto, destaca-se de forma particular, os seguintes reconhecimentos:

- Às Universidades de Salamanca e de Trás-os-Montes e Alto Douro;
- Aos Senhores Professores Doutores Barrio Aliste e Chris Gerry, pela decisão de aceitarem ser orientadores, pelas sugestões facultadas, pela permanente disponibilidade e amizade dispensadas;
- Aos colegas do Departamento de Economia, Sociologia e Gestão (DESG) da UTAD, em particular ao Prof. Artur Cristóvão, pelas sugestões e momentos de reflexão sobre o tema desta investigação;
- À Manuela Mourão, pela paciência e dedicação com que configurou a versão final desta tese;
- As técnicas do Conselho Local de Acção Social de Macedo de Cavaleiros, em particular à Dr<sup>a</sup>. Salomé Caterna pela disponibilidade, pelos dados facultados e pela reflexões permanentes;
- Aos técnicos do Centro de Acção Social da Comarca de Sayago pelos dados e reflexões facultadas;
- Às instituições onde recolhemos a informação, pela amabilidade e disponibilidade demonstrada;
- Finalmente, à família pelo apoio incondicional e pelo carinho que souberam transmitir, em todos os momentos, de desânimo ou de alento, desta investigação.





## RESUMO

Perfila-se um novo paradigma de governança- local, colectivo, negocial e integrado- que, além das questões relacionadas com a assunção de arquitecturas institucionais mais horizontais, incorpore a ideia de, participação dos actores chave nos assuntos públicos, não descorando metas de eficiência, contextualização e integração das várias dimensões do problema social. Este paradigma esboça-se, ao mesmo tempo, que, se afirma um novo paradigma sociopolítico de intervenção social, cujos grandes marcos teóricos, reconhecendo a relação entre os fenómenos protecção social e desenvolvimento local, sublinham a importância da intervenção intersectorial e da preparação do contexto de referencia, recontextualizando o discurso oficial e promovendo, no decurso da acção, processos reflexivos capazes de gerar aprendizagem e espaço de manobra para os actores locais. As teorias de Beck (2000), Giddens (1997, 2001), Fukuyama (2006), Castells (2007), entre outros, oferecem elementos de fundamentação do novo paradigma, que, sugerem a experimentação de novos mecanismos de acção conjunta, como redes, parcerias e outras fórmulas de associativismo.

Estudaram-se as práticas de governação colectiva local no campo social, tomando como objecto de análise, as equipas das estruturas organizativas responsáveis pela aplicação de políticas de protecção social em dois territórios “enformados” por modelos de descentralização e de Estado diferenciados. Prosseguindo uma abordagem qualitativa, a investigação interpreta a realidade sobre as estratégias colectivas de governança na Comarca de Sayago e no Concelho de Macedo de Cavaleiros, ao longo de um raciocínio comparativo que, além do mais, encerra a preocupação de compreender a filosofia e a componente procedimental, subjacente ao campo da produção do discurso oficial, mas, estende a sua análise à lógica de recontextualização e de reprodução dos processo de governança local no campo social.

Nos contextos sócio-institucionais observados confirma-se o ponto central da comparação: os modelos de governança local no campo social são determinados pela organização institucional dos Estados e pelo modo como distribuem e organizam as competências políticas, que, por sua vez, promovem ou dificultam o relacionamento dos actores em torno da acção colectiva local. Em ambos os casos elucidaram-se os factores implicados no fortalecimento, ou na fragilização dessas práticas, para se esboçar, de seguida, um modelo (s) de governança no campo social, que combine a acção colectiva e a democracia participativa no âmbito de uma teoria integrada de desenvolvimento local e de combate à pobreza.

Contudo, importará reconhecer, toda uma diversidade de práticas de governança e de contextos sócio-institucionais, implicando a compreensão, de per si, dos processos, para que se incorporem as fraquezas encontradas, no objecto de intervenção.

**Palavras-chave:** Pobreza; Desenvolvimento; Estado; Políticas; Descentralização; Governança; Acção Colectiva; Participação; Parcerias; Redes.



## ABSTRACT

Today, a new paradigm of governance is on the agenda that is more local, more collective, more negotiated, and more integrated. In addition to issues related to the adoption of more horizontal institutional architectures, this paradigm incorporates the idea that key actors in public affairs should participate in ways that allow various dimensions of contemporary social problems to be addressed efficiently, in a manner that takes account of the local context and in an integrated fashion. Given the interrelationship between social protection and local development, this new paradigm inevitably implies a new paradigm of socio-political intervention which foregrounds, both theoretically and empirically, the importance of intersectoral intervention, foreknowledge of the context, the recontextualisation of official discourse, and the promotion – both in words and deeds – of reflexive processes able to both generate learning experiences and create room for manoeuvre for local actors in line with local conditions and needs.

The theoretical contributions of Beck (2000), Giddens (1997, 2001), Fukuyama (2006) and Castells (2007), among others, have provided the foundational elements of this new paradigm, and have suggested that new mechanisms of collective action – such as networks, partnerships and other forms of associative practices – will constitute the most promising ways forward.

In this thesis, in order to examine local collective governance practices in the social field, the work and perceptions of the teams operationally responsible – within the corresponding organisational structures – for the application of social protection policies, were comparatively analysed in two administrative territories: the Comarca de Sayago (in the Northwest Interior of Spain) and the Concelho of Macedo de Cavaleiros (in the Northeast Interior of Portugal). In each, local collective governance strategies are structured by forms of State and models of decentralisation that are quite distinct. The mainly qualitative approach adopted in the analysis embodied a concern with the need to gain a better understanding of the philosophy and the procedural characteristics and processes that underpin the production of official discourse, along with the mechanisms by which local governance process are recontextualised and reproduced in the social field.

The fulcrum point of the comparison could be readily observed in the socio-institutional contexts observed in the field research: local governance models in the field of social protection are determined by the State's form of institutional organisation and by the way in which it organises and distributes responsibilities for policy implementation which, in turn, promote and/or constrain the relationships that are established and operationalised between key actors in relation to local collective initiatives.

In the two territories analysed, the factors that served to strengthen or weaken such practices were identified and on this basis, a model (or possibly, several alternative models) of governance in the social field were sketched out, in which collective action and democratic participation can combine to integratively support local development and the combating of poverty. Clearly, if the identification of weaknesses in the structures and forms of intervention is to assist in the attainment of participatory, developmental and anti-poverty objectives at the local level, it will be crucial to take into account the diversity of government practices and socio-institutional contexts when applying this model more widely to other territories.

**Key words:** poverty; development; state; public policy; decentralisation; governance; collective action; participation; partnerships; networks.



# ÍNDICE

Lista de Figuras.....	iii
Lista de Gráficos .....	iii
Lista de Quadros.....	iii
Lista de Siglas.....	v
<b>I. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I. CONTORNOS E SIMILITUDE DE UM OBJECTO MULTIDIMENSIONAL.....</b>	<b>11</b>
1.1. Contributos para uma compreensão sociológica da pobreza .....	11
1.2. Desenvolvimento local: da primazia económica à incorporação das dimensões marginais, sócio - ambientais.....	24
1.3. O carácter multidimensional da globalização: da agenda social global às novas estratégias organizacionais .....	33
1.4. Conclusão .....	42
<b>CAPÍTULO II. PARA UMA COMPREENSÃO SOCIOLÓGICA DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>47</b>
2.1. As correntes teóricas clássicas face ao intervencionismo Estatal .....	47
2.2. Premissas de Estado Social .....	51
2.3. Tipologias ou modelos de Estado-Providência .....	55
2.4. Do Estado Social Europeu às vicissitudes da implementação do sistema público de providência em Portugal e Espanha.....	62
2.5. A Crise do Estado Providência e a hegemonia do enfoque neo-liberal .....	65
2.6. A reforma do Estado Providência: reconfiguração dos papéis do Estado na acção social de âmbito local.....	69
2.7 Conclusão .....	73
<b>CAPÍTULO III. A ORGANIZAÇÃO ESTRUTURAL DA DEMOCRACIA NAS SOCIEDADES MODERNAS ..</b>	<b>79</b>
3.1. Das teorias de cidadania à compreensão das condições contemporâneas da organização estrutural da democracia .....	79
3.2. Da organização estrutural da democracia à respectiva consolidação .....	84
3.2.1. As transições democráticas: Portugal e Espanha.....	89
3.3. Conclusão: Alternativas de reorganização estrutural da democracia .....	90

<b>CAPÍTULO IV. DA DISSEMINAÇÃO DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS À EMERGÊNCIA DE UM NOVO CONCEITO DE GOVERNAÇÃO LOCAL.....</b>	<b>97</b>
4.1. A governança corporativa na legitimação do sistema político local .....	97
4.2. Redes sociais: dos conceitos aos processos.....	104
4.3. Parceria: concepções e debates metodológicos.....	116
4.4. Conclusão: Da Estrutura organizacional do sistema de desenvolvimento social às parcerias .....	126
<b>CAPÍTULO V. A DESCENTRALIZAÇÃO DE COMPETÊNCIAS NO CAMPO SOCIAL: REFORMAS E DESAFIOS DO NOVO GOVERNO LOCAL NO SENTIDO DA EFICÁCIA E DA DEMOCRATIZAÇÃO .....</b>	<b>133</b>
5.1. Os contornos da descentralização enquanto estratégia de reforma do Estado.....	133
5.2. Acerca das principais diferenças do processo de Descentralização em Espanha e Portugal.....	137
5.2.1. As particularidades do processo de descentralização português .....	141
5.2.2. As particularidades do processo de descentralização espanhol.....	149
5.3. Conclusão .....	157
<b>CAPÍTULO VI. DO MODELO DE ANÁLISE À ABORDAGEM EMPÍRICA PARA EXPLICAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS COLECTIVAS DE GOVERNAÇÃO LOCAL NO CAMPO SOCIAL.....</b>	<b>167</b>
6.1. Modelo de Análise .....	167
6.2. Dos objectivos à Selecção do Instrumental metodológico .....	169
6.3. Etapas da pesquisa sociológica.....	173
6.3.2. Definição da unidade de Análise.....	174
6.4. Recolha de informação e apresentação dos resultados .....	176
6.5. De regresso à problemática da governança local .....	183
6.5.1. <i>Modos operandi</i> da governança local na Comarca de Sayago.....	186
6.5.2. <i>Modos Operandi</i> da governança local no Concelho de Macedo de Cavaleiros.....	212
6.6. Conclusão .....	250
<b>CAPÍTULO VII. CONSIDERAÇÕES FINAIS: ELEMENTOS PARA UM MODELO DE GOVERNAÇÃO COLECTIVA NO CAMPO SOCIAL .....</b>	<b>259</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>279</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>311</b>
Anexo I. Guião de entrevista exploratória semi-estruturada .....	313
Anexo II. Guião de entrevista colectiva.....	317
Anexo III. Guião de entrevista semi-estruturada.....	319
ANEXO IV. Ficha de caracterização estratégias colectivas de governança local no campo social .....	321

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Estrutura da Tese .....	9
Figura 2. Grafo com quatro vértices e seis arestas .....	105
Figura 3. Diagramas de Paul Baran .....	106
Figura 4. Organização da parceria – modalidade radial .....	121
Figura 5. Organização da parceria – modalidade em rede .....	123
Figura 6. A abordagem da parceria Leader .....	125
Figura 7. Estrutura da participação social nas políticas públicas .....	130
Figura 8. Localização do concelho de Macedo de Cavaleiros .....	176
Figura 9. Localização da Comarca de Sayago .....	177
Figura 10. Espaços de Inclusão Social .....	265
Figura 11. A rede de interações nas estratégias colectivas de governança local .....	267
Figura 12. Rede de actores no combate à pobreza integrada .....	268
Figura 13. Princípios estratégicos de intervenção local sistémica .....	271
Figura 14. Condições sistémicas necessárias à intervenção social .....	273
Figura 15. Os processos de revitalização da intervenção social .....	274
Figura 16. Etapas metodológicas dos processos de intervenção social .....	275

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Articulação e envolvimento do CEAS com estruturas institucionais da comunidade .....	196
Gráfico 2. Estruturas institucionais com envolvimento com o CEAS .....	197
Gráfico 3. Estruturas locais com envolvimento nos grupos de trabalho de processos locais em curso .....	231
Gráfico 4. Estruturas Locais com envolvimento em pelo menos dois dos grupos de trabalho com processos locais em curso .....	231

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Expansão semântica do conceito de desenvolvimento ao longo da história .....	29
Quadro 2. Taxa de Risco de Pobreza nos países da EU antes e após transferências sociais (em percentagem) .....	43
Quadro 3. Sistemas de Providência Ocidental .....	56
Quadro 4. Sistemas de Providência na Europa .....	57
Quadro 5. Características do sistema de providência mediterrânico .....	58
Quadro 6. Modelos de institucionalização de políticas sociais .....	60
Quadro 7. Dimensões da Crise do Sistema de Providência Estatal .....	66
Quadro 8. Pressupostos Contemporâneos do Sistema de Providência Responsável .....	71
Quadro 9. Concepções teóricas de cidadania .....	79
Quadro 10. Pressupostos contemporâneos da democracia cosmopolita .....	93

Quadro 11. Factores que influenciam a mudança do paradigma – administração pública para governação pública.....	98
Quadro 12. Princípios e Estratégias de Governança Pública.....	102
Quadro 13. Tipos de redes segundo a interacção dos agentes.....	111
Quadro 14. Tipo de rede segundo os espaços de configuração.....	113
Quadro 15. Tipo de redes segundo a missão que prosseguem.....	114
Quadro 16. Tipo de parcerias segundo a dinâmica de articulação dos actores.....	119
Quadro 17. Principais características da parceria de gestão e animação.....	120
Quadro 18. Problemas da modalidade radial.....	122
Quadro 19. Problemas da modalidade em rede.....	124
Quadro 20. Análise comparada do modelo de descentralização: Portugal e Espanha.....	138
Quadro 21. Tipologia das Autarquias Locais em Portugal.....	144
Quadro 22. Tipologia das Entidades Locais territoriais em Espanha.....	151
Quadro 23. Aplicação do método comparativo suportado numa estratégia de investigação qualitativa, etnográfica e do discurso oficial.....	172
Quadro 24. Critérios de selecção dos territórios.....	175
Quadro 25. Análise comparativa com base em indicadores geográficos e sócio-demográficos.....	178
Quadro 26. Indicadores base dos índices de convergência.....	179
Quadro 27. Alguns aspectos do diagnóstico e da estratégia política de desenvolvimento transfronteiriço para as NUT III Norte de Portugal e Castela e Leão.....	180
Quadro 28. Modelos espaciais da fronteira.....	181
Quadro 29. Áreas de Actuação da Junta do Governo das Deputações Provinciais.....	187
Quadro 30. Domínios de Competências da Junta de Governo Provincial.....	187
Quadro 31. Princípios subjacentes ao sistema de acção social de Castela e Leão.....	188
Quadro 32. Organização do Sistema de Acção Social em Castela e Leão.....	189
Quadro 33. CEAS na Província de Zamora versus Equipas técnicas na área da política social e imigração da Província de Zamora.....	192
Quadro 34. Linhas de actuação da Secção de Bem Estar Social da Junta de Governo da Deputação de Zamora através da Rede de CEAS, na área da Política social e Imigração.....	194
Quadro 35. Entidades da Zona de Sayago: enquadramento por área e por sector.....	195
Quadro 36. Eixos e Estratégias de Intervenção no Plano Regional de Castela e Leão.....	198
Quadro 37. Dispositivos da rede de coordenação.....	200
Quadro 38. Entidades responsáveis e colaboradores na execução dos processos.....	201
Quadro 39. Actividades mais representativas nos CEAS.....	202
Quadro 40. Percepções sobre a coordenação de políticas e a articulação entre serviços na Comarca de Sayago.....	206
Quadro 41. Limites do Modelo Espanhol na acção colectiva local.....	210
Quadro 42. Alcances do Modelo Espanhol na acção colectiva local.....	211
Quadro 43. Áreas de actuação das autarquias no âmbito da acção social.....	212
Quadro 44. Domínios de competências das autarquias.....	213
Quadro 45. A Parceria da Rede Social Segundo o Discurso Oficial.....	214
Quadro 46. Princípios de intervenção do Programa Rede Social (do CLAS).....	215



Quadro 47. Os Princípios de Governança nos Conselhos Locais de Acção Social .....	216
Quadro 48. Estrutura Orgânica do Programa Rede Social Oficial Versus Realidade Contextual .....	217
Quadro 49. Histórico das entidades com assento no CLAS e no NE, por área e por sector.....	220
Quadro 50. Estruturas institucionais do CLASMC segundo o ano de adesão.....	221
Quadro 51. Organização do sistema local de acção social, segundo o Discurso oficial .....	222
Quadro 52. Eixos e Estratégias de Intervenção dos vários Planos de Desenvolvimento Social elaborados pelo CLASMC .....	225
Quadro 53. Grupos de trabalho em funcionamento no âmbito do 3º PDS .....	230
Quadro 54. Tipo de actividades mais representativas no NE do CLASMC .....	232
Quadro 55. Limites do Modelo Português de descentralização no campo social relativamente à acção colectiva local ...	239
Quadro 56. Alcances do Modelo Português de descentralização no campo social relativamente à acção colectiva local	240
Quadro 57. Percepções e discursos sobre o produto/processo local: Estudo das respostas sociais .....	242
Quadro 58. Percepções e discursos sobre o produto/processo local: Estudo das respostas sociais .....	244
Quadro 59. Percepções sobre produto/processo local: Cooperativa Souto os Cavaleiros .....	246
Quadro 60. Percepções sobre produto/processo local: Cooperativa Souto os Cavaleiros .....	247
Quadro 61. Percepções sobre produto/processo local: Cooperativa Souto os Cavaleiros .....	248
Quadro 62. Percepções sobre produto/processo local: Cooperativa Souto os Cavaleiros .....	249
Quadro 63. Traços essenciais das diferentes políticas de aplicação local .....	263
Quadro 64. A rede local de actores sociais .....	268
Quadro 65. A rede local de actores sociais .....	269
Quadro 66. Processo de planeamento .....	276



## LISTA DE SIGLAS

AAMMOR	Associação de Amigos e Melhoramento de Morais
ACDRC	Associação, Cultural, Desportiva e Recreativa de Corujas
ACDRBV	Associação, Cultural, Desportiva e Recreativa de Bela Vista
ADDB	Associação de Diabéticos do Distrito de Bragança
ADERISA	Associação para o Desenvolvimento Rural Integral de Sayago
ADIMAC	Associação para o Desenvolvimento Integrado de Macedo de Cavaleiros
ADL	Associação de Desenvolvimento Local
AE	Associação de Escolas
AGRIARBOL	Associação dos Produtores Agro-Florestais da Terra Quente
AJAM	Associação Juvenil dos Artistas Macedences
APA-Ecoteca	Agência Portuguesa de Ambiente Ecoteca de Macedo de Cavaleiros
CAFAP	Centro de Apoio Familiar e Aconselhamento Parental
CCE	Comissão das Comunidades Europeias
CDSSB	Centro Distrital de Segurança Social de Bragança
CEAS	Centro da Acção Social
CERCIMAC	Cooperativa de Educação e Reabilitação de Cidadãos Inadaptados de Macedo de Cavaleiros
CETRAD	Centro de Estudos Transdisciplinares para o Desenvolvimento
CLAS	Conselho Local de Acção Social
CLASMC	Conselho Local de Acção Social de Macedo de Cavaleiros
CMMC	Câmara Municipal de Macedo de Cavaleiros
CPCJ	Comissão de Protecção de Crianças e Jovens
CSF	Comissão Social de Freguesia
CSIF	Comissões Sociais Inter-Freguesias
CSPG	Centro Social e Paroquial de Grijó
CSPM	Centro Social e Paroquial de Morais
CSPNSF	Centro Social e Paroquial de Nossa Senhora de Fátima
CSPSG	Centro Social e Paroquial São Geraldes
CSPT	Centro Social e Paroquial de Talhas
DEA	Diploma de Estudos Avançados
DESTEQUE	Associação para o Desenvolvimento da Terra Quente
DGDR	Direcção-geral de agricultura e desenvolvimento rural
DGPPFE	Direcção Geral de Pressupostos, Programação e Fundos Europeus
DOP	Denominação de Origem Protegida
DRAPN	Direcção Regional de Agricultura e Pescas do Norte
DS	Diagnóstico Social
ECOTECA	Agência Portuguesa de Ambiente de Macedo de Cavaleiros
Eurostat	Gabinete de Estatísticas da União Europeia
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

FEOGA	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola
FORESTIS	Associação Florestal de Portugal
FSE	Fundo Social Europeu
GAL	Grupo de Acção Local
GCRCPMC	Grupo Cultural e Recreativo da Casa do Povo de Macedo de Cavaleiros
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IES	Instituto de Educação Secundária
IMI	Ingressos Mínimos de Inserção
INTEGRAR	Programa de Desenvolvimento de Competências
INTERREG	Programa de Iniciativa Comunitária da Comissão Europeia
IPSS	Instituição Particular de Solidariedade Social
LBRL	Leis de Bases do Regime Local
LBSS	Lei de Bases da Segurança Social
LEADER	Iniciativa Comunitária de Ligação Entre Acções de Desenvolvimento da Economia Rural
MAC	Método Aberto de Coordenação
MSE	Mercado Social de Emprego
MTSS	Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social
NE	Núcleo Executivo
NUTS	Nomenclaturas de Unidades Territoriais Para Fins Estatísticos
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico
OPC	Orçamento Programa para a Cooperação
PA	Plano de Acção
PDM	Plano Director Municipal
PDS	Plano de Desenvolvimento Social
PDS	Plano de Desenvolvimento Social
PIDDAC	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
PNAI	Plano Nacional de Acção para a Inclusão
PRODER	Programa de Desenvolvimento Rural
PROGRIDE	Programa para a Inclusão e Desenvolvimento
PSOE	Partido Socialista Obreiro Espanhol
QREN	Quadro de Referência Estratégico Nacional
REAPN-EAPN	Rede Europeia Anti-Pobreza - European Anti-Poverty Network
RN	Resíduos do Nordeste
SCMMC	Santa Casa da Misericórdia de Macedo de Cavaleiros
SI	Sistema de Informação
SODEZA	Sociedade Anónima para desenvolvimento da província de Zamora
UE	União Europeia
URBAN	Iniciativa Comunitária Urban
USAL	Universidade de Salamanca
UTAD	Universidade de Trás os Montes e Alto Douro

## I. INTRODUÇÃO

O Paradigma do Estado do séc. XXI está em transformação, procura romper com as instituições do passado e com as formas de intervenção sectorializadas e centralistas, no quadro do alargamento da esfera de intervenção dos Estados Providência e face aos impactos de uma economia de mercado excludente, abalam-se definitivamente os pressupostos ideológicos clássicos de equidade, igualdade e justiça social. Sendo certo que os Estados Providência representaram um salto qualitativo nas políticas sociais das sociedades desenvolvidas é arriscada a conclusão de Mozzicafredo (2000) no que diz respeito à compatibilização entre capitalismo e democracia. O afastamento dos ideais de justiça social foi motivado pela crise económica, que já vem dos anos 70 e resulta numa escassez de recursos traduzíveis em capital social, e, pelos factores da conjuntura internacional, como a desigual distribuição mundial de recursos, a perda de poder do Estado Nação, o afastamento progressivo de um centro de poder, cada vez mais, virtual, a globalização, a mundialização e a internacionalização da economia. Tais factores, isolada ou cumulativamente, têm reforçado os argumentos neo-liberais, sustentando o olhar crítico sobre os Estados Providência.

Citando Fernandes (1998) a crise do modelo ocidental de Estado é sintomática da necessidade de se repensarem os níveis e os factores da democracia local. Importará mobilizar grupos intermédios de poder, quer, criando condições que invertam a concentração de poder, quer, procurando alternativas que aproximem os actores sociais dos poderes institucionais do Estado. Esta questão coloca-se com grande pertinência em Portugal e em Espanha onde o sistema de providência teve uma ênfase assistencialista até aos anos 70 e se reconfigura com objectivos de Estado Providência, com algumas vicissitudes, no período democrático.

No contexto actual de crise dos modelos de providência, importará repensar a intervenção pública em concordância com as referidas redes locais, estruturando-as no sentido de uma providência solidária unificada, colectiva e integrada, capaz de contemplar

medidas de política, contextualizadas, preconizando simultaneamente a erradicação da pobreza e a concretização de lógicas de desenvolvimento e reforçando, deste modo, as hipóteses de providência numa sociedade onde o risco de pobreza se impõe como cenário.

Subscreve-se o pressuposto de Suleiman (2005) sobre descentralização como estratégia de devolução do poder às populações, resultante do processo constitutivo da própria democracia. Porém a diferenciação territorial dos tecidos sócio, económicos e simbólicos, e, a respectiva influencia desses tecidos nos processos de inclusão, é demonstrativa da necessidade de se acautelarem os diferentes condicionalismos destas formas de providência solidária organizadas localmente. Por conseguinte, acrescenta-se ao pressuposto de Suleiman (2005) a conclusão de Santos (2003) defensora de um processo de pluralismo cultural e de reconhecimento de novas identidades que terá como consequência a redefinição de diferentes teses de democracia, tornando-se imprescindível a combinação de formas de democracia participativa e de democracia representativa a partir da coexistência e da complementaridade de ambas<sup>1</sup>. Tratar-se-á de descentralizar responsabilidades e poder de decisão ao nível dos territórios sub-nacionais que, numa combinação dialéctica, se articulem com os níveis de poder supra nacionais e estabeleçam as complementaridades necessárias entre o local e o global.

Partimos do pressuposto teórico, defendido por Marx (1968) e Vachon (1993) de que a pobreza presente nas sociedades actuais, quer nas sociedades modernas desenvolvidas quer nas sociedades ditas subdesenvolvidas, resulta de uma construção macroeconómica grandemente influenciada pelo capitalismo. Do mesmo modo, assumimos o pressuposto partilhado por Blanquart (2004), Rosanvallon (1995), e Delarue (1991) de que os processos de localização territorial deveriam reflectir as diferenças sociais específicas, uma vez que, os territórios por intermédio das políticas são, mais ou menos, dotados de infra-estruturas de desenvolvimento (equipamentos e serviços de apoio à população, habitação social e emprego).

Por conseguinte, o desenvolvimento local e a cidadania implicam uma articulação eficiente dos sistemas produtivos locais.<sup>2</sup> Neste sentido, haverá que imprimir à acção

---

<sup>1</sup> A coexistência implica convivência em níveis diversos e a complementaridade implicará uma articulação mais profunda entre a democracia representativa (mais centralizada) e a democracia participativa a nível local, acentuando determinadas características participativas já existentes em algumas democracias dos países centrais (Santos, 2003 cit. Mansbriidge, 1990).

<sup>2</sup> É fundamental dinamizar os fluxos locais de criação de emprego, rendimento e consumo, nomeadamente a partir da agricultura familiar e de micro empresas formais e informais que produzem e consomem em mercados locais e regionais.

colectiva territorial, formas de organização capazes de alterar e desenvolver determinado *status quo*, enquadrando os projectos territoriais de combate à pobreza no quadro de projectos de desenvolvimento territorializados.

De facto as potencialidades de um território já não resultam da respectiva resignação e aceitação de regras políticas e económicas externas mas sobretudo, das atitudes e capacidades de promover uma dinâmica de sociedade local capaz de realizar projectos inovadores e deste modo, criar espaços de autonomia local. Na linha de Vachon (1993:4) *não são os recursos que criam o projecto mas o projecto que cria os recursos*, pelo que importará garantir uma concepção do projecto local capaz de, por um lado, promover a afirmação de estruturas locais facilitadoras da democracia participativa e da acção colectiva organizada, e por outro, assegurar a afirmação de lógicas de intervenção que focalizem a resposta ao problema através da compatibilização do combate à pobreza com o desenvolvimento local, promovendo a acção integrada, intersectorial e sistémica.

A afirmação da lógica democrática e territorial nas políticas de combate à pobreza e de desenvolvimento ocorre em todas as sociedades modernas capitalistas, a partir dos anos oitenta no seguimento da crise ideológica e financeira dos Estados Providência, e comporta, a necessidade de se encontrarem estratégias adequadas de intervenção territorial, capazes de acautelar um certo oportunismo do Estado de distribuição da responsabilidade do combate à pobreza por novos e diferentes actores. Na linha Rosanvallon (1995), estas lógicas territoriais reflectem diferenças territoriais de acordo com os contextos sócio-territoriais em presença, pelo que, como se disse, será imprescindível, equacionar a intervenção local em complementaridade e não em substituição de uma responsabilidade pública que, em primeiro lugar, compete ao Estado. Tratar-se-á de concretizar os princípios de um Estado Social accionando no local, fórmulas de governação ou governança, capazes de comprometer, em complementaridade, outros agentes e outras redes sociais, no suporte social aos indivíduos e famílias.

Subscreve-se a noção de governação, ou governança, do sistema político local na linha da OCDE (2002) e parafraseando vários marcos teóricos, como Puttman (1996), Castels (2001), Norris (2007), Ostrom (2009), Cristóvão (2010), que, associam a governança à participação dos cidadãos nos processos de decisão em torno dos assuntos locais, pondo em causa, definitivamente, a ideia de um Estado omnipresente.

Entende-se a noção de governação, ou governança, como um fenómeno pluridimensional, que, além das questões relacionadas com o desenho da arquitectura

institucional dos órgãos locais, mais centralistas ou mais horizontais, incorpora a ideia de participação dos actores chave nos assuntos públicos e corresponde ao conjunto de processos e actores locais envolvidos na acção local.

No início deste processo de investigação, utilizou-se, sobretudo, a noção de governação, no entanto, à medida que se pormenorizou a compreensão sobre os processos e se delimitou o objecto, restringindo-o à análise das estratégias locais assumidas colectivamente no campo social, optou-se, nomeadamente, a partir do capítulo IV, pela noção de governança, que, se aproxima, de igual modo, da participação democrática e do exercício do poder colectivo, sem instalar a confusão com a noção de governação, mais associada com as formas de actuação adoptadas dentro da administração pública.

A forte ligação da pobreza às causas externas resultantes do modelo de crescimento económico, da conjuntura estrutural e do funcionamento arbitrário e desregulado do mercado, terá contribuído para reforçar este reposicionamento, das práticas de acção social, suportando-o, antes de mais, na crítica à perspectiva assistencialista tradicional de actuação imediata e sectorializada sobre as causas do problema. A relevância de problemas como o desemprego estrutural, o emprego precário, o mau emprego e os baixos rendimentos, nos níveis de integração social, trouxe ao centro do debate da política e da academia europeia, a procura de novos enfoques de acção social que reflectam um reposicionamento do Estado no campo de intervenção das políticas sociais, redefinindo as margens do dito campo, ampliando o espectro e os actores envolvidos. Com a implementação destes novos enfoques locais foi iniciado um percurso em direcção a um Estado Social Parceiro, necessariamente interdisciplinar e intersectorial. Tratar-se-á de criar no “espaço local”, um espaço de manobra para os actores locais, um espaço de concertação- entre decisores políticos do Estado Central e local, entre técnicos de intervenção e representantes da população local- de modo a aplicar as políticas sociais, trabalhando os vectores fundamentais da inclusão social e aproximando a intervenção sobre a questão social de uma proposta de desenvolvimento local que, contribua para o reforço do tecido sócio-económico do contexto local.

Subscreve-se o entendimento de Giddens (1997) e de Beck (1997,1998, 2000) sobre o maior impacto do risco nalgumas pessoas, países ou regiões. Subscrevem-se também as suas propostas de dispositivos de *providência social positiva*, criando *programas de política generativa*<sup>3</sup> ou criando estruturas de *subpolítica*<sup>4</sup> que, se constituam em esquemas de

---

<sup>3</sup> A política generativa segundo Giddens (1997) é uma política que procura que sejam os indivíduos e os grupos a fazer acontecer as coisas, em vez de permitirem que as coisas lhes aconteçam, no contexto das



política radical, capazes de provocar mudança nas estruturas e na capacidade de controlar essa mudança, respondendo à ineficácia demonstrada pelos modelos centralistas e hierárquicos de Estado Providência.

A subpolítica de Beck suportava-se na ideia de subsistema de política, para a implementação de políticas suportadas na conexão entre autonomia e responsabilidade social e colectiva, ao abrigo de um Estado transnacional e de uma sociedade civil também atravessada por uma variedade de agências transnacionais. Está em curso uma estratégia de articulação dos diferentes actores da rede de interdependência, entre o global e o local. De acordo com Beck (1997) o mundo das instituições políticas, no qual se identifica política com Estado, deverá coexistir com práticas políticas quotidianas, individualizando conflitos e interesses, em torno de espaços de subpolítica (subsistemas de política), conduzindo à reconstrução do sistema político, por meio da delegação de poder a diversos grupos.

Com efeito, o paradigma actual de ciência e de política legitima a necessidade de se criarem novos modelos de acção social que articulem as mudanças profundas do capitalismo actual, com as questões da democracia representativa, da governança e da cidadania activa. A reorganização dos serviços de acção social e a desconcentração (para o território) de competências de combate à pobreza e de desenvolvimento social são estratégias que decorrem destes contextos sociopolíticos.

No âmbito desta investigação para doutoramento pretende-se compreender o processo de territorialização de práticas de acção social, enquadradas em estratégias mais alargadas de desenvolvimento social, as relações entre os objectivos explicitados nos pressupostos desta territorialização e as práticas que são accionadas, estrutural e conjunturalmente, analisando, a sua tradução em estratégias colectivas, integradas e intersectoriais.

Esta investigação pressupõe ainda o estudo dos factores e dos processos implicados na fragilização de dinâmicas de acção colectiva territoriais, assim como a análise de modelos de intervenção territorial construídos no seguimento da aplicação dos princípios de localização de intervenções no campo social.

---

preocupações e dos objectivos sociais na sua globalidade. É uma política de espaço público embora não se situe na velha oposição entre Estado e mercado. O seu funcionamento implica a previsão das condições materiais organizadas com vista às decisões políticas tomadas pelos indivíduos e os grupos na ordem social mais vasta.

- 4 A subpolítica de Beck integra as instituições de política do Estado e os actores sociais, enquadrando nesta categoria os actores colectivos, sociais e individuais que por princípio eram *outsiders* do sistema político oficial. As políticas oficiais coexistiam com as práticas políticas quotidianas que permitem aos actores sociais uma participação no sistema político sobre diversos assuntos.

Trata-se de aferir: a territorialização de políticas potenciou o aparecimento de modelos territoriais de combate à pobreza, colectivos, integradores dos *stakeholders* e das respectivas políticas públicas, facilitadores do *empowerment* das populações desfavorecidas, atentos ao uso de métodos participativos. Trata-se de aferir ao mesmo tempo, quais os modelos que melhor correspondem às expectativas sociais e institucionais dos territórios em análise.

No arranque do processo de doutoramento organizou-se a pesquisa como estudo comparativo entre Portugal e Espanha. A escolha dos dois países, aparentemente influenciada por factores logístico-geográficos, decorreu essencialmente das convergências políticas<sup>5</sup> inerentes, ao arranque tardio dos Estados Providência e da democracia e ao processo de descentralização e transferência de mecanismos de protecção social para dimensões mais locais ou regionais, que, em ambos os casos, foi encarada como um processo político-administrativo para reforçar a democratização e valorizar a relação do sistema de protecção com o desenvolvimento local.

Face à base teórico documental Europeia sobre o processo de territorialização de políticas e a sua relação com os modelos sociopolíticos de Estado, bem como, face à convergência dos países do Sul da Europa, desenvolveu-se esta investigação a partir de dimensões analíticas distintas e, ao mesmo tempo, complementares:

1. a dimensão macro-sociológica suportada numa extensa análise documental sobre as formas de Providência na Europa, explicitando os pressupostos estruturais do processo de descentralização de competências no campo social<sup>6</sup> e explorando a especificidade sócio política de Portugal e Espanha, países do sul da Europa, com inegáveis, convergências nos modelos de Estado Social, nos processos de democratização e descentralização; mas, com diferenciações, de igual modo evidentes, nos modelos orgânico-funcionais territoriais, regionalista no caso Espanhol e municipalista no caso Português. Esta análise é suportada na análise do discurso oficial dos parâmetros legais que estruturam o sistema político local

---

<sup>5</sup> Trata-se de países que iniciaram o processo de democratização na década de 70, atravessaram uma ditadura, o salazarismo no caso Português (até 1974) e o Franquismo no caso Espanhol (até 1975); por outro lado, a integração na EU com os impactos conjunturais e estruturais que daí resultaram, ocorreu em ambos os casos na segunda fase, isto é, em 1986. Porém, o processo de descentralização em Espanha inicia-se mais cedo e parte de uma base política, histórica e cultural bem distinta, apresentando actualmente, maior concretização do que em Portugal, não só pela importância que atribui à cooperação para o desenvolvimento, como também pela afirmação de organizações da sociedade civil.

<sup>6</sup> Com especial incidência nos países do Sul da Europa, Espanha e Portugal pela sua aproximação e convergência, analisando.

no campo da acção social. No âmbito da análise macro-sociológica, pretende-se compreender o discurso oficial, ao nível do campo da produção legislativa, sobre o processo de descentralização de competências de acção social para o território, em Portugal e em Espanha.

2. a análise micro-sociológica percorrendo os marcos estabelecidos nos planos de acção social e de inclusão em execução nos territórios seleccionados- Concelho de Macedo de Cavaleiros e Comarca de Sayago- em torno de um raciocínio comparativo sobre o carácter integrado desses planos, sobre os actores envolvidos na planificação e sobre as vantagens e as desvantagens dos modelos observados, em termos da participação democrática no exercício do poder colectivo. Esta abordagem micro sociológica de raciocínio comparativo, incidiu sobre as práticas de governança local nos dois territórios, explorando o discurso em torno da participação colectiva na planificação e na coordenação de recursos para o tratamento integrado da questão social. Tomam-se como objecto de análise, as estruturas e as respectivas equipas, do Conselho Local de Acção Social de Macedo de Cavaleiros (CLASMC) e o Centro de Acção Social da Comarca de Sayago (CEAS). A investigação centrou-se no estudo da actividade e na relação dessa actividade com as “prescrições normativas”, plasmadas nos parâmetros legais. Mas, explorou ainda, o campo de reprodução do discurso dos vários *stakeholders*, sobre os “modelos oficiais” de governança e a capacidade de recontextualização, no sentido do enquadramento das especificidades locais. Identificam-se os actores locais envolvidos nos processos locais decididos colectivamente, explicitando o processo de governança. Nesta abordagem micro-sociológica, estudam-se ainda dois processos locais em curso, cuja elaboração tenha resultado da aplicação de metodologias participativas e, elucidam-se sistematicamente os diferentes elementos desses processos, os seus limites e os seus alcances, em termos participação colectiva.

Esta investigação utilizou o método comparativo, enquanto instrumental de análise e explicação sociológica das *estratégias colectivas de governação local no campo social*, com vista a compreender, no sentido webariano, o possível conjunto de causas, os padrões invariantes e as trajectórias específicas, entre os casos singulares observados. Deste modo, o

raciocínio comparativo suportou-se numa estratégia metodológica de investigação qualitativa, de análise do discurso oficial e de cariz etnográfico.

Não foi pretensão desta tese entrar nas complexidades do “discurso oficial” analisado por Bernstein (1993, 1998), relacionada com os usos que os técnicos fazem do discurso oficial no decorrer da sua acção, mas, ao prosseguirem-se os objectivos de compreender a influência dos “modelos” de descentralização (discurso oficial proveniente das instituições públicas do Estado) nas práticas de governação ou governança local alcançadas, impôs-se a necessidade de compreender a capacidade negocial, democrática, de recontextualização dos discursos oficiais dos actores locais, bem como, a necessidade de explicitar a forma como os actores locais aproveitam o espaço de manobra deixado pelo Estado para implementar enfoques locais de protecção social integrada. Neste sentido, o modelo teórico de Bernstein (1993,1998), um sociólogo da educação, cuja teoria explica a estrutura do discurso oficial, ou seja, a forma como se constrói, regula, e distribui o conhecimento oficial pelas instituições (sobretudo, educativas), serve de referência à presente pesquisa. Do mesmo modo, se reconhece a influência do estudo de Loureiro *et al.* (2008), sobre a relação que os técnicos, na área da educação de adultos e do desenvolvimento local estabelecem com o discurso pedagógico oficial, proveniente das estruturas de informação da administração central.

Com esta estratégia metodológica não se pretendia “apanhar em falso” os técnicos e os responsáveis das estruturas locais observadas e entrevistadas, mas, conduzir a uma “construção discursiva”, de natureza reflexiva, com os *stakeholders*, evidenciando as contradições expressas, como “janelas” que se traduzissem em ideias para compreender a governança local e o espaço de manobra dos actores locais, em torno das decisões colectivas tomadas no âmbito do desenvolvimento de uma estratégia integrada de protecção social e de desenvolvimento local.

Seguindo um pressuposto teórico de reforma do Estado Social, analisou-se o funcionamento dos sistemas de protecção social local, à luz das grandes metas dessa reforma, as quais, apontam para uma mudança do paradigma, de governança e de intervenção social. Explorou-se a governança local à luz dos desafios que se colocam à evolução das instituições para a acção colectiva. A investigação, entretanto, desenvolvida vem demonstrar que, as fórmulas de governança local observadas são, mais, ou menos, participadas, e mais, ou menos contextualizadas, no espaço local, municipal ou comarcal,

em função do modelo sócio-político de descentralização e da respectiva organização territorial das competências no campo social.

A figura 1 esclarece a organização da presente investigação de doutoramento sobre a explicação sociológica das *estratégias colectivas de governação local no campo social*, subdividindo-a em duas partes, a primeira parte de revisão teórica e de enquadramento da temática, enquanto a segunda parte de abordagem empírica.

<b>Introdução</b>	
<b>Parte A: Revisão Bibliográfica e enquadramento da temática</b>	
<b>Capítulo I</b>	Contornos e similitudes de um objecto multidimensional: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Pobreza e exclusão social</li> <li>– Desenvolvimento Local</li> <li>– Globalização</li> </ul>
<b>Capítulo II</b>	Para uma compreensão sociológica da organização do Estado: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Correntes clássicas</li> <li>– Estado Social</li> <li>– Reforma do Estado Social</li> </ul>
<b>Capítulo III</b>	A organização estrutural da democracia nas sociedades modernas: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Cidadania</li> <li>– Democracia</li> <li>– Reorganização estrutural da democracia</li> </ul>
<b>Capítulo IV</b>	Redes e Parcerias: uma reflexão sobre conceitos, configurações e processos de trabalho: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Governança</li> <li>– Redes e Parcerias</li> </ul>
<b>Capítulo V</b>	A emergência do conceito de governança no contexto da descentralização e da disseminação de parcerias público-privadas: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Descentralização</li> <li>– Estrutura organizacional do sistema de desenvolvimento social e da protecção social</li> </ul>
<b>Parte B: Da abordagem empírica</b>	
<b>Capítulo VI</b>	Do modelo de análise à abordagem empírica para explicação das estratégias colectivas de governança local no campo social <ul style="list-style-type: none"> <li>– Modelo de análise</li> <li>– <i>Modos Operandi</i> da Comarca de Sayago</li> <li>– <i>Modos Operandi</i> no concelho de Macedo de Cavaleiros</li> </ul>
<b>Considerações finais</b>	
<b>Capítulo VII</b>	Considerações Finais: Elementos para um modelo de governança colectiva no campo social

**Figura 1. Estrutura da Tese**



# **CAPITULO I. CONTORNOS E SIMILITUDE DE UM OBJECTO MULTIDIMENSIONAL**

## **1.1. CONTRIBUTOS PARA UMA COMPREENSÃO SOCIOLÓGICA DA POBREZA**

A primeira dificuldade de trabalhar o conceito de pobreza decorre do seu uso frequente em áreas disciplinares distintas, desde a economia, à sociologia, à antropologia, à ciência política, tem-se atribuído categorizações de pobres a colectivos muito heterogéneos.

Sendo certo que, à medida que estas noções fluem nos discursos políticos tendem a tornar-se mais equívocas enquanto conceitos científicos, a presente abordagem teve a preocupação de compreender as possíveis aplicações do conceito de pobreza, explicitando eventuais aproximações com conceitos similares que, resultem numa definição de pobreza mais precisa e operacionalizável. Por outro lado, procedendo à análise dos desafios que se colocam às políticas de combate à pobreza desde a implementação do período democrático e, fundamentalmente desde a década de 80 do séc. XX, marco de uma preocupação político-institucional com a territorialização dos processos, apelando à parceria em todas as direcções. Partilhando do entendimento de Chopart (2003), a dispersão interministerial e do partenariado local complexifica os dispositivos de acção social na execução das políticas sociais, pelo que, se torna imprescindível, a concepção de um modelo que facilite o cruzamento entre descentralização de competências para níveis periféricos e acções do Estado central, baseado numa lógica de participação alargada e co-produção com o utilizador.

Pobreza e exclusão social são noções, actualmente, generalizadas nos vários discursos políticos e académicos, nacionais e internacionais, quer enfatizando as causas, ou os perfis dos públicos, quer, reconfigurando modelos de Estado, de política e de intervenção, que, ofereçam eficácia no tratamento dos perfis dinâmicos da pobreza.

Atribuem-se múltiplos significados à pobreza, redundando todos eles em estados de privação ou carência: a) carência material de bens e serviços essenciais, envolvendo as necessidades básicas de alimentação, vestuário, alojamento e cuidados de saúde; b) carência

de rendimento ou riqueza, o que se traduz na escassez de recursos económicos; c) carência social e incapacidade de participar na sociedade, é entendida como a exclusão social; d) carência energética para mudar, envolvendo a falta de auto-estima e a baixa espiritualidade<sup>7</sup>.

É inquestionável o conteúdo económico do conceito de pobreza, resultante do problema de privação económica e da falta de ingresso no mercado, mas, não menos decisivos na explicação da pobreza, são os factores relacionados com o capital social, como veremos ao longo deste capítulo.

No séc. XVIII, A. Smith (1993) definia pobreza como impossibilidade de cobrir as necessidades imprescindíveis, de acordo com os costumes de um país. Townsend (1971) acrescenta, os recursos dos pobres são tão escassos, que ficam abaixo dos recursos controlados por indivíduos ou famílias médias, o que lhes provoca exclusão de padrões de vida, costumes e actividades correntes. Também Sen (1976) define pobreza como um problema de privação, estabelecendo as diferenças entre a falta de recursos (dos pobres) e a dotação mínima daqueles que não se incluem nessa categoria.

Na mesma linha, o Conselho Europeu, desde 1984, adopta a definição de pobreza como situação que atinge pessoas, famílias e grupos de pessoas cujos recursos (materiais, culturais e sociais) são tão limitados que os excluem do nível de vida minimamente aceitável do Estado Membro onde residem. Esta definição é demasiado restritiva por acentuar o critério do rendimento. Já na década de 90 Xiberras (1993), Almeida *et al.* (1992) Capucha (1998), Bruto da Costa (1998) e Rodrigues (2002) explicam a pobreza, no âmbito da nova configuração das desigualdades, sobretudo pela incapacidade de inclusão no mercado e insuficiência de recursos, mas atribuem-lhe um conjunto de outras dimensões, subjectivas e contextuais, que reforçam a situação dinâmica de privação por falta de recursos.

Paulatinamente firmou-se um novo quadro teórico em torno do entendimento de pobreza que, questionando a consideração exclusivamente económica, foi procedendo a uma interpretação mais ampla, de carácter subjectivo, incluindo-lhe indicadores não susceptíveis de traduzir em moeda. Na perspectiva deste quadro teórico-institucional, o estudo dos níveis de pobreza deve introduzir uma interpretação mais ampla, que inclua factores subjectivos e apreciações dos próprios indivíduos em situação de pobreza. As Nações Unidas, através do seu programa de desenvolvimento social, deram passos largos nesta complementaridade, utilizando uma ampla variedade de aproximações,

---

<sup>7</sup> <http://pt.wikipedia.org/wiki/Pobreza> consultado em 10/06/2008.



nomeadamente, as percepções subjectivas das pessoas nos respectivos contextos sobre as suas necessidades básicas. Do mesmo modo, o próprio Banco Mundial desde 2001, encara a pobreza como vulnerabilidade e incapacidade, de se fazer ouvir, de ter poder e representação. Partilhando das concepções de pobreza que aproximam o conceito da relação com o capital social, definido em termos de recursos aos quais um actor tem acesso, a revisão do conceito de pobreza parece estabelecer aproximações e sobreposições com o conceito de exclusão social.

O alcance do conceito de pobreza varia de sociedade para sociedade, de época para época e de grupo social para grupo social, trata-se de um problema recorrente na história, que, actualmente, mantendo os seus “velhos rostos”, aparece reconfigurado num novo perfil, marcado pelo mau emprego e pelo desemprego.

Embora se trate de uma construção relativamente recente existe relevância empírica e conceptual no reconhecimento de que a pobreza é determinada por uma multiplicidade de factores dando origem a variadíssimos rostos. O carácter multidimensional da pobreza está presente nomeadamente em Sen (1999:24) quando estabelece relacionamentos com três conceitos chave: a) subsistência ou sobrevivência biológica, associando a pobreza ao enfoque nutricional. Em torno do conceito de *subsistência*, Rein (1970), Townsend (1971), Sen (1999), Costa (1984), destacam critérios de ordem quantitativa a partir dos quais será possível estabelecer um mínimo nutricional necessário à sobrevivência biológica dos seres humanos, cuja inexistência se traduz em pobreza absoluta<sup>8</sup>; b) desigualdade dos rendimentos ou diferenciação na apropriação e usurpação privada de bens, associando a pobreza à desigualdade social. Townsend (1971) aborda a pobreza a partir do conceito de desigualdade, entre os 10 ou 20 % da base e os 10 ou 20 % do topo da pirâmide da distribuição de riqueza. Nesta perspectiva, como salientam Griffin (1984) a pobreza está associada à desigualdade da estrutura social; e, c) externalidade ou influência das economias externas, do modelo de crescimento económico e da conjuntura estrutural, difundindo-se a ideia de que a opulência dos ricos causa um mal-estar entre os pobres, o que implicará uma transferência de bem-estar de ricos para pobres. A concepção de externalidade da pobreza, sintetizada em Rein (1970), põe a tónica, não tanto na miséria ou situação de pobreza mas,

---

<sup>8</sup> A existência ou insuficiência física absoluta de calorias ou mercadorias remete para o conceito de pobreza absoluta primária enquanto a impossibilidade de prover ou gerir as mercadorias mínimas representa a pobreza absoluta secundária (Sen, 1999, cit Rowntree). Continuando o entendimento do autor os métodos de medição da pobreza – o directo ou o do rendimento, implicam o estabelecimento de um índice de nível de vida mínimo, abaixo do qual estamos perante uma situação de pobreza.

no desconforto e no custo para a comunidade. O fenómeno da globalização está amplamente relacionado com o conceito de externalidade e tem contribuído para o agravamento das assimetrias regionais a nível mundial<sup>9</sup>.

Autores como Griffin (1984), Paugam (2003), Sen (1999), Oyen (2002) e Rodrigues (2003), face à multiplicidade do fenómeno pobreza e à sua variabilidade consoante a época histórica, o meio ambiente e os hábitos culturais, consideram fundamental a caracterização da pobreza enquanto processo construído. Esta linha permite firmar a conclusão anterior sobre a medição da pobreza através da análise das dimensões objectiva e subjectiva.

A progressiva desmultiplicação do conceito em várias dimensões permitiu enquadrar novas realidades associadas à pobreza mas provocou dicotomias no conceito que se reconfiguraram em múltiplos significados: pobreza absoluta, pobreza relativa, pobreza objectiva, pobreza subjectiva, pobreza tradicional, nova pobreza, pobreza rural, pobreza urbana, pobreza temporária, pobreza duradoura, exclusão social, entre outros.

Vários sociólogos e investigadores estabelecem a distinção entre os conceitos *pobreza absoluta e pobreza relativa* relacionando a *pobreza absoluta* com a ideia de sobrevivência e a *pobreza relativa* com a noção de necessidades. A *pobreza absoluta* ocorre quando um determinado indivíduo ou grupo se encontra num nível abaixo do rendimento mínimo necessário para comprar bens essenciais<sup>10</sup>, podendo esta situação resultar de uma pobreza primária, quando o próprio rendimento não permite a sobrevivência<sup>11</sup>, ou de uma pobreza secundária, quando o rendimento é suficiente mas a má gestão compromete a sobrevivência.

Evocando a dificuldade de identificar um padrão de sobrevivência física, pelo inerente condicionamento à época histórica, ao meio ambiente e aos hábitos culturais, Paugam (2003) sugere a utilização do conceito de *pobreza relativa*, enraizando-o no conceito de necessidades humanas, um conceito culturalmente definido, de acordo com os padrões sociais da sociedade em questão, complementado pelo conceito de exclusão social. Nesta linha, a *pobreza relativa* ocorre quando um indivíduo ou uma família não dispõe dos

---

<sup>9</sup> Em última instância, cabe ao Estado criar ou estimular a instalação de actividades que constituam externalidades positivas, e impedir ou inibir a geração de externalidades negativas. Isto pode ser feito através de instrumentos tais como taxaço e sançoões legais ou, inversamente, renúncia fiscal e concessão de subsídios conforme o caso.

<sup>10</sup> [http://pt.wikipedia.org/wiki/Pobreza\\_absoluta](http://pt.wikipedia.org/wiki/Pobreza_absoluta), consultado em 04/09/2008.

<sup>11</sup> A sobrevivência decorre de padrões de subsistência humana iguais para pessoas de constituição física e idade equivalente.

meios necessários para viver, de acordo com os modelos sociais da área onde está inserido ou de indivíduos com *status* social comparável<sup>12</sup>.

Introduzidos os conceitos de pobreza absoluta e relativa, bem como a sua ligação com as noções de sobrevivência e necessidades humanas respectivamente, importará relacioná-los com noções como *pobreza objectiva e pobreza subjectiva*. A primeira (pobreza objectiva) está associada a um padrão de referência de necessidades sociais frequentemente identificado com o limiar de pobreza na sociedade em questão, enquanto a noção de *pobreza subjectiva* resulta da percepção dos actores, das representações construídas pelos grupos sociais em causa.

Também existe a noção de *pobreza tradicional* centrada no carácter crónico e cíclico da pobreza, e de *nova pobreza* que, inclui as situações decorrentes de reestruturações económicas e tecnológicas com impacto no sistema produtivo e de consumo, incluindo variáveis de rendimentos, desqualificação social e consumos. São as situações de desemprego estrutural ou mau emprego, a par com padrões de consumo inadequados face ao nível de rendimentos, ou de comportamentos desviantes.

É frequente estabelecer-se a oposição entre *pobreza rural e pobreza urbana* pondo em evidência as formas de exclusão espacial que resultam dum *locus* diferente. Na perspectiva de Almeida *et al.* (1992) os espaços rurais são caracterizados por serem envelhecidos e economicamente constrangidos. O espaço rural fortemente carenciado de infra-estruturas de desenvolvimento apresenta uma coesão social e territorial baixa, constituindo-se num *Lotus* onde a pobreza e a exclusão social se traduzem na baixa produtividade agrícola, escassez de actividades económicas e dependência face às prestações de segurança social por parte de uma população maioritariamente idosa. Por outro lado, os espaços urbanos surgem com um maior dinamismo demográfico, económico e social, mais equipados de infra-estruturas e serviços de apoio social, mas, paralelamente, são espaços de maior densidade demográfica e potencialmente de maior concentração de problemas sociais, onde a pobreza e a exclusão social tomam proporções como a precarização do emprego, baixos salários e sobrelotação dos espaços. Podemos acrescentar à dicotomia rural/ urbana uma outra manifestação de exclusão espacial que dá lugar à pobreza suburbana, com grande incidência na periferia das cidades e nalguns bairros sociais. Esta incorpora um conjunto de problemas sociais emergentes, os quais, face à proximidade com o espaço urbano, apresentam contornos semelhantes aos observáveis em contextos urbanos.

---

<sup>12</sup> [http://pt.wikipedia.org/wiki/Pobreza\\_absoluta](http://pt.wikipedia.org/wiki/Pobreza_absoluta), consultado em 04/09/2008.

No quadro teórico da pobreza regista-se também a alusão às noções de *pobreza temporária* e *pobreza duradoura*, relacionando estas categorias com os fluxos de saída e entrada na pobreza, delimitados no tempo, e com a reprodução social ou cíclicos de reprodução da pobreza. O enfraquecimento dos vínculos laborais e o mau emprego, nomeadamente, são variáveis decisivas nas situações de *pobreza temporária*. Mas, quando existem mecanismos de reprodução social duradouros e difíceis de superar entra-se no âmbito da pobreza duradoura muito associada ao conceito de ciclo de pobreza.

Nas sociedades modernas, a pobreza não resulta somente da falta de bens materiais é igualmente um estatuto social específico, inferior, desvalorizado. De acordo com os traços característicos da nova da pobreza, Paugam (2003) identifica três grandes tipos de beneficiários da acção social, que, embora diferenciados, apresentam como denominador comum, a penúria dos rendimentos, a saber:

- a) Os frágeis, agrupando nesta categoria as famílias que beneficiam de uma acção social pontual de domínio orçamental. As situações de precariedade económica estão ligadas a estatutos jurídicos inferiorizados, ao desemprego e a situações intermédias entre o desemprego e o emprego. Em resultado da desqualificação e desemprego ou precariedade profissional, os frágeis têm o estatuto social, as sociabilidades e a auto-estima fragilizadas culminando na precariedade e/ou insuficiência de rendimentos.
- b) Os assistidos, agrupando nesta categoria as famílias que beneficiam de uma intervenção social relativamente pesada, ou, de um acompanhamento contratual pelos trabalhadores sociais. Face a incapacidades físicas ou mentais ou a processos de desclassificação social estas pessoas dispõem de rendimentos pela via da protecção social pública, que, resultam num fenómeno duradouro e conduzem ao socialmente assistido.
- c) Os marginais, incluindo nesta categoria os indivíduos ou famílias situados a jusante do dispositivo de assistência. Estes não dispõem de rendimentos, nem pela via do trabalho nem pela via de subsídios regulares. A protecção que beneficiam resulta de actos pontuais do centro municipal de acção social ou de associações caritativas, que distribuem ajudas financeiras pontuais, roupas e apoio material. Este grupo de pobres caracteriza-se pela acumulação de fracassos, pelas sucessivas rupturas com o mercado de trabalho e com as relações

sociais, familiares ou conjugais e traduzem-se em processos de marginalização ou comportamento desviante.

Nos anos 90 do séc. XX, a Comissão Europeia introduziu a expressão exclusão social no discurso político, dando-lhe um sentido diferente do seu sentido original, em primeiro lugar, por pretender que a expressão substituísse a noção de pobreza e em segundo lugar, por incluir na noção de exclusão social, não apenas a fase terminal de um processo mas o próprio processo de marginalização.

As aproximações conceptuais e as reconhecidas sobreposições de significado entre os conceitos de pobreza e exclusão social provocaram interrogações entre as elites científicas sobre a legitimidade científica de substituição da noção de pobreza pela noção de exclusão social.

É inquestionável que o conceito de exclusão social foi amplamente adoptado no discurso político e consolidado no âmbito da defesa de um Modelo Social Europeu, mas em primeiro lugar, foi um conceito reflectido por sociólogos, como Weber (1991), Castell (1998) Giddens (2004) entre outros, que o apresentavam como contrário ao conceito de cidadania, traduzível na não participação dos indivíduos nos benefícios mínimos da sociedade.

O estudo de indivíduos e grupos desfavorecidos, de acordo com a ênfase colocada numa ou noutra variável, tem induzido autores, como Room (1995), Bruto da Costa (1998) e Rodrigues (2003), entre outros, a destacarem entendimentos diferenciados, organizando as correntes teóricas de acordo com a tradição britânica ou partilhando da visão da escola francesa. A tradição britânica salienta os aspectos distributivos da pobreza enquanto a tradição francesa enfatiza os aspectos relacionais. Ao relacionar tais definições com os modelos de sociedade Room (1995) conclui que, no caso britânico, pela influência neoliberal, as elites políticas e intelectuais defendiam a sociedade como uma massa de indivíduos atomizados em competição no âmbito do mercado, enquanto no caso francês, as elites políticas e intelectuais, encaravam a sociedade como uma hierarquia de estatuto ou como um número de colectividades, ligadas pelo conjunto de direitos e obrigações.

A noção de exclusão social pertence assim à perspectiva da tradição francesa e encontra em Castel (1998) uma das principais referências. O autor define exclusão social como a fase extrema do processo de marginalização, entendido como um percurso descendente, ao longo do qual se verificam sucessivas rupturas na relação do indivíduo com

a sociedade. Desta definição pode concluir-se que, na sua origem científica o conceito incorporava a ideia de estado que se atinge a partir da concretização de um conjunto de perdas, sendo a mais relevante, a perda de vínculos com o mercado de trabalho. Esta ruptura traduz-se no desemprego, mais ou menos, prolongado, em perdas face ao mercado, ao consumo, culminando, na fase extrema, em perdas de sociabilidade. De facto, a análise das situações de exclusão evidencia perdas de identidade social, de auto-estima, de autoconfiança, de perspectivas de futuro, de capacidade de iniciativa, de motivação, de sentido de pertença.

Subscrevendo Bruto da Costa (1998) a verdadeira diferença entre as duas escolas de pensamento (escola britânica e escola francesa) deve ser entendida como uma diferença de ênfase e não como uma diferença de atenção exclusiva. Isto porque não faz sentido que a tradição britânica tivesse ignorado completamente a dimensão relacional, como também é questionável que a tradição francesa tenha ignorado as questões distributivas. Aliás, pela riqueza dos contributos das duas correntes, no que diz respeito ao estudo dos indivíduos e famílias desfavorecidas, é desejável resolver as questões conceptuais preservando a originalidade de ambas as tradições.

Rodrigues *et al.* (1999) conclui que a exclusão social pode ser entendida como um fenómeno multidimensional, como um fenómeno social ou, como um conjunto de fenómenos sociais interligados. De facto há um carácter cumulativo, dinâmico e persistente, nos factores de exclusão, encerrando em si processos de reprodução e evolução que, constituem, simultaneamente, causa e efeito, das múltiplas rupturas de coesão social e implicam manifestações de dualismo e de fragmentação social. Ou como salienta Fernandes (1991) nas situações de exclusão verifica-se uma acentuada privação de recursos materiais e sociais, arrastando para a periferia da sociedade todos aqueles que não participam dos valores e representações dominantes.

O processo estático corresponderá à pobreza, enquanto a exclusão social transcreve um processo dinâmico que pode levar à marginalização, uma vez que, associa vários *handicaps*, com actuação simultânea. Para autores como Bruto da Costa (1998) e Centeno *et al.* (2001) a aglomeração destes *handicaps* pode aumentar a vulnerabilidade de determinados grupos sociais à exclusão.

Ao colocar o problema da exclusão social em termos de falta de acesso a sistemas sociais básicos, consoante o conceito de cidadania, Bruto da Costa (1998) contribui para identificar os mecanismos de exclusão social e, em última análise, influencia a definição de

estratégias políticas, institucionais, económicas e sociais para a mudança de *status quo*<sup>13</sup>. A pobreza pode apresentar-se como uma forma de exclusão social na medida em que o pobre está excluído de alguns dos sistemas sociais básicos. Do mesmo modo, existem diversos autores como Castel (1998) e Bruto da Costa (1998) que, distinguindo esses conceitos, concluem, nem todas as situações de pobreza desencadeiam situações de exclusão social. Esta conclusão é validada pela especificidade da pobreza, nomeadamente, no antigo regime, em que os servos apesar de pobres estão integrados numa rede de sociabilidade, não estando portanto excluídos de um sistema relacional. Por outro lado, nas franjas sociais, nomeadamente, prostitutas, delinquentes e minorias étnicas, observa-se a existência de excluídos que não são pobres.

No entanto, na medida em que o pobre é excluído de alguns dos sistemas sociais básicos em relação aos quais se definiu a exclusão social, a pobreza deve entender-se como uma forma de exclusão social. Este entendimento permitirá conservar, quer os contributos anglo-saxónicos sobre a pobreza, de ênfase distributiva, quer a noção original de exclusão social desenvolvida pela escola Francesa, de ênfase relacional.

Com efeito, o exercício da cidadania implica o acesso a um conjunto de sistemas sociais básicos, definidos consoante o modelo de sociedade subjacente. Os factores inerentes aos fenómenos de pobreza e exclusão social devem ser procurados na sociedade, na forma como esta se organiza e funciona, nos modelos de políticas, nos estilos de vida, na cultura dominante, bem como, na estrutura do poder.

---

<sup>13</sup> A exclusão social pode assumir várias formas, dependendo dos domínios sociais que estejam comprometidos (Bruto da Costa, 1998): a) no domínio social a exclusão é vista em relação à pertença, integração e inclusão na vida social ou comunitária. Este domínio corresponde ao conjunto de sistemas, grupos ou redes sociais, desde os mais imediatos e restritos (família, vizinhança) aos intermédios associação desportiva ou cultural, grupo de amigos) e até aos mais amplos (comunidade local e mercado de trabalho) em que a pessoa está inserida, ou não. Neste domínio o mercado de trabalho aparece não apenas como uma fonte de rendimento mas também como um factor de socialização. Mas entenda-se a exclusão social não é apenas o resultado da exclusão das pessoas, pode também resultar de pessoas que se auto-excluem de aspectos centrais da sociedade; b) no domínio económico a pessoa está inserida, ou não, nos mecanismos geradores de recursos segundo os quais o indivíduo tem acesso a um salário e ao sistema de segurança. No mercado de bens e serviços o rendimento confere o acesso ao consumo ou à apropriação de bens enquanto no sistema de poupanças o rendimento confere a hipótese de fazer poupanças para fazer face a eventualidades imprevisíveis. O emprego e a participação no mercado de trabalho são centrais para a inserção; c) no domínio institucional a pessoa tem acesso, ou não, aos sistemas prestadores de serviços que não dependem dos rendimentos, nomeadamente, sistema educativo, saúde, justiça, por outro lado, o sistema burocrático corresponde ao da participação popular na política, no qual a pessoa revela maior ou menor passividade e/ou destituição de compromissos em participar nas esferas de poder institucional; d) o domínio territorial regista um reconhecimento recente, motivado, quer pelo agravamento das assimetrias regionais, quer pela tendência de concentração de problemas em *locus* diferentes e de círculo vicioso da pobreza (bairros degradados, bairros de habitação social, certas freguesias, concelhos rurais, países da África...); e, e) o domínio cultural ou simbólico engloba a dimensão mais subjectiva da exclusão social, integra as representações e os sentimentos.

A análise da literatura sociológica permite ainda concluir que na explicação da pobreza enquanto fenómeno socioeconómico é possível distinguir duas grandes correntes teóricas, designadamente a explicação estruturalista e a explicação culturalista. Na primeira corrente, defendida por Leeds (1971), encontram-se as teorias de pobreza estrutural, produzida e reproduzida pelas estruturas sociais. Esta corrente considera como critério chave a insuficiência de recursos socioeconómicos resultante de constrangimentos endógenos e exógenos<sup>14</sup>. Trata-se de um enfoque sócio-económico que explica os processos de exclusão a partir da desarticulação entre as diferentes partes da sociedade e os indivíduos. Esta desarticulação gera a não participação num conjunto mínimo de benefícios sociais da sociedade em questão (Capucha: 1998).

Subscrevendo Bruto da Costa (1998:27) o enfoque estruturalista descreve a pobreza como uma “*situação de privação resultante da falta de recursos*”, na qual de encontra inerente uma relação causa efeito. A privação configura-se em múltiplas privações nos vários domínios inerentes às necessidades básicas e é portanto neste contexto, que surge a diferenciação entre pobreza absoluta e pobreza relativa, relacionando-a com o conceito de subsistência ou de necessidades básicas. De acordo com esta perspectiva, como refere Giddens (2004:320), *as forças estruturais de uma sociedade, factores como a classe, o género, a etnia, a posição ocupacional, a escolaridade e outros - moldam a forma como os discursos são distribuídos*. Nesta linha as causas da exclusão são externas, resultam do modelo de crescimento económico. No risco social radicam factores como o crescimento económico, o funcionamento do mercado, o capitalismo e a incapacidade de proteger as camadas mais vulneráveis da sociedade.

Nesta corrente sócio económica advoga-se um combate às situações de pobreza pela via de medidas de política destinadas a distribuir mais uniformemente os rendimentos e os recursos pela sociedade.<sup>15</sup> Leeds (1971), criticando a explicação da reprodução da pobreza por causas internas, salienta a importância de considerar nessa explicação os constrangimentos estruturais que pesam sobre o meio social dos pobres.

A abordagem culturalista, sustentada por Lewis (1968) permite compreender as formas de pensamento e de comportamento incorporadas na experiência vivida pelos pobres

---

<sup>14</sup> O fenómeno da globalização está amplamente relacionado com a externalidade da pobreza. O avanço do capitalismo com o processo de reestruturação produtiva inerente, contribuiu para o agravamento das assimetrias mundiais e para a difusão de padrões de consumo que vieram produzir e reproduzir a pobreza.

<sup>15</sup> Como exemplos de políticas que procuram emendar as desigualdades sociais, estão os abonos de famílias, o salário mínimo e os níveis mínimos de rendimentos garantidos.



e admite a hipótese de existência de uma cultura de pobreza, que, ao incorporar um sistema de racionalização e de auto-defesa, funciona como um amortecedor, sem o qual os pobres não conseguiriam sobreviver. Para a tese cultural a pobreza perpetua-se pela “transmissão” de geração em geração, os filhos assimilam os valores fundamentais e os hábitos da respectiva subcultura. A pobreza não resulta de inadequações e inaptações individuais, mas da atmosfera social e cultural em que as crianças foram socializadas. Esta corrente focaliza-se nos modos de ser, sentir e agir dos próprios pobres, nos aspectos culturais do conceito de pobreza, nas práticas sociais, na organização familiar, nas relações inter-individuais, nas estratégias de vida e nos padrões de consumo que, interligados entre si, são geradores de uma determinada cultura de pobreza. Para Lewis a cultura da pobreza é, ao mesmo tempo, uma adaptação e uma reacção dos pobres à sua posição marginal numa sociedade de classes estratificadas, altamente individualizada e capitalista.

A abordagem culturalista centra-se na antropologia da comunidade, família e indivíduo e no conceito de cultura de pobreza. Nesta corrente teórica os processos de exclusão resultam de causas internas, individuais, transmitidas de geração em geração.

A tese da cultura de pobreza ganhou um novo estímulo com os contributos de Muray (1984) que, recusando a visão estrutural não partilhava integralmente a visão culturalista de Lewis, desenvolvendo um enfoque neoliberal que remetia a explicação da pobreza para as incapacidades de origem individual e argumentava que os programas sociais destinados a ajudar os pobres estavam realmente a prejudicá-los, criando uma subcultura que mina a ambição pessoal e a capacidade de auto ajuda.

Contudo, partilhando o pressuposto de Rodrigues (2003) ambas as abordagens apresentam limitações. Se por um lado, a visão estrutural reduz a pobreza à abordagem segundo critérios económicos, colocando de parte dimensões de interdependência, a outra, a visão cultural, circunscreve a sua análise à existência de uma cultura de pobreza, deixando à margem as diferenças existentes entre os indivíduos pobres.

Estas duas teorias constituíram um valioso contributo para a explicação da pobreza, reconhecendo-se actualmente que é fundamental adoptar uma atitude eclética, considerando os dois tipos de factores, os internos e os externos. No entanto, a sociologia, admitindo o carácter relativo da pobreza, sugere actualmente a delimitação dos objectos, partindo da constituição de grupos específicos e da análise da reprodução das suas condições de existência. Subscrevendo Paugam (2003:28), a pobreza é mais do que uma pré-noção no sentido durkeimiano. *É preciso pois, que o sociólogo, quer no momento em*

*que determina o objecto da sua investigação, quer no decurso das suas demonstrações, impeça decididamente o emprego destes conceitos que se formaram fora da ciência e por necessidades que nada têm de científico.*

Na mesma linha de Simmel (1998), Paugam (2003:29) conclui que a explicação da pobreza implica a análise aprofundada de um grupo real, a quem a sociedade reconhece um estatuto específico (no caso concreto analisa o estatuto de assistido). *A pobreza é na verdade, uma categoria flutuante, relativa e arbitrária, mas, constitui, todavia, uma propriedade da estrutura social das sociedades modernas, na medida em que consideram este fenómeno unicamente de forma negativa e desejam combatê-lo (...).* Nas sociedades modernas a pobreza não se define por si mesma, mas relativamente a um limiar de rendimentos que aumenta com o crescimento da riqueza. Esta condição social ligada à penúria dos rendimentos tem implicações extra materiais como o acesso à educação e à possibilidade de transmissão de um capital cultural aos filhos, de forma a facilitar a integração social e profissional.

A explicação da pobreza a partir do baixo nível de rendimentos é equívoca e relativa. Subscrevendo Townsend (1991) a pobreza poderia ser analisada a partir de duas ópticas complementares: a *objectiva* e por isso mensurável e a *subjectiva* que resulta de experiências e valores apreendidos. Esta conclusão é tanto mais pertinente quando se reflecte o pressuposto de Fassin (1996) sobre o conteúdo e o alcance da pobreza variarem de sociedade para sociedade. Nesta linha, por exemplo: uma pobreza relativa em Portugal não seria sequer pobreza num contexto africano. É necessário contextualizar o limiar de pobreza no tempo e no espaço, tendo em conta o nível de desenvolvimento da sociedade, a utilização de indicadores mensuráveis que reflectam quer a componente objectiva quer a componente subjectiva.

Não obstante o indicador do rendimento *per capita* ser relevante para estabelecer a linha de pobreza<sup>16</sup>, medi-la exclusivamente em termos de rendimento subestima a verdadeira noção da privação. Os estudos de Townsend demonstram que as medidas objectivas, exclusivamente económicas, são inadequadas e revelam discrepâncias notórias

---

<sup>16</sup> Na Grã-Bretanha, pessoas cujo rendimento se situa abaixo da metade do rendimento médio nacional estão abaixo do limiar de pobreza. Em Portugal (na Europa) também é utilizado o critério do rendimento abaixo do rendimento médio dos habitantes. Nos EUA a linha de pobreza é definida oficialmente, enquanto em Portugal (na Europa) esta linha utiliza indicadores estatísticos (subsídios, abonos, rendimento mínimos).

entre as necessidades percebidas pelo agregado familiar e a capacidade de as satisfazer<sup>17</sup>.

Townsend (1971), Lansley *et al.* (1985), defensores do carácter subjectivo da pobreza, defendem explicações que contemplam, opiniões sobre o rendimento necessário para sustentar adequadamente o respectivo agregado, confrontando as respostas com o rendimento actual do agregado; análise dos estilos de vida, hábitos alimentares; actividades cívicas e de lazer; percepções de pobreza e de qualidade de vida<sup>18</sup>.

Em conclusão, existem dois métodos de medição da pobreza, ambos com implicações nas políticas de combate à pobreza. Enquanto os enfoques que valorizam métodos objectivos se centram em políticas de aumentos salariais, os enfoques teóricos que valorizam a componente subjectiva da pobreza centram-se em políticas de melhoria dos equipamentos e serviços públicos. A propósito da medição da pobreza subscreve-se Gonzalez e Esparcia (1992:56) para o qual, a multidimensionalidade subjacente implicará *a utilização de um método misto integrado*, medindo cumulativamente: variáveis monetárias, variáveis físicas de carência e variáveis de percepção subjectiva de acordo com os contextos<sup>19</sup>. De realçar também o contributo de Paugam (2003) que sugere a adopção de abordagens que tenham em conta a especificidade do objecto, do contexto e da reprodução das suas condições de existência, isto é, o reconhecimento do carácter relativo da pobreza, sugere a explicação da pobreza a partir de abordagens que promovam a compreensão dos processos sociais que estiveram na origem da criação e reprodução das causas; e, o reconhecimento da existência de especificidades contextuais que justificam o aparecimento de intervenções localizadas, específicas e territorializadas em detrimento do uso exclusivo de abordagens globais com pretensão universal.

---

<sup>17</sup> Segundo o autor as taxas estatais para a concessão de subsídios eram 50% inferiores, ficando bastante longe da quantia mínima necessária para um agregado familiar participar plenamente na sociedade.

<sup>18</sup> Na medição da pobreza para além das componentes objectiva e subjectiva, importa considerar, designadamente, dois tipos de necessidades: a) as necessidades básicas ou mínimas, enraizadas na noção de dignidade humana (alimentação, habitação, vestuário, educação básica, formação cultural e acesso a serviços básicos); b) as necessidades específicas relativas a determinado tipo de sociedade, classe ou grupo social.

<sup>19</sup> De facto, o aspecto económico da pobreza é importante mas as dimensões, social e política, do conceito de pobreza, não são menos importantes. A dimensão social aborda as redes de relações sociais e o lugar de cada indivíduo na estrutura social. Enquanto a dimensão política aborda a falta de motivação participativa, a apatia e o desinteresse.

## 1.2. DESENVOLVIMENTO LOCAL: DA PRIMAZIA ECONÓMICA À INCORPORAÇÃO DAS DIMENSÕES MARGINAIS, SÓCIO - AMBIENTAIS

A primazia da dimensão económica sobre o conceito de desenvolvimento actualmente é criticável. Mas, na sua génese, por se tratar de lógica pensada por economistas em sociedades que emergiram da revolução industrial, a noção de desenvolvimento incorporava, por excelência, o carácter produtivista, transpondo a dimensão social, cultural e política para um plano periférico.

Desde os meados do séc. XIX e mais tarde nos “30 anos gloriosos” de crescimento contínuo após a 2ª guerra mundial, o uso da noção de desenvolvimento esteve estreitamente ligada ao processo de industrialização, ao progresso tecnológico e à expansão comercial internacional levada a cabo pelo capitalismo. Caminhava-se para uma uniformização do desenvolvimento com pressupostos de se atingirem mundialmente as condições socioeconómicas dos países ocidentais industrializados e reflectia-se sobre a racionalidade dos processos desencadeados bem como sobre a aplicação de técnicas de modernização a todos os territórios do mundo.

Ao longo dos tempos elaboraram-se diferentes teorias para explicar a riqueza das sociedades e justificar a pobreza, pretendendo ao mesmo tempo, encontrar receitas para atingir o bem-estar social. Revisando a utilização da noção e as diferentes teorias, percebe-se que, ao longo dos tempos, existiram vários mitos associados à noção de desenvolvimento. Subscreeve-se Torres (1996) e Bairoch (1993) para destacar as ideias que se tornaram mitos nos processos de desenvolvimento, nomeadamente:

- *O mito do desenvolvimento por mimetismo* encontra nas etapas do crescimento económico de Rostow (1974) uma incontornável influência<sup>20</sup>. A história do desenvolvimento de cada economia, segundo o autor, deve decompor-se de acordo com um determinado conjunto de etapas que culminam na maturação industrial e no consumo de massa. Retoma a visão neoclássica do desenvolvimento como um processo natural, progressivo e linear de transição por

---

<sup>20</sup> O modelo de Rostow tomou como exemplo os trinta anos gloriosos de crescimento económico norte-americano do pós-guerra, transformou os 6000 anos de história da civilização numa indiferenciada sociedade, idealizando a prosperidade como futuro de toda a humanidade. Para Rostow o processo de desenvolvimento deve seguir a de cinco etapas: a 1ª corresponde à sociedade tradicional em que o produto agrícola é preponderante e o poder político permanece relativamente descentralizado; atinge-se a 2ª etapa, quando estão definidas as condições prévias ao arranque, que utilizam as técnicas da ciência moderna; a 3ª etapa corresponde ao arranque de um crescimento que confirma o progresso técnico; a 4ª etapa, corresponde à maturidade, o produto cresce, aumenta o investimento e a poupança e a economia absorve a técnica moderna; na 5ª etapa generaliza-se o consumo em massa e o rendimento *per capita*.

etapas das sociedades atrasadas ou tradicionais em direção a uma modernidade eurocêntrica. O modelo de desenvolvimento a adoptar nos países subdesenvolvidos deveria reforçar a indústria, à semelhança do que acontece nas sociedades industrializadas. Esta concepção de desenvolvimento auto-sustentado é muito linear, não sendo a distinção entre as etapas nítida, a sua sequência poderá não ser estanque. Esta é uma das principais críticas a Rostow, a linearidade que atribui ao processo de desenvolvimento não tem em conta a existência de condições globais que influenciam os resultados e os cursos de acção. Por outro lado, este mimetismo não promove a diferenciação cultural.

- O *mito da primazia do capital* encontra em Rosenstein-Rodan (1969); Nurks (1957), Hirscherman (1961) e Perroux (1993) influências decisivas. Em traços gerais, os autores condicionavam o crescimento económico ao investimento, entendendo o desenvolvimento como uma série de saltos descontínuos. Para Rosenstein-Rodan (1969) retirar uma economia da estagnação e promover o seu desenvolvimento implicaria a realização de um conjunto de investimentos em ramos variados de indústrias. Tratar-se-ia de um ataque frontal na economia cujo resultado seria um “impulso para cima” (*big push*), a indústria encontraria mercado regional promovendo a expansão interna da massa salarial e da renda sobre o consumo. Nurkse (1957) vincula a problemática do crescimento equilibrado à formação de capital, elemento decisivo para diferenciar os países desenvolvidos dos subdesenvolvidos. *As chamadas ‘áreas subdesenvolvidas’ em confronto com as avançadas, são aquelas que se encontram sub equipadas de capital em relação à sua população e recursos naturais.* (Nurkse, 1957, pp. 3).<sup>21</sup> Perroux (1993) reconhecendo a incapacidade de difundir o rendimento global e satisfazer as necessidades de toda a população, entende o desenvolvimento como resultado da organização harmoniosa das dialécticas estruturais e sociais entre grupos desiguais.
- O *mito do capital* acabou por desembocar no *mito da modernização*, por influência da concepção de Lewis (1969) sobre os novos modelos industriais para as trocas comerciais das nações menos desenvolvidas. Havia reconhecimento teórico sobre a importância da modernização no crescimento

---

<sup>21</sup> Nesse sentido, de acordo com a visão de Nurkse, existiam dois pontos de equilíbrio: a) manutenção da economia subdesenvolvida em estado de equilíbrio de subdesenvolvimento; e, b) rompimento com o círculo vicioso da pobreza, e passagem da economia para um estado de crescimento equilibrado.

económico mas, não existia acordo sobre o crescimento equilibrado (como propunha Lewis) ou desequilibrado (como salientava Hirscherman). Com efeito, o desenvolvimento das economias estancadas e das sociedades tradicionais implicaria um estímulo ao crescimento económico. Mas, as teorias lineares e evolucionistas viriam a ser contestadas por se reconhecer que embora existam padrões similares entre países, existem diferenças e especificidades endógenas que importa considerar, sendo fundamental que os processos de desenvolvimento procurassem as características comuns de crescimento económico e promovessem desenvolvimentos diferenciados. Seers (1979) contribuiu para criticar o mito do capital e da modernização ao incluir no verdadeiro desenvolvimento, para além aumento da produção *per capita*, a eliminação da pobreza, o desemprego e a igual distribuição da riqueza acumulada.

- *O Mito da lei de especialização internacional* tem premissas na teoria das vantagens comparativas de abertura ao comércio internacional de David Ricardo (1817), uma teoria que se contrapõe à teoria das vantagens absolutas de protecção ao comércio nacional de Adam Smith [1993(1776)]. Embora estas duas teorias conduzam os países à especialização, como se conclui a propósito da externalidade da pobreza, a variável exterior afecta as dinâmicas dos diferentes países, para uns com consequências positivas para outros com consequências negativas. Com efeito as variáveis competitividade e diferenciação do produto são claramente decisivas para fortalecer o comércio internacional, mas no contexto de actual globalização, os países economicamente fortes (EUA, Europa e Japão) estão melhor posicionados para dominarem o circuito do comércio internacional.
- *O Mito do desenvolvimento independente* decorre das ideias de Marx e entre os seus defensores conta com Amin (1974:272), cuja crítica à globalização neo-liberal e ao imperialismo colectivo - dos Estados Unidos, da Europa e do Japão - fornece fundamento à defesa de um projecto mundial topocêntrico, baseado na ideia de desenvolvimento desigual. *Na realidade, para a periferia, a alternativa é a seguinte, ou o desenvolvimento dependente, ou o desenvolvimento auto centrado necessariamente original em relação com o dos países actualmente desenvolvidos (...)* A transição, considerada à escala mundial abre-se a partir da libertação da periferia. Esta vê-se obrigada a desenvolver desde o início um modelo de acumulação prévia local.

A crítica à abordagem reformista de quase todas as teorias de desenvolvimento põe o dedo na ferida ao considerar que o subdesenvolvimento foi produzido pelos mesmos processos históricos que geraram o desenvolvimento. Subscrevendo Torres (1996) na era da globalização, não faz sentido nem é viável que os países se desenvolvam desligados uns dos outros. No entanto, embora as tecnologias de informação e comunicação ampliam e proporcionam inúmeras vantagens, não é defensável o mimetismo.

A problemática do desenvolvimento/subdesenvolvimento tornou-se um objecto central da economia após a Segunda Guerra Mundial, coincidindo esta centralidade com a independência das ex-colónias africanas e asiáticas. O período entre as duas guerras mundiais constitui o marco das teorias que assinalam uma nova relação entre a economia, a política e a sociologia, responsabilizando o Estado pela promoção do desenvolvimento.

Em traços gerais o conceito de desenvolvimento é reflectido a partir de três grandes correntes teóricas:

- **Teoria da modernidade**, entre a década de 50 – 60 do séc. XX, baseada no Keynesianismo, no pensamento económico clássico e na visão de crescimento económico ilimitado. Neste quadro teórico o mito do mimetismo era dominante, defendia-se um modelo de desenvolvimento industrial segundo a lógica das sociedades capitalistas ocidentais;
- **Teoria do subdesenvolvimento** desenvolve-se ao longo da década de 70 do séc. XX, uma década caracterizada por dois choques petrolíferos (1973 e 1979), pela repressão financeira, pela incerteza nos negócios internacionais e pela responsabilização da administração do Estado e ainda pela derrapagem macroeconómica e pelo endividamento dos países em vias de desenvolvimento. O marco teórico dominante das teorias desenvolvimentistas propunha uma maior redistribuição mundial da riqueza e uma maior diversidade sócio cultural. Nas décadas de 60 e 70 os vários países do sul, tomando como modelo os países desenvolvidos, optaram por políticas estruturalistas e neo-marxistas assumindo a via da industrialização como estratégia principal para o desenvolvimento. Porém essas variáveis conduziram à permanência do subdesenvolvimento (problemas financeiros, êxodo rural, despesas militares, regras adversas de comércio internacional) demonstrando o fracasso dos métodos aplicados aos países industrializados e a importância de se valorizarem os factores sociais e políticos nos processos de desenvolvimento; e,

- **Teoria de desenvolvimento endógeno**, segundo uma lógica territorial, reforça-se, no decurso da década de 80 e ao longo de toda a década de 90 do séc. XX, quer enfatizando a procura de uma articulação entre a economia e a sociologia, entre os tecidos produtivos e sociais no tratamento de múltiplos domínios sociais, desde a criminalidade à pobreza, quer enfatizando a ideia de coordenação local de políticas e recursos segundo uma lógica territorial. O fim da guerra fria, a chegada à arena internacional de novos Estados vindos do então chamado “bloco de leste”, o sucesso do Japão e dos Novos Países Industrializados, a crise asiática de 1997 e a crise económica e social internacional, com maior afirmação, entre os anos de 2008 e 2009, foram acontecimentos impulsionadores de uma reorganização, por parte do Banco Mundial, quer em termos de revisão dos conceitos e modelos de desenvolvimento, quer em termos de revisão dos pressupostos da intervenção do Estado, retomando a visão neoclássica de Estado regulador com um papel complementar ao do mercado.

Com efeito, a teoria do crescimento económico ou da modernização sustentava-se num processo gerido pelo Estado, enquanto autoridade central, assente na polarização da economia espacial, na racionalização do espaço económico e na maximizando de recursos. Contudo, subscrevendo Pedroso (1998) este processo de desenvolvimento económico resultou num desenvolvimento centrífugo e numa abordagem ao indivíduo segmentada que trouxe à ribalta reflexões teóricas, críticas do modelo da modernização, defensoras da lógica territorial do desenvolvimento.

Nesta linha subscreve-se Gomez *et al.* (2007) que, salienta a visão historicista e estruturalista cederia lugar às análises processuais particularistas da construção da realidade, segundo as quais, cada sociedade é explicável pela sua identidade e características. Afirma-se a relevância do nível local do desenvolvimento, num contexto sócio-político de reestruturação produtiva mundial globalizada e de maior fragilidade dos sistemas produtivos locais.

Imbuída de múltiplos significados e sentidos, a procura de uma noção completa de desenvolvimento tem sido central, no entanto, foram as contradições entre desenvolvimento e crescimento económico que ocuparam maior espaço nesta reflexão. Ao longo da história encontra-se referência a diferentes conceitualizações semânticas - desenvolvimento comunitário, *basic needs*, desenvolvimento humano, eco desenvolvimento, *another development*, *village concept*, desenvolvimento local, desenvolvimento rural,



desenvolvimento alternativo, desenvolvimento social, desenvolvimento sustentável, desenvolvimento participado - tornando-se imprescindível que, na modernidade possamos reencaixar a noção de desenvolvimento no âmbito de uma teoria integrada de desenvolvimento sócio-económico.

O quadro abaixo sistematiza alguns dos vários sentidos que se têm atribuído à noção de desenvolvimento.

**Quadro 1. Expansão semântica do conceito de desenvolvimento ao longo da história**

Noções	Localização Cronológica	Génese	Ideias chave
Crescimento económico	Dos finais do séc. XIX à década de 60 séc. XX	Teorias clássicas da economia	–O progresso segundo um modelo ocidental: industrialismo, mimetismo, etnocentrismo, progresso.
Desenvolvimento comunitário	Década de 70, séc. XX	Ligado à igreja	–A Comunidade como um todo: território, participação e integração; –Retomado pelo eco-desenvolvimento nas escolas dos vários países.
<i>Basic needs</i>	Década de 70, séc. XX	Ligado à igreja	–Suporta-se na noção de necessidades humanas; –Atribui importância d dimensões de desenvolvimento humano.
Desenvolvimento humano	Década de 90, séc. XX	Nações Unidas	–Associa o desenvolvimento ao bem-estar humano, –As nações unidas criaram o Índice de desenvolvimento humano (IDH) e, o Índice de Pobreza Humana (IPH) para medir a riqueza, a pobreza, a alfabetização, educação, esperança média de vida, natalidade entre outras variáveis.
Eco-desenvolvimento Desenvolvimento sustentável	Década de 90, séc. XX	Nações Unidas	–Associa o desenvolvimento à sustentabilidade ambiental e inclui na agenda o campo social (combater a pobreza e as desigualdades); –Conferência de Estocolmo (1992) e a Cimeira de Desenvolvimento Sustentável de Joanesburgo em 2000 são os principais marcos.
<i>Village concept</i> ; Desenvolvimento local, endógeno, rural, urbano	Década de 90, séc. XX	Nações Unidas	–Associa o desenvolvimento ao território, ênfase no carácter endógeno. Esta abordagem sugere a adopção de uma metodologia de planeamento estratégico e de governação local participada; –Esta corrente deu origem aos conceitos, <i>empowerment</i> e participação; –As Declarações e Planos de Acção das Nações Unidas evidenciam esta centralidade do local, da comunidade.
<i>Another development</i> Desenvolvimento alternativo	Década de 90, séc. XX	Nações Unidas	–A tónica do processo de desenvolvimento é o sujeito/actor e destinatário; nesta noção valoriza-se o apoderamento das pessoas e das comunidades; o reconhecimento do carácter multifacetado e a incorporação da perspectiva sistémica.
Desenvolvimento social	Década de 90, séc. XX	Nações Unidas	–Reforça a articulação dos domínios, social, económico e ambiental; –Defende três pressupostos básicos: o direito ao emprego, a erradicação da pobreza, e a promoção da integração social; –A Cimeira de Copenhaga (1995) e a Declaração do Milénio (2000) são dois marcos incontornáveis.

A exagerada expansão semântica em torno do conceito de desenvolvimento embora tenha provocado alguma confusão de significado, convertendo-se, frequentemente, numa ideia vaga associada ao projecto de melhores condições de vida para a humanidade, revela a preocupação de se chegar a uma noção suficientemente abrangente e integradora da natureza multidimensional e diferenciada do desenvolvimento. Contudo, importará reter que as várias noções de desenvolvimento convergem entre si.

A este respeito subscrevendo-se Moreno (2003:309) *o processo de desenvolvimento contempla numerosas dimensões, dependendo da sua articulação a consecução de objectivos inerentes à definição desse processo*. Os programas, projectos e acções que visem a melhoria sustentada das condições de vida das pessoas e do meio, enquadram-se em particular na expressão de desenvolvimento utilizada na sociedade ocidental, pelo seu antropocentrismo. Para evitar interpretações vagas importa reter a multidimensionalidade do conceito de desenvolvimento e a necessidade de contextualizar cada uma das dimensões a partir das realidades concretas, tendo em conta expectativas e necessidades dos territórios e dos seus sujeitos-actores, evitando definitivamente o processo monitorizado a partir das realidades ocidentais. Nesta mesma linha, Zapotocky (1997) salienta, não há uma concepção nem um modelo de desenvolvimento óptimo, é imperativo falar de desenvolvimentos aplicados e desenvolvidos nos diversos contextos.

A vertente endógena do desenvolvimento, embora com precedentes em Lebret, ganha um novo estímulo na década de 90, ao retomar a ideia de território incorporando definitivamente a dimensão político-económica de âmbito local. Vasquez Barquero (1989) define o desenvolvimento endógeno como o processo de crescimento e mudança estrutural, que utiliza o potencial de desenvolvimento existente num território para promover a melhoria do nível de vida da localidade. Trata-se de uma vertente que assenta nos seguintes pressupostos: a) promover o aproveitamento dos recursos endógenos; b) solicitar a intervenção activa do poder local; c) solicitar a intervenção da sociedade; e, d) integrar um contexto de mudança social que permita superar défices.

Também a noção de desenvolvimento comunitário em uso desde a década de 50 pelas Nações Unidas, foi esclarecida no domínio das ciências sociais a partir da década de 70, passando a incorporar como elemento central o território enquanto espaço de participação da população na gestão da comunidade. Tal como esclarece Gomez *et al.* (2007:103) o desenvolvimento comunitário designa (...) *o conjunto de processos pelos quais os habitantes de um país unem os seus esforços aos dos poderes políticos, com o fim*

*de melhorarem a situação económica, social e cultural das colectividades (...) esses processos, pressupõe a participação activa dos habitantes, o fornecimento dos serviços técnicos necessários a toda uma série de melhoramentos determinados que, dizem respeito às colectividades locais.*

O pressuposto de que o desenvolvimento corresponde a um processo multifacetado não dissociável da comunidade esteve presente na visão lebreteana, na medida em que introduz as percepções de desenvolvimento integrado e harmonioso atribuindo importância à mobilização de esforços e à formação de consciências em torno de um empenhamento colectivo de promoção de um desenvolvimento humano, solidário à escala mundial<sup>22</sup>. Este pressuposto de multidimensionalidade, que liga o desenvolvimento ao espaço, à comunidade, ao território- é reafirmado no “Pós-consenso de Washington”, nas conferências de desenvolvimento das Nações Unidas, desde a década de 90 do séc. XX, marco a partir do qual se incluíam na nova agenda internacional de desenvolvimento, definitivamente, as seguintes metas: a) combate à pobreza; b) liberalização do comércio; c) reforma económica; c) salvaguarda dos direitos humanos; d) igualdade do género; e) protecção e valorização ambiental; f) democracia participativa e governança. Estas metas globais questionavam os modelos de desenvolvimento exclusivamente estabelecidos “desde cima”, controlados por programas internacionais ou nacionais, e, permitem reafirmar, no quadro de uma reorganização por parte dos Estados, a era *do local - global e vice-versa*, apontando para a definição de modelos diferenciados de desenvolvimento, estabelecidos “desde baixo” aplicados aos contextos endógenos<sup>23</sup>.

O índice de desenvolvimento humano (IDH), enquanto instrumento de síntese dos parâmetros utilizados para medir o desenvolvimento económico e social, que, permite comparações internacionais sobre os níveis de bem-estar alcançados nos diferentes países, integra definitivamente, além das variáveis quantitativas tradicionais, os indicadores de

---

<sup>22</sup> Lebet (1962), quando compara o mundo moderno a um organismo que deve ser curado a partir de dentro, defendia a dimensão endógena e social. A relação entre o desenvolvimento e a evolução social ou humana, também foi abordada por Augusto Conte, para quem o desenvolvimento se relaciona de forma directa com o aperfeiçoamento da humanidade.

<sup>23</sup> Relativamente à situação mundial do desenvolvimento humano, as Nações Unidas (PNUD, 2003), através do pacto de cooperação para o desenvolvimento, responsabilizaram países ricos e pobres na erradicação da pobreza, na promoção da dignidade e igualdade humanas, na paz, na democracia e na sustentabilidade ambiental. Os líderes mundiais comprometeram-se a cooperar para atingir metas concretas de desenvolvimento, nas quais se destaca a redução da pobreza extrema até 2015. Os objectivos de desenvolvimento do Milénio foram reafirmados em 2002, na Conferência das Nações Unidas sobre financiamentos para o desenvolvimento e na Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável.

natureza social e territorial que oferecem uma visão mais ampla sobre o progresso social<sup>24</sup>.

Esclarecidos os factores que contribuíram para esgotar o conteúdo exclusivamente economicista do conceito de desenvolvimento, o mimetismo a partir do ocidente e as teorias da modernização e da dependência - a perspectiva local introduz no conceito clássico de desenvolvimento, as dimensões marginais e o alcance global que o interligam com as questões sociais e ambientais, tanto no meio urbano como no rural, tanto nos países ditos “desenvolvidos” como nos “subdesenvolvidos”.

No quadro conceptual e político actual, o desenvolvimento expressa uma acção de mudança em direcção ao bem-estar, aos direitos humanos, à cidadania, ao exercício democrático do poder, implicando animação, coordenação e *empowerment*. Entende-se a mudança como a alteração das formas de vida de uma sociedade, comunidade ou território, que, utiliza os próprios processos de desenvolvimento, os ritmos, os factores e os agentes, com toda a sua complexidade e diversidade, promovendo alterações de cunho político, económico e/ou social em função da especificidade das causalidades, quer alterando as formas dos indivíduos se correlacionarem quer implicando mudanças nas estruturas da sociedade (nas instituições, nos valores, nos comportamentos). Citando Sztompka (1995) a mudança é um processo dinâmico de desenvolvimento que resulta da confluência de múltiplos processos com vários vectores, sobrepostos, convergentes ou divergentes, algumas circunstâncias favorecem a mudança de *status quo* enquanto outras a dificultam.

Com efeito, a ênfase colocada no local enquanto espaço de referência do desenvolvimento, impõe que se reflecta o conceito comunidade enquanto espaço de ligação natural e espontânea entre os indivíduos, os sentimentos de pertença e de participação numa unidade colectiva. Citando Carmo (1999) comunidade é uma unidade social, situada numa área geográfica, onde os elementos que a integram partilham de algumas semelhanças, interesses, objectivos e funções, reforçando uma consciência de pertença e de reciprocidade nas interacções. Por conseguinte o trabalho comunitário, partindo do princípio que a comunidade não é constituída por uma unidade singular, deverá proceder à abordagem sistémica fazendo interagir o conjunto dos sistemas sociais. Subscreeve-se Ander Egg (1987) na defesa de um desenvolvimento dialéctico, global e totalizante e considera-se imprescindível a ênfase no manancial *instrumental*, de métodos e técnicas de acção social. Nesta mesma linha, Carmo (1999) cita Ander-Egg (1980) e propõe o desenvolvimento

---

<sup>24</sup> Entre os principais parâmetros do IDH destacam-se a esperança de vida, a educação e a taxa de alfabetização, o rendimento nacional *per capita*, segundo o poder de compra; a taxa de alunos matriculados no ensino básico, secundário e superior

comunitário como técnica social para mobilizar recursos humanos e institucionais, capaz de favorecer a participação activa dos agentes intervenientes em torno de uma metodologia de planeamento estratégico.

Do mesmo modo, a alusão a qualquer tipo de intervenção comunitária, territorial ou local, impõe que se reflecta o conceito de território, enquanto área delimitada sob a posse de um grupo de pessoas, de organizações ou de instituições. Na ciência política, o termo território refere-se ao espaço físico sobre o qual o Estado exerce o seu poder soberano, ou em outras palavras, corresponde ao espaço que determina o âmbito de validade da ordem jurídica estatal. Actualmente, no pressuposto do universalismo decorrente do processo de globalização, tal como salienta Amaro (1996) alteram-se as noções de espaço territorial e por conseguinte de ordem jurídica. Temos em presença três tipos de espaço – local/regional, nacional e mundial - cada vez mais difusos e interligados. O papel hegemónico do Estado Nação passa para o espaço mundial e os territórios locais e infra-nacionais organizados, inter-relacionam-se com os diferentes níveis de espaço como se as distancias não existissem.

### **1.3. O CARÁCTER MULTIDIMENSIONAL DA GLOBALIZAÇÃO: DA AGENDA SOCIAL GLOBAL ÀS NOVAS ESTRATÉGIAS ORGANIZACIONAIS**

Os quadros teóricos, socioeconómicos, da pobreza e exclusão social encontram explicação para o agravamento da questão social nos factores externos que resultam do modelo económico dominante. Nesta linha, o processo de reestruturação produtiva mundial e a globalização, determinados pelo modelo económico dominante, são factores que, ameaçam alguns sistemas produtivos locais e certos grupos sociais provocando subdesenvolvimento, graves assimetrias regionais e desigualdades.

No âmbito desta investigação aborda-se o conceito de globalização não só para compreender a influência das causas externas na pobreza e no desenvolvimento mas, sobretudo, para justificar a actual tendência à reorganização do espaço das relações sociais, a partir da criação de novas estratégias organizacionais, que, procurem, uma maior interdependência entre o local e o global e a redefinição clara das relações entre as esferas política, social e económica.

Não existe consenso teórico em torno da cronologia exacta do processo de globalização apesar de haver uma opinião generalizada que sublinha o seu carácter histórico e a sua inter-relação com o capitalismo. As premissas da globalização estão em Adam

Smith, ao salientar a importância de um comércio planetário sem barreiras capaz de aproveitar plenamente as vantagens da divisão do trabalho e em Karl Marx ao aplicar, de certo modo, o termo globalização, para se referir a um mercado universal não só para o comércio mas também para as finanças<sup>25</sup>.

O processo histórico de Globalização inicia-se com o capitalismo monopolista dos finais do séc. XIX, nomeadamente a partir de 1870, com o avanço significativo da integração mundial dos capitais, de mercadorias e do trabalho. Este processo de globalização regride na 1ª metade do séc. XX, com as guerras mundiais e ganha um impulso decisivo na segunda metade do séc. XX com fim da Segunda Guerra Mundial, com a criação das Nações Unidas, com o colapso do bloco socialista e o conseqüente fim da Guerra Fria (entre 1989 e 1991), com a estagnação económica da União da República Socialista Soviética (a partir de 1975) e com o refluxo capitalista. De entre os vários marcos, é comum destacar-se a 2ª guerra mundial, nomeadamente, Gorender (2000), Hardt e Negri (2004), pela criação de empresas financeiras multinacionais e internacionais, designadamente o Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio – que, conduziram à expansão crescente de trocas e de investimentos internacionais em contraste com a tendência proteccionista que prevaleceu no mercado mundial no período pré guerra.

Nos últimos 25 anos do século XX, consolidou-se uma globalização, cujos atributos centrais incorporam a gradual generalização do livre comércio, a crescente presença das empresas transnacionais no cenário mundial, o crescimento e a elevada mobilidade dos capitais, uma tendência à homogeneização dos modelos de desenvolvimento, a par, com as restrições nos fluxos migratórios de deslocações de mão-de-obra, o agravamento das desigualdades, das assimetrias mundiais e regionais; e, o aumento do desemprego e do emprego precário e do emprego mal remunerado.

O conceito de globalização tem sido amplamente utilizado na literatura académica embora nem sempre com significados uniformes. Tem abrangido um conjunto de forças dinâmicas – económicas, políticas, ideológicas, culturais e religiosas entre os quais, se

---

<sup>25</sup> Do mesmo modo, Marx e Engels, no Manifesto do Partido Comunista (1998), descreveram com precisão as ideias que se vieram a incluir num conceito de globalização: «o descobrimento da América e da circum-navegação de África criaram um novo terreno para a burguesia ascendente. O mercado das Índias Orientais e da China (...) deram ao comércio, à navegação um auge desconhecido (...), os mercados continuaram a crescer (...). A necessidade de dar cada vez maior e mais extensa saída aos produtos lança a burguesia de uma ponta á outra do planeta (...). Os produtos das diferentes nações transformaram-se em património comum (...)».

destacam, a crescente liberdade e integração mundial dos mercados de bens, serviços, trabalho, tecnologia e capitais, que favorecem ou dificultam a acumulação de capital e aceleram ou refreiam a homogeneidade de consumo e de comportamento humano (Moreira, 1994, Guillermo de la Dehesa, 2000). Existem várias interpretações do conceito de globalização, sendo possível destacar denominadores comuns a todas as interpretações nomeadamente, a relação com a divisão internacional do trabalho e a respectiva interdependência com os factores e actores que intervêm no processo de desenvolvimento mundial. Romero (2002)

O conceito de globalização é re-significado nos anos 80 pela Gestão, reforçando-se a ideia de interdependência estratégica das relações entre Estados, economias e sociedades<sup>26</sup>. As empresas globais, transnacionais, que produzem e distribuem os seus produtos a nível mundial, fortemente influenciadas pela interdependência entre o global e o local, um processo que beneficia sobretudo os Estados Unidos, os países da Europa Central e o Japão, países que concentram grande parte das multinacionais e detêm mais poder na organização dos mercados mundiais<sup>27</sup>.

Os anos 80 são o marco da privatização de empresas e da deslocação das suas unidades produtivas para países e regiões com condições de implantação e produção mais favoráveis, não só nos países centrais mas, também nos países semiperiféricos e periféricos. Este período corresponde à fase do capitalismo desregulado, cuja vertente dominadora está, cada vez mais, sobre a égide dos países centrais, com mais poder, de selecção dos investimentos, de decisão sobre as operações financeiras e monetárias e de distribuição da riqueza, da pobreza, do desenvolvimento e do subdesenvolvimento.

---

<sup>26</sup> Michael Porter (1990) e Kenichi Ohmae (1990), utilizando o termo globalização na óptica da gestão, estabelecem diferenças entre uma empresa multinacional e uma empresa global. A empresa multinacional, apesar de produzir num determinado número de países, não tem ambição de unir as operações dum ponto de vista estratégico. Enquanto a empresa global provoca uma estratégia mundial cujas diferentes sucursais nacionais estão ligadas e totalmente coordenadas entre si. Kenichi Ohmae (1990), acrescenta que a empresa global é aquela que perde identidade nacional e opera como uma entidade sem pátria a uma escala mundial.

<sup>27</sup> Tal como salienta Santos (1995) no quadro da liberalização do comércio e da liberalização da circulação de capitais, os grandes grupos financeiros e as corporações transnacionais detêm cerca de um terço da produção industrial. Trata-se de uma concentração da produção e do poder, que determina a procura de estratégias comerciais mais vantajosas que resulta no processo de deslocação das (suas) unidades de produção para países e regiões onde as condições de implantação e os custos de produção oferecem condições mais favoráveis.

A expansão do capitalismo e da globalização foi dominadora desde o início e desenvolveu-se de modo desigual em várias regiões do mundo<sup>28</sup>. A crise da modernidade esteve associada à colonização e à subordinação racial<sup>29</sup> e ficou depois submetida à dominação pela produção, pelo capital e pela figura jurídica de ordem global<sup>30</sup> que, reuniu o poder económico e o poder político em substituição do direito soberano dos Estados Nação.

A globalização está assim, muito associada à ideia de máquina biopolítica global de poder virtual, ao mesmo tempo, comercial, industrial e comunicacional, cuja velocidade de comunicação do problema/risco, facilita a sua visibilidade na arena pública da comunidade global e a capacidade de gerar movimentos sociais, ou estratégias colectivas semelhantes noutros contextos<sup>31</sup>, por mimetismo de consumos, de direitos, e de práticas.

A teoria de Beck (1999,2000) sobre a sociedade global de risco demonstra que, apesar de algumas pessoas, países ou regiões, estarem mais expostas aos riscos ambientais, ecológicos, industriais, químicos, nucleares ou genéticos, na contemporaneidade, pela facilidade de transpor os problemas para a arena pública, tanto as sociedades ocidentais, como as não ocidentais, enfrentam riscos sociais e desafios de intervenção.

Os pressupostos de grande parte dos teóricos da globalização, herdeiros das teorias sociológicas estrutural e funcionalistas (Parsons, 1984) e das teorias económicas neoliberais do crescimento e da modernização (Rostow, 1974; Hoslitz, 1960)<sup>32</sup>, baseavam-se num esquema de progresso fundado nas realizações económicas dos países ocidentais,

---

<sup>28</sup> A produção escravagista a grande escala nas Américas, séc. XVII e XVIII, é um processo que se desenvolve no interior do movimento complexo do capitalismo. Na Europa, enquanto as suas potências percorriam o atlântico, na base da economia escravagista, viveu-se (na Europa de leste e de sul) um surto de refeudalização da economia agrária, bloqueando a mobilidade do trabalho e as condições do mercado de trabalho.

<sup>29</sup> Citando Hardt e Negri (2004), o africano, o oriental e o ameríndio são componentes negativas da soberania Europeia e Americana. A escravatura na América, a servidão na Europa, a peonagem na América Latina, o apartheid na África do Sul.

<sup>30</sup> Para Hardt e Negri (2004) o império capitalista é o sujeito político que regula as trocas mundiais, corresponde a um novo regime que governa o mundo, cujas principais componentes são a *ausência de fronteiras* pelo inerente desaparecimento da noção de exterior; *a forma paradigmática de biopoder* virtual, ao mesmo tempo, comercial, industrial e comunicacional com objectivos de paz perpétua e universal e de *expansão do capitalismo*.

<sup>31</sup> Os acontecimentos da Praça Tienamen em 1989 mais conhecido como Massacre da Praça da Paz Celestial (revolta de estudantes na China); a marcha por Timor nos anos 90 que, gera uma onda humana em favor dos direitos do povo de Timor, um pouco por todo o mundo, embora com destaque em Portugal; a revolta de Los Angeles em 1992, as greves que paralisaram a França em 1995 e as que atingiram a Coreia do Sul em 1996, as lutas específicas que assentam em interesses regionais, motivadas pela crise financeira, pelo encerramento de unidades fabris, pelo desemprego, pela precarização dos salários, por interesses de classes profissionais, por questões éticas etc. são acontecimentos que, facilmente se comunicam a outros contextos, permitindo ligações e imitações.

<sup>32</sup> No manifesto não-comunista (1960), texto clássico utilizado em vários domínios das ciências sociais, Rostow foi um acérrimo opositor do comunismo e defensor da eficácia do capitalismo e da livre empresa.



desvalorizando as especificidades históricas e culturais das sociedades tradicionais de origem, tal como se explicou na abordagem às teorias de desenvolvimento.

Contudo, os quadros teóricos mais recentes demonstraram que os Estados Nacionais dos países pouco desenvolvidos nunca tiveram grande margem de manobra na decisão do progresso. A alusão ao sistema capitalista como mecanismo de agravamento das formas anteriores de exploração financeira, de dependência e submissão é frequente na literatura, nomeadamente, em Gorender (2000) Tamamos (2002); Hardt e Negri (2004), para os quais a dependência financeira de alguns países não resulta da natureza dos seus mercados mas, da decisão política dos países centrais que regulam a actividade financeira mundial. O problema está no processo selectivo, imbuído de um sistema de regras estabelecidos pelos centros de poder mundial, dentro da esfera de decisão dos Estados Nacionais mais poderosos e das organizações económicas e financeiras multinacionais (Organização Mundial do Comércio, Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial).

Com efeito a literatura académica permite demonstrar a proximidade entre os itinerários da globalização e o do capitalismo, uma vez que, são os mesmos mecanismos de mercado e de poder, com os seus processos estruturais de dominação e de exploração, sempre presentes em qualquer época e sociedade, que, estiveram na origem de ambos os processos. Enquanto as forças políticas e sociais, de certos países ou grupos sociais tiram partido das “vantagens”, outros países e grupos sociais, ainda que temporariamente, ficam condenados à dominação.

Subscrevendo a teoria de Beck (1999) a globalização está a afectar todos os países da Europa: os Estados e sociedades com auto-consciência primordialmente económica como a Alemanha, a França, a Áustria, a Suíça e a Itália estão a ser afectados pelo choque político da globalização; os Estados assistenciais como a França e a Alemanha deparam-se com outra consequência igualmente relevante, os impactos sociais como o desemprego, a migração e a pobreza implicam maiores custos nas políticas públicas. Os impactos da globalização chegam à península Ibérica com consequências muito negativas para Portugal e para Espanha que, comparativamente com a Europa de Leste, deixam de ser um países atractivos para a fixação de multinacionais, o que resulta no agravamento das taxas de desemprego e de pobreza e, por inerência, dos custos com as políticas públicas.

Na contemporaneidade as sociedades alojam dinâmicas locais e problemas sociais gerados, tanto dentro, como fora dos seus limites, cuja resposta impõe ênfase nas

especificidades, estabelecendo imprescindíveis relações e interacções entre o local e o global, quer em termos regulamentares, quer em termos de metas e estratégias.

Subscreve-se também a proposta de Giddens (1997:4) ao considerar a globalização como uma combinação complexa de processos que, actuam muitas vezes de modo contraditório, ocasionando conflitos, contradições e estratificações novas, salientando o *redespertar de nacionalismos locais*, o *acentuar de identidades locais* e uma preocupação central com a *política activa*.

Do mesmo modo, Beck (1999, 2000) distinguindo globalização de globalismo<sup>33</sup> e de globalidade<sup>34</sup>, salienta a importância de vincular os Estados Nação aos espaços transnacionais, implicando os vários actores transnacionais num novo acordo de bem-estar social e de política.

Por outro lado, no quadro da expansão e difusão mundial do capitalismo desorganizado, as colectividades locais integram a realidade económica de dimensão mundial, tal como referiu Jáuregui (2002:958) *o papel mediador do Estado, entre regiões económicas e instâncias de poder supranacional e a sua capacidade para exercer um controlo adequado e efectivo na actuação dos oligopólios económicos está a reduzir-se de forma notável*.

É frequente a utilização do plural no conceito de globalização(ões) para reforçar o carácter multidimensional e por conseguinte, a ideia de que existem vários tipos de globalização (económica, financeira, produtiva, comercial, social, cultural etc.). Do ponto de vista institucional as economias e os governos nacionais tem uma autonomia cada vez mais condicionada, para regular os impactos da globalização. Com efeito, pelas características do próprio processo de globalização, os capitalismos deixam progressivamente de ser “nacionais” e integram-se progressivamente na económica mundial. Por outro lado, a dinâmica do processo de globalização, determinada, em grande parte, pelo carácter desigual dos actores que participam na sua formação, é fortemente influenciada pelos governos dos países desenvolvidos e pelas empresas transnacionais, em detrimento, dos governos dos países em desenvolvimento e das organizações da sociedade civil.

---

<sup>33</sup> A ideia de globalismo remete para a ideologia do domínio do mercado mundial, ou ideologia do liberalismo, tendencialmente excludente. Esta noção corresponde à redução da pluridimensionalidade do conceito de globalização à sua dimensão económica.

<sup>34</sup> A noção de globalidade significa a impossibilidade de um país, qualquer que seja, viver à margem dos restantes, vivemos na era das influências recíprocas entre o global e o local e vice-versa. Esta noção corresponde à redução da pluridimensionalidade do conceito de globalização a dimensão de interdependência própria da segunda modernidade.

A presente abordagem à globalização não se centra na análise normativa do conceito que, salienta a ideia de um caminho único na liberalização e integração plena dos mercados mundiais, mas, nos processos sociais em curso, decorrentes da globalização, sobre desigualdades, desenvolvimentos e governabilidades. As nossas sociedades são actualmente atravessadas por uma rede complexa de processos determinados pela globalização. Fonseca e Carapeto (2009), Giddens (2001), Beck (1999); Castells (2007) salientam a mudança nas estruturas sociais do mundo moderno, evidenciando o desmantelamento da Unidade Estado e da sociedade nacional, o surgimento de novas relações de poder e de concorrência, novos conflitos e incompatibilidades entre actores e unidades do Estado Nacional por um lado, e, por outro, actores, identidades, espaços sociais e processos sociais transnacionais.

A mudança nas estruturas sociais pode ser encarada como uma forma de reinventar a organização e os modos de acção do Estado. Os fenómenos da globalização com as controvérsias que lhe estão subjacentes, deram origem a um processo de transformação estrutural e funcional da administração pública, evidenciando a inadequação das instituições actuais, centralistas e hierárquicas, para iniciar uma mudança de atitude, política, administrativa, empresarial e cívica, em direcção a um Estado Rede, um Estado Parceiro, imprescindível à coordenação de políticas e à intervenção na multidimensionalidade dos problemas sociais. Por outro lado, como salienta Castells (2001) a sociedade de conhecimento conjugada com o progresso tecnológico, da informática e das telecomunicações, transformou-se no pilar da sociedade em rede, uma nova forma de organização social capaz de responder aos desafios da era da informação (Castells, 2007).

Porém, a evolução das instituições que acompanharam o processo de globalização e as controvérsias em curso sobre governabilidade e desenvolvimento, permitem demonstrar a inexistência de um único modelo de ordenamento do território e do desenvolvimento. Não existe um formato único de distribuir as funções entre instituições e os organismos de âmbito regional e nacional, tal como não existe um formato único de intervenção sobre os riscos, as assimetrias e as desigualdades.

A complexidade da relação entre globalização e desenvolvimento tem dificultado a tarefa de avaliar, de modo preciso, as vantagens e as desvantagens da globalização no processo de desenvolvimento. Contudo, na literatura académica, face aos indicadores de pobreza e de desigualdade, sai reforçada, do lado das desvantagens, a ideia de agravamento da questão social. Dos argumentos a favor destaca-se a liberalização do comércio suportada no incremento do comércio mundial de bens e serviços e na liberalização do mercado

financeiro e de fluxos de capitais. Tais argumentos reforçam o carácter irreversível da globalização, uma ideia que deve estar subjacente a todos os países que não querem perder o comboio do desenvolvimento. Romero (2002:8) citando Reich (1993) acrescenta, a principal missão política de uma nação consistirá em manejar-se com as forças centrífugas da economia mundial.

Em síntese o conceito de globalização entrecruza-se com o conceito de risco e com a operacionalização de alternativas à governação dominadora, orientada pela produção, pelo capital, pela ordem global do capitalismo, implica uma estratégia de reorganização por parte dos Estados, que passe pela criação de uma estratégia mundial com diferentes sucursais nacionais, consubstanciada nas agendas comuns desde as convenções das Nações Unidas sobre os direitos humanos, à declarações mundiais- meio ambiente, desenvolvimento social, igualdade no género, protecção na infância- com destaque para os pactos de desenvolvimento e de coesão social e para as estratégias que consagram os direitos civis e políticos. Todas estas agendas comuns vêm reforçar a relativa autonomia do local perante o poder do Estado e o direito à participação dos cidadãos na vida pública.

Nas últimas décadas do séc. XX a estratégia de reforma do Estado Social traduziu-se, em reformas das políticas públicas e em reformas na própria administração pública, evidenciando a crise do Estado- Nação enquanto sistema dominante do governo territorial. A questão da globalização e a sua consequência na configuração do Estado Nação, ainda está envolta nalguma ambiguidade teórica. Contudo, actualmente, é relativamente consensual a ideia de que o Estado deixa de estar associada à soberania territorial exclusiva e hermética e, dá lugar, quer, a formas de organização supra estatal como a União Europeia, quer a dispositivos locais, de organização territorial, que contribuem para a afirmação das colectividades perante o Estado, através de quadros corporativos, associativos e comunitários capazes de - política, económica e culturalmente - processarem “soluções” integradas, mais eficazes face à complexidade e multidimensionalidade das problemáticas.

Apesar do enfraquecimento do Estado importará lembrar a sua continuidade enquanto marco institucional das sociedades modernas. Partilha-se o entendimento de Fonseca e Carapeto (2009), Fukuyama (2006), entre outros, sobre o posicionamento do Estado relativamente à sua capacidade de garantir a ordem, a segurança, a regulação e a difusão de normas e direitos de propriedade num dado território, mas, a ideia de Estado-tutela e de Estado omnipresente é, definitivamente, posta em causa com o termo de

governança, ou governança, que reflecte, antes de mais, a necessidade de operar um conjunto de transformações na estrutura do Estado e nos instrumentos que utiliza na acção.

As novas estruturas organizacionais, supra-estatais estatais ou infra-estatais, devem convergir com as novas tecnologias de comunicação e com os novos paradigmas de governança dos espaços democráticos. Importará estabelecer canais de comunicação de troca de informação e de recursos, a partir de estruturas organizacionais mais ágeis. A globalização contribuiu para reforçar a comunicação e inter-relação entre territórios, locais, regionais supra municipais, nacionais ou globais, facilitando a negociação de “soluções - problema” em função dos contextos locais, num constante vaivém entre os diferentes níveis de poder, supra estatal, estatal e local.

A forma política-institucional avançada por Castells (2007) de Estado -Rede parece corresponder a uma nova estrutura social de Estado, apropriada para assegurar a coordenação de recursos entre os diferentes níveis institucionais. Do mesmo modo, em Castells (2007) aprofunda-se a emergência desta nova estrutura social, suportada nas tecnologias de informação e associada à emergência de um novo modo de desenvolvimento, o informacionalismo, historicamente moldado pela reestruturação do modelo de produção capitalista no final do séc. XX. Partilha-se do entendimento do autor, não só no que diz respeito à afirmação de uma nova estrutura social capaz de comunicar entre os diferentes níveis institucionais como também, capaz de envolver a diversidade de estruturas e instituições do planeta permitindo que as sociedades se organizem em torno dos processos humanos.

Subscreve-se o entendimento de Giddens (1997) e de Beck (1997,1998, 2000) sobre a necessidade de se desenvolverem dispositivos de providência social positiva, criando programas de política generativa<sup>35</sup> ou criando estruturas de subpolítica<sup>36</sup>, promovendo esquemas de política radical capazes de provocar mudança nas estruturas e na capacidade de

---

<sup>35</sup> A política generativa segundo Giddens (1997) é uma política que procura que sejam os indivíduos e os grupos a fazer acontecer as coisas, em vez de permitirem que as coisas lhes aconteçam, no contexto das preocupações e dos objectivos sociais na sua globalidade. É uma política de espaço público embora não se situe na velha oposição entre Estado e mercado. O seu funcionamento implica a previsão das condições materiais organizadas com vista às decisões políticas tomadas pelos indivíduos e os grupos na ordem social mais vasta.

<sup>36</sup> A subpolítica de Beck integra as instituições de política do Estado e os actores sociais, enquadrando nesta categoria os actores colectivos, sociais e individuais que por princípio eram *outsiders* do sistema político oficial. As políticas oficiais coexistiam com as práticas políticas quotidianas que permitem aos actores sociais uma participação no sistema político sobre diversos assuntos.

controlar essa mudança, respondendo à ineficácia demonstrada pelos modelos de Estado Providência.

A subpolítica de Beck suportava-se na ideia de criação de subsistemas de política para a implementação de práticas políticas, entendidas no âmbito de fluxos globais, suportadas na conexão entre autonomia e responsabilidade social e colectiva, ao abrigo de um Estado transnacional e duma sociedade civil também atravessada por uma variedade de agências transnacionais, de forma a potenciar a articulação dos diferentes actores da rede de interdependência entre o global e o local.

De acordo com Beck *et al.* (1994) no mundo das instituições políticas, no qual se identifica política com Estado, deverão coexistir práticas políticas quotidianas, individualizando conflitos e interesses, em torno de espaços de subpolítica (subsistemas de política), que conduzam à reconstrução do sistema político, por meio da delegação de poder a diversos grupos do local ou de agências globais, e, promovam a emergência do pós-fordismo das empresas na esfera política, através de processos de produção flexível e de tomada de decisão a partir da base, e da coordenação de medidas de política destinadas a estabelecer conexões entre autonomia e responsabilidade pessoal e colectiva.

#### **1.4. CONCLUSÃO**

O fenómeno da globalização integra sempre o cardápio das justificações quando se trata de explicar qualquer um dos seguintes fenómenos: agravamento da questão social, crise financeira internacional, desemprego estrutural, sustentabilidade financeira das políticas, descentralização de competências, resposta à crise mundial, criação de novos modelos de intervenção e de reordenamento territorial.

Ao longo deste capítulo abordaram-se as explicações da pobreza enquanto fenómeno socioeconómico, percorrendo os dois quadros teóricos dominantes: a visão estruturalista que, relaciona a pobreza com a desigual distribuição dos recursos sociais e a visão culturalista que, enfatiza justificações relacionadas com a socialização e a capacidade individual dos sujeitos. Com efeito, ao considerarem-se os parâmetros actuais de medição a pobreza, e, reconhecendo que, contabilizam, quer a possibilidade dos sujeitos acumularem bens e satisfazerem necessidades, quer a respectiva capacidade para acumularem esses bens, deve sobrepor-se o eclectismo teórico na noção de pobreza.

Contudo, os impactos da globalização económica, política, monetária e a própria conjuntura de crise financeira internacional, contribuíram para aumentar o número de pobres, reforçando a explicação estruturalista da pobreza. Veja-se, a Europa é uma das zonas mais ricas do mundo, porém, permanecem, entre os seus Estados taxas de risco de pobreza muito heterogéneas. Apesar das metas de redução da pobreza extrema- definidas pela ONU no âmbito dos objectivos de desenvolvimento para o novo Milénio e reafirmadas pela União Europeia, na Cimeira de Lisboa, na qual se posicionaram os objectivos da coesão social ao lado de objectivos de crescimento económico e de emprego- a taxa de risco de pobreza na UE27 está a aumentar. Segundo dados do Eurostat, em 2008 17% da população da UE27 estavam em risco de pobreza após transferências sociais, enquanto em 2005 estavam afectados pelo risco de pobreza 16% da população da EU25.

**Quadro 2. Taxa de Risco de Pobreza nos países da EU antes e após transferências sociais (em percentagem)**

Países da UE	1995		2000		2005		2006		2007		2008	
	Ant TS	Ap. TS	Ant. TS	Ap. TS	Ant. TS	Ap. TS	Ant TS	Ap. TS	Ant TS	Ap .TS	Ant TS	Ap TS
Alemanha	19	15	16	10	17	12	17	13	21	15	22	15
Áustria	19	13	16	12	17	12	17	13	17	12	18	12
Bélgica	22	16	21	13	21	15	20	15	20	15	21	15
Bulgária	x	x	x	x	x	x	26	18	28	22	32	21
Chipre	x	x	x	x	23	16	22	16	23	16	21	16
Dinamarca	x	10	x	12	14	12	15	12	15	12	15	12
Eslováquia	x	x	x	x	17	13	18	12	15	11	14	11
Eslovénia	x	x	x	X	15	12	15	12	15	12	15	12
Espanha	29	19	26	18	27	20	26	20	26	20	25	20
Estónia	x	x	x	x	29	18	28	18	28	19	26	20
Finlândia	x	x	16	11	18	12	18	13	19	13	20	14
França	23	15	22	16	21	13	19	13	18	13	20	13
Grécia	32	22	28	20	27	20	29	21	29	20	28	20
Hungria	x	x	x	x	19	13	25	16	17	12	17	12
Irlanda	31	19	26	20	28	20	28	18	27	11	25	16
Itália	28	20	23	18	28	19	26	20	26	20	25	19
Letónia	x	x	x	x	30	19	35	23	33	21	34	26
Lituânia	x	x	x	x	31	21	30	20	28	19	29	20
Luxemburgo	21	12	19	12	18	14	19	14	20	14	19	13
Malta	x	x	x	x	20	14	20	14	19	14	21	15
Países Baixos	19	11	x	x	16	11	16	10	18	10	17	11
Polónia	x	x	x	x	30	21	28	19	26	17	26	17
Portugal	32	23	30	21	34	19	32	18	33	18	31	18
Reino Unido	29	20	26	19	29	19	27	19	27	19	30	19
Rép.Checa	x	x	x	x	16	10	16	10	15	10	14	9
Roménia	x	x	x	x	x	18	x	19	33	25	31	23
Suécia	x	x	x	x	13	9	14	12	14	11	15	12
UE27	x	x	x	x	x	x	x	x	24	17	24	17
UE25	x	x	x	x	23	16	23	16	23	16	23	16

Adaptado de Eurostat (2010).

Entre os vários Estados Membro a taxa de risco de pobreza em 2008 apresenta grandes oscilações. As taxas mais elevadas registam-se em países como a Letónia (26%), Roménia (23%) Bulgária (21%), Grécia, Espanha e Lituânia (20%), Reino Unido e Itália (19%), e, Portugal (18%). As taxas mais baixas verificam-se em países como a República Checa, (com 9%), Países Baixos e Eslováquia (com 11%), Dinamarca, Hungria, Áustria, Eslovénia e Suécia (12%).

Sendo certo que o risco de pobreza é medido através da percentagem da população com rendimentos inferiores ao limiar de 60% do rendimento mediano do país, a linha de pobreza está directamente relacionada com o modelo de sociedade, pelo que se subscrever o entendimento de autores como Muschler *et al.* (1997), para os quais a pobreza traduz a insuficiência de possibilidades por parte das sociedades, para satisfazer com bens e serviços a sua própria população, sublinhando-se, de igual modo, a conclusão de Sampedro *et al.* (1996:170), quando relaciona o subdesenvolvimento com a pobreza permanente, *o subdesenvolvimento exprime a situação de pobreza permanente e colocada à margem, segregada pelo desenvolvimento em que vive a maior parte da humanidade.*

O avanço nos quadros teóricos da pobreza e a confirmação da respectiva multidimensionalidade dos objectos pobreza e desenvolvimento; têm impulsionado, os vários países democráticos ocidentais a adoptar medidas de política que preconizem simultaneamente a erradicação da pobreza e a concretização de lógicas de desenvolvimento.

Em alternativa à globalização tradicional que pautava o desenvolvimento pelo mimetismo ao ocidente, defendem-se processos de desenvolvimento diversos, através da implementação de políticas locais que, embora salvaguardem princípios de cidadania mundial, valorizem a dialéctica entre o global e o local. Ora o exercício desta dialéctica impõe a definição de experiências locais que, concretizando metas globais, garantam a articulação e coordenação de recursos em torno das actuações locais que promovam a resolução dos problemas locais, apesar de, alguns desses problemas serem determinados por causas estruturais cuja resolução implica o encaminhamento para o nível central. Subscrevendo Santos (2003) o local será cada vez mais, do outro lado do global e vice-versa, são escalas de poder interdependentes mas separadas, sendo a escala nacional a instância de mediação entre a local e a global.

O reconhecimento dos factores relacionados com a diversidade de contextos territoriais regionais, sociais e culturais, tem conduzido à análise do local como espaço de produção de identidades, de diferenças, de homogeneizações e de heterogeneizações. O



local é o espaço privilegiado para exercer uma acção de denúncia, de reivindicação, de mediação e de intervenção na mudança de *status quo*, implicando uma complementaridade de políticas centrais (de Estado Social), locais (projectadas a partir da iniciativa do território), transnacionais (envolvendo vários países) e integradas (actuando nas várias dimensões do problema).

Desde o pós-consenso de Washington o consenso internacional aponta para uma noção de desenvolvimento que incorpora as questões da pobreza. Na nova agenda europeia o desenvolvimento estende-se a âmbitos como a reforma económica, a pobreza, o ambiente, a cidadania e a democracia. Os anos 90 do séc. XX e os primeiros anos do séc. XXI puseram em curso na UE um conjunto de políticas e de medidas que integram as questões da pobreza nos processos de desenvolvimento, incentivando, directa ou indirectamente, o desenvolvimento local.

A partir deste marco relacionam-se definitivamente, o desenvolvimento local e o exercício da cidadania implicando, quer, a resposta às novas necessidades sociais atendendo à multidimensionalidade dos objectos, quer a participação da sociedade civil na governança local, atendendo aos novos enfoques de democracia participativa.

Em síntese, desde a sua génese o conceito de desenvolvimento e as suas práticas estiveram imersos em várias filosofias e ideologias, muitas vezes a reboque das opções políticas e do entendimento de Estado. A partir da 2ª guerra mundial estas teorias adquiriram uma relevância maior, começando por criticar a visão imperialista e o mimetismo do ocidente e culminando na proposta de um modelo de governança, capaz de interiorizar uma filosofia de individualismo, diferenciação e endogeneização das práticas de desenvolvimento.

Na mesma linha de Hespanha (1997) a correlação óbvia entre pobreza e desenvolvimento local e entre níveis de cidadania e níveis de desenvolvimento económico e social, empurra a intervenção para uma óptica emancipadora, fundada numa subjectividade pessoal e solidária menos dependente da obrigação vertical e mais fundada numa obrigação horizontal. Importa garantir a participação da sociedade civil nas instâncias decisórias prevenindo, contudo, os impactos dos interesses dominantes de um projecto político neoliberal interessado em “patrocinar” a ideia de governação pública para diluir a responsabilidade do Estado.

Com efeito, a crise do paradigma do Estado Tutela sai reforçada com a crise financeira internacional, tornando, cada vez mais, pertinente esta procura de alternativas de

Estado Social, capazes de assegurar, do mesmo modo, o compromisso de bem-estar social, ao abrigo de uma perspectiva endógena do desenvolvimento e da governança. Deste modo, a explicitação do alcance das estratégias colectivas, territoriais, endógenas e integradas, enquanto opção política, de governança no campo social, devem enquadrar-se na análise da inter-relação desses processos com o modelo sociopolítico de providência.

De entre os mecanismos facilitadores dos processos de desenvolvimento local, salientam-se as novas tendências de reestruturação do Estado, como veremos nos próximos capítulos, de reforma, de descentralização, de municipalização, de governança local ou de acção colectiva, os quais, se traduziram também em mecanismos determinantes para a reorganização da democracia local.

A problemática de constituição de espaços públicos, a partir da sua dimensão ideológica, implica a compreensão dos princípios político-filosóficos subjacentes à redução da procura do Estado. Porém, não menos importante, será compreender a dimensão prática de constituição desses espaços, implicando a análise territorial da dinâmica de funcionamento desses espaços públicos.

## **CAPÍTULO II. PARA UMA COMPREENSÃO SOCIOLÓGICA DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

### **2.1. AS CORRENTES TEÓRICAS CLÁSSICAS FACE AO INTERVENCIONISMO ESTATAL**

Os contornos das teorias liberais não intervencionistas, do séc. XIX entendiam que o mercado regulava a distribuição de rendimento e a própria actividade económica. O Estado era um mero agente regulador do quadro jurídico e apesar de sancionar possíveis infracções, não controlava a iniciativa privada. As ideias liberais foram fortemente influenciadas pela teoria de Adam Smith: a “mão invisível” que regulava o mercado, com algumas ideias de protecção social estabelecidas de acordo com a capacidade individual de produção do beneficiário.

Na mesma linha, Hayek e Friedmann (1962) defendem uma política social liberal, cujo ponto de partida é a crítica ao crescimento dos sectores públicos e à expansão dos serviços sociais nas economias capitalistas desenvolvidas. Com valores de liberdade, individualismo e desigualdade, o governo de Friedmann seria constitucionalmente limitado ao seu papel de garantir a estabilidade monetária, as liberdades económicas e políticas, o Estado de direito, a democracia representativa e o direito de propriedade. Hayek e Friedman admitem alguma intervenção do Estado em situações extremas, conquanto não se alterasse o livre mercado nem a oferta privada de serviços assistenciais.

Também Galbraith (1958, 1973, 1977, 1995) defende a auto-regulação do sistema capitalista a partir da dinâmica do crescimento económico. Ao Estado e à política social cabiam-lhes funções de reequilíbrio e de distribuição que garantissem a funcionalidade técnica do sistema capitalista.

Como se disse, o individualismo era a tónica central da perspectiva liberal, a qual remetendo a explicação da pobreza e da exclusão social para as condições inerentes ao crescimento das sociedades, defendia a auto regulação e a participação livre no jogo do

mercado, não cabendo ao Estado intervir, sob pena de prejudicar os mecanismos naturais de regulação (Clavel, 1998: 24 e 25).

Marx é um autor incontornável quando se trata de compreender os mecanismos de funcionamento das economias capitalistas. Porém, na teoria marxista a ideia central é a mudança, e a perspectiva de transformação do mundo superando a forma burguesa de sociedade<sup>37</sup>. Para as correntes marxistas existem factores espaciais que condicionam o exercício da liberdade individual. Marx (1968) demonstra que as desigualdades, mais do que consequência de comportamentos e decisões individuais, dificultam a motivação e o desempenho dos agentes e resultam de um modelo de organização socioeconómica. Mas, para os marxistas, a compreensão dos comportamentos e das condutas individuais afiguram-se como um obstáculo epistemológico à compreensão da organização social. As condutas individuais, segundo Marx, estão ao serviço da ideologia dominante e do discurso vigente. Pelo que, explicar os mecanismos institucionais, políticos, económicos, simbólicos da organização social e da acção humana implicará considerar como pressupostos centrais, as condições materiais de uma sociedade, as quais se consubstanciam no modo como as relações de produção formam a base da estrutura social e do tipo de Estado, e, a defesa de um bem comum.

Na sua obra *o capital* Marx critica a economia política clássica, problematiza a teoria de Adam Smith e de David Ricard, argumentando, que, não é a conjuntura recessiva da crise económica que fragiliza os trabalhadores: *o capital não tem a menor cerimónia em justificar as condições perigosas ou degradantes a que se submete a actividade e o lar do trabalhador, alegando que isso é necessário para explora-lo mais negativamente* (Marx, 1968:775). A sociedade desenvolveu mecanismos de promoção e concentração de meios e de riqueza nas mãos dos capitalistas, estando o trabalhador subjugado aos mecanismos de funcionamento da estrutura económica e por sua vez ao domínio da estrutura política e institucional. O Estado, é produto do domínio do poder capitalista, está organizado segundo as suas regras, por conseguinte o bem comum é promovido de acordo com os interesses da classe dominante, o capital.

---

<sup>37</sup> O Marxismo sistematiza o conjunto de ideias filosóficas, económicas, políticas e sociais, elaboradas por Karl Marx, prosseguidas por Friedrich Engels e desenvolvidas mais tarde por outros seguidores. A concepção materialista e dialéctica da história interpreta a vida social conforme a dinâmica produtiva das sociedades e das lutas de classes. Esta corrente influenciou os mais diversos sectores da actividade humana ao longo do século XX, desde a política e o Estado, à prática sindical até a análise e à interpretação de fatos sociais, morais, artísticos, históricos e económicos.

Criticando a economia política clássica Marx pretende demonstrar que a ordem económica e social do sistema capitalista é transitória. No entanto, *apesar dos abalos provocados por crises e depressões, por duas guerras mundiais e por inúmeras guerras locais, o capitalismo conseguiu chegar, no final do séc. XX a mais uma revolução tecnológica* (Gorender, 2000:15). Na verdade o capitalismo deu um impulso incomensurável ao desenvolvimento e apesar de existirem crises cíclicas, sucedem-se de períodos expansionistas, não se constituindo indicador da falência do capitalismo.<sup>38</sup>

Na prática e na teoria, o liberalismo económico atingiu o seu auge no séc. XIX. Os empresários reivindicavam o máximo de liberdades para a iniciativa privada e os teóricos da economia expunham os fundamentos presumidamente científicos que justificavam tal reivindicação. Clássicos (Smith e Ricardo) e neoclássicos (Jevons, Bohm-Bawerk e Walras) coincidiram no mesmo esforço de justificação do mercado auto-regulador e de defesa dos méritos da iniciativa privada<sup>39</sup>. Em consequência havia uma rejeição geral do intervencionismo estatal, visto como resquício do feudalismo e do mercantilismo. (Gorender, 2000:19).

Em oposição à teoria dos economistas clássicos e neoclássicos, dando conta dos graves desequilíbrios e crises cíclicas de superprodução e desperdício, Marx salienta a incapacidade do mercado proceder à auto-regulação harmoniosa. Neste sentido, Marx defende um Estado regular do processo de acumulação originário do capital para corrigir desigualdades. Os procedimentos interventivos do Estado facilitam os pressupostos essenciais de uma sociedade capitalista: de acumulação suficiente de capital e de criação de uma classe de trabalhadores obrigados a vender a força do trabalho em troca de um salário.

O séc. XX, sobretudo na Europa Ocidental, foi o marco histórico do desenvolvimento dos sistemas de protecção social públicos. O relatório de Beveridge<sup>40</sup> e os

---

<sup>38</sup> Marx identifica a centralização dos meios de produção e de socialização do trabalho como os indicadores do fim do capitalismo. A forma privada de acumulação do capital (produção capitalista) deveria ser substituída por formas colectivas de apropriação (produção socialista).

<sup>39</sup> Ainda que os clássicos se concentrassem nos argumentos de valor trabalho e os neoclássicos utilizassem sobretudo a justificação de utilidade marginal.

<sup>40</sup> O economista e reformista social britânico William Henry Beveridge, elaborou em 1942 o *Report on Social Insurance and Allied Services*. O chamado *Plano Beveridge*, propunha, que todas as pessoas em idade de trabalhar deveriam pagar uma contribuição semanal ao Estado. Esse dinheiro seria posteriormente usado como subsídio para doentes, desempregados, reformados e viúvas. Os subsídios deveriam então tornar-se um direito dos cidadãos. Segundo Beveridge, este sistema permitiria um nível de vida mínimo, abaixo do qual ninguém deveria viver.

contributos de Keynes<sup>41</sup> foram fundamentais no que diz respeito à ruptura com a tradição clássica e deram passos largos em direcção à criação de uma filosofia de Estado compensador, como abordaremos no próximo ponto.

Sobre o posicionamento do Estado na implementação de políticas sociais subscreve-se a análise histórica de Rodriguez Cabrero (1982) e a respectiva identificação de quatro grandes concepções de Estado, nomeadamente:

- concepção de política social liberal com precedentes em Smith, Hayek e Friedmann, cujo ponto de partida é a crítica ao crescimento dos sectores públicos e à expansão dos serviços sociais nas economias capitalistas desenvolvidas defendendo valores de liberdade, individualismo e desigualdade;
- concepção do liberalismo tecnocrático ou industrialismo convergente, com precedentes em Galbraith<sup>42</sup> um seguidor de Keynes, que, defendia valores de relativa liberdade, individualismo e mercado competitivo;
- concepção reformista suportada no desenvolvimento da social-democracia e dos Estados de bem-estar, expressa através de duas grandes correntes, a de reforma social com precedentes em Richard Titmuss (uma reforma gradual a partir dum enfoque de intervenção estatal) e na doutrina de direitos sociais da teoria de Marshall (os direitos sociais resultam de um processo histórico construtivo, são paliativos de alguns constrangimentos sociais e permitem a mudança social); e,
- concepção socialista ou neo-marxista, com precedentes em Marx, está representada também em O'Connor, Claus Offe, Gorender, entre outros, e, parte do pressuposto de que a política social à semelhança da política económica reflecte o desenvolvimento histórico do capitalismo.

---

<sup>41</sup> Economista inglês John Maynard Keynes escreveu o livro *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*, no qual propunha uma organização político-económica, oposta às concepções neoliberalistas. O Estado afirmava-se como agente indispensável ao controle da economia, e preconizava atingir um sistema de pleno emprego. A teoria Keynesiana atribuía ao Estado o direito e o dever de conceder benefícios sociais que garantissem à população um padrão mínimo de vida como a criação do salário-mínimo, do salário-desemprego, da redução da jornada de trabalho (que então superava 12 horas diárias) e assistência médica gratuita.

<sup>42</sup> A teoria de Jonh Galbraith em muitos assuntos era crítica à de Milton Friedmann, propunha de igual modo, a garantia de uma renda mínima por meio de um imposto de renda.

## 2.2. PREMISSAS DE ESTADO SOCIAL

Para a maior parte dos autores é possível localizar a implantação do Estado Social<sup>43</sup> após 2ª Guerra Mundial. Porém, encontram-se traços evidentes da preocupação de regular as desigualdades da sociedade desde a sociedade industrial, no séc. XIX, com Hegel, Marx, Durkheim e Weber.

A premissa de Hegel está na sua teoria de *Estado unificador da razão*, um Estado de racionalidade absoluta, que ultrapassasse as arbitrariedades e o particularismo vigente no interior da sociedade civil e desenvolvesse estratégias de integração social que, citando Arato e Cohen (1995) operavam em duas lógicas: a) intervenção nas patologias do sistema de necessidades, uma lógica que aponta para ideais de Estado Social; e, b) corporação numa lógica de assistência e educação, proporcionando conhecimentos que desenvolvessem a virtude cívica e a interiorização da noção de bem comum. Esta lógica antecipa uma forma neo-liberal de integração social.

Também Marx antecipa ideais de Estado Social ao relacionar o Estado *com os interesses do capital* pressupondo coesão das classes dominantes e submissão das subalternas, sem conflitos que ameaçassem a estabilidade do processo de acumulação. A justificação marxista aponta para um Estado comprometido com os interesses da classe dominante, mas, o Estado precisa de uma legitimação que, segundo Gramsci (1987) decorre da conquista da hegemonia e não de um exercício simples de coacção, por conseguinte, implica a capacidade de legitimar consensos enraizados nas organizações da sociedade civil. O Estado Social é resultado deste compromisso, por um lado o Estado deve permitir a acumulação do capital e por outro, deve fornecer resposta às lutas reivindicatórias dos movimentos sociais emergentes, do movimento sindical e do movimento operário, que, reivindicavam uma *valorização crescente dos direitos sociais*.<sup>44</sup>

A teoria de Durkheim também tem traços de Estado Social, uma vez que, face à complexificação da sociedade propõe um Estado *órgão de justiça e de ordem social*, cujas

---

<sup>43</sup> Estado Social, Estado de Bem Estar Social, ou Estado providência (Welfare State) é um tipo de organização política e económica que coloca o Estado Nação como agente da promoção social e da organização da economia. Trata-se de um modelo de Estado que se desenvolve primeiro na Europa com princípios defendidos pela social-democracia. Expande-se por sociedades capitalistas avançadas, com economias de mercado, com regime político democrático, marcadas por processos de crescimento económico. Por princípio, o Estado é o agente regulamentador da vida política, económica e social do país, isoladamente ou em parceria, cabe-lhe garantir serviços públicos e a protecção à população. <http://pt.wikipedia.org/wiki/Estado-provid%C3%Aancia>.

<sup>44</sup> O financiamento destas políticas ainda resulta do acordo que envolve os 3 agentes: Estado Capital e Trabalho.

condições sejam estabelecidas por regras formais (jurídicas) e/ou informais (tradição e valores). Na sua obra “*Da Divisão do Trabalho Social*” Durkheim identifica duas forças de unidade e de coesão da sociedade, que designou *solidariedade mecânica e solidariedade orgânica*. A primeira, típica das sociedades pré-capitalistas, baseia-se na relação de semelhança entre indivíduos que, reconhecendo os mesmos valores, os mesmos sentimentos, os mesmos objectos sagrados, pertencem a uma colectividade. A segunda *forma-se* através da divisão do trabalho em sociedades desenvolvidas, os indivíduos interdependentes, não se assemelham, são diferentes e necessários como os órgãos de um ser vivo, garantem a união social, não pelos costumes e tradições mas, através da divisão do trabalho pela solidariedade que se gera entre os homens.

Outra ideia fundamental da teoria de Durkheim decorre do conceito de consciência colectiva. As crenças, as tradições e os sentimentos comuns entre os membros de uma mesma sociedade, formam um *sistema de consciência colectiva ou comum*. Nas sociedades dominadas pela solidariedade mecânica a consciência colectiva abrange a maior parte dos membros dessa sociedade e suporta-se numa ordem informal. Enquanto, nas sociedades dominadas pela solidariedade orgânica, existindo uma redução desta consciência colectiva importará desenvolver um Estado como órgão de justiça social. Os fundamentos de Estado Social Durkheimiano relacionam-se com a actividade de *regulamentação jurídica das relações sociais e económicas*, no plano doméstico, comercial, contratual, em sociedades orgânicas.

O Estado Social encontra ainda premissas em Weber, desde logo na sua definição de um Estado para a sociedade ocidental, como entidade com monopólio do *uso legítimo da acção coerciva*. No estudo da “função pública” moderna Weber conclui, em sociedades ocidentais optou-se pelo enaltecimento do trabalho, característica que permite a articulação entre a ética protestante e o espírito do capitalismo, dando origem a uma *racionalidade de meios* por oposição à racionalidade de valores. Na linha de Weber a administração pública resulta de um trabalho profissional levado a cabo por funcionários contratados em função da competência e das exigências da actividade, implicando racionalização na escolha dos meios mais eficazes para a obtenção de determinados fins. Segundo Weber a emergência da burocracia é inevitável ao progresso mas, os riscos de uma tecnocratização exagerada podem culminar numa sociedade desumanizada. Esta conclusão lança as premissas para o debate actual sobre o expansionismo estatal e desconfiança em relação à sustentabilidade do Estado Social.



O sistema público de protecção social desenvolve-se na Europa, nos finais de séc. XIX num contexto social de generalização do uso de maquinaria na indústria e de maior frequência de acidentes de trabalho. Depois da 1ª guerra mundial e durante o período da grande depressão continuam a desenvolver-se premissas de um modelo de Estado Social, motivadas pelo contexto sócio-económico de explosão demográfica e de acentuada pobreza e pela necessidade de resposta a esses problemas.

No final do séc. XIX, primeiras décadas do séc. XX, Bismarck, na Alemanha, Gladstone e Disraeli na Grã-Bretanha, seguidos por Roosevelt nos Estados Unidos, tomaram medidas que constituíram um marco histórico no papel económico do governo, introduzindo um novo conceito de responsabilidade do governo quanto ao bem-estar da população<sup>45</sup>.

Por conseguinte, o séc. XX, sobretudo na Europa Ocidental, foi o marco histórico do desenvolvimento dos Estados Providência e por inerência dos sistemas públicos de protecção social. O relatório de Beveridge e os contributos de Keynes foram fundamentais no que diz respeito à ruptura com a tradição clássica e deram passos largos em direcção à criação de uma filosofia de Estado compensador.

Á lógica comutativa de Bismarck sucede-se a lógica distributiva de Beveridge baseada numa contribuição obrigatória, feita por todos os trabalhadores, com o objectivo de garantir a todo o cidadão um rendimento suficiente para a subsistência familiar<sup>46</sup>: Estas lógicas (comutativa e distributiva) influenciaram as linhas gerais dos diversos sistemas de protecção social na Europa.

A grande diferença entre os dois modelos, Bismarckeano e Beveridgeano, situa-se na extensão e distribuição do sistema de providência, o primeiro baseia-se num sistema contributivo bipartido que abrange aqueles que contribuem e estão inscritos no sistema contributivo (trabalhadores e entidades patronais) sendo o montante proporcional ao rendimento do trabalhador. O segundo propõe um sistema distributivo nacional que abrange não só os activos como também aos inactivos. Por conseguinte, o sistema de protecção social de Beveridge, pela sua extensão à totalidade da população, não pode depender unicamente do sistema contributivo.

---

<sup>45</sup> Nomeadamente na Alemanha, durante o governo de Bismarck, em 1881, é implementado o seguro social obrigatório para trabalhadores da indústria, estando subjacente a protecção aos trabalhadores e suas famílias, no desemprego, doença, acidentes de trabalho, invalidez e velhice.

<sup>46</sup> Beveridge propôs ao governo britânico que todas as pessoas em idade de trabalhar deveriam pagar uma contribuição semanal. Esse dinheiro seria posteriormente usado como subsídios para doentes, desempregados, reformados e viúvas. Tais subsídios deveriam tornar-se num direito dos cidadãos, em troca de contribuições. Segundo Beveridge, este sistema permitiria um nível de vida mínimo, abaixo do qual ninguém deveria viver.

O relatório de Beveridge preconizava a erradicação de cinco grandes males: carência, doença, ignorância, sujidade e ociosidade. Surgiram várias leis no período do pós-guerra que permitiram concretizar a visão de Beveridge de Estado Providência universalista, interventor em domínios como a educação, a saúde, a segurança e a assistência.

Nos finais da década de 20, do séc. XX, no seguimento do modelo económico keynesiano, complementando o modelo beveridgeano, defende-se um intervencionismo estatal. Com efeito, o pensamento keynesiano postula a generalização do Estado de Bem Estar, concretizando um conjunto de acções públicas garantidas a todos os cidadãos<sup>47</sup>.

No pensamento keynesiano a intervenção do Estado na actividade económica, através de políticas monetárias e orçamentais, estimulava a economia e o pleno emprego. Com efeito, os ciclos económicos são uma realidade macroeconómica que, alternadamente, geram períodos de desemprego seguidos de especulação e de inflação, sendo imprescindível o investimento público para induzir consumo, investimento, emprego e crescimento económico<sup>48</sup> (Keynes, 1971).

Crítico da teoria da “*mão invisível*” de Adam Smith, Keynes propõe um modelo de Estado que pusesse em prática a igualdade de oportunidades no acesso ao mercado de emprego e alargasse a protecção social, não só à área do trabalho mas às áreas de saúde, habitação, educação, evitando acrescente desagregação da estrutura social (Keynes, 1971).

O Estado Providência de Keynes deveria ser capaz de combinar eficácia económica, justiça social e liberdade política, implicando uma efectiva intervenção estatal. Esta premissa constitui-se no ponto de reflexão de alguns autores, quando se trata de analisar os sinais de crise do modelo. Subscrevendo Mozzicafredo (2000) esta é a grande contradição do modelo, ao longo do séc. XX o Estado foi alargando progressivamente o seu campo de actuação e a natureza das suas responsabilidades, mas não foi eficaz na compatibilização de crescimento económico com cidadania.

De entre as várias teorias de Estado Providência, merecem destaque os contributos de Marshall, anos 60, que via a segurança social como resultado do desenvolvimento progressivo dos direitos de cidadania. Analisou a evolução dos direitos sociais na Grã-

---

<sup>47</sup> Para o autor as acções públicas do Estado na fase recessiva dos ciclos económicos imprimiam capacidade de circulação de moeda, aumento da procura efectiva contribuindo para garantir a utilidade social do Estado.

<sup>48</sup> O modelo keynesiano permitiu regular disfuncionamentos do modelo fordista, de produção em massa, desde logo porque ao basear-se no equilíbrio entre a oferta e a procura pretendia garantir as condições necessárias ao pleno emprego, incluindo a mão-de-obra pouco qualificada. Por outro lado, o modelo de Keynes incentivava o campo empresarial ao investimento.

Bretanha e identificou três gerações de direitos: a) a primeira geração, ao longo do séc. XVIII, foi constituída pelos *direitos civis* que marcaram a aquisição de direitos de liberdade pessoal; b) o séc. XIX corresponde a geração de aquisição de *direitos políticos* que dizem respeito ao exercício do poder político (direito ao voto, direito a participar na vida política); e, c) finalmente a terceira geração de direitos foi formulada no séc. XX, correspondendo aos *direitos sociais*, de bem-estar económico e social, os quais devem traduzir-se em direitos de propriedade, de produção de garantia de acesso ao mercado de trabalho e de direitos à saúde, ao alojamento etc.

Sendo certo que a teoria de Marshall é incontornável quando se trata de compreender a evolução do Estado Providência, uma vez que, a terceira geração de direitos, económicos e sociais abre caminho para o ideal de igualdade para todos, subjacente ao modelo de Estado Providência, uma das críticas que lhe faz Giddens (2004), prende-se com a análise exclusiva do contexto britânico na identificação dos três estádios de direitos.

### **2.3.TIPOLOGIAS OU MODELOS DE ESTADO-PROVIDÊNCIA**

No seu conjunto os vários Estados das sociedades industrializadas afectam uma parte dos seus recursos à satisfação de necessidades públicas. Contudo, existem variações nos modelos de providência, cuja análise deu origem a teorias económicas com entendimentos diferenciados e até antagónicos sobre os fundamentos e tipologias dos Estados Providência.

Como se pode verificar a partir da leitura dos quadros abaixo, observam-se grandes diferenças nos níveis de protecção social, de regime para regime, nomeadamente no que diz respeito ao alcance e aplicação das políticas. Os Estados Providência conservadores corporativistas continuam a ocupar os níveis intermédios de protecção social enquanto os Estados nórdicos atentos à social-democracia despendem mais recursos públicos em serviços sociais.

Esping Anderson (1990) compara os sistemas de providência ocidentais avaliando o nível de segurança social não comercializável, em termos de políticas de pensões, desemprego e subsídios, e identifica três sistemas de previdência.

**Quadro 3. Sistemas de Providência Ocidental**

<b>Modelo</b>	<b>Localização geográfica</b>	<b>Precedentes teóricos</b>	<b>Principais Características</b>
<b>Social-democrata</b>	Países Nórdicos, Suécia, Finlândia e Dinamarca	Keynes Timutss Beveridge	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Os regimes de previdência funcionam em grau elevado fora do mercado a custos financiados pelo Estado,</li> <li>– Sistema de protecção social universal, tendencialmente igual para todas as classes sociais;</li> <li>– Prestações sociais que não dependem da situação profissional;</li> <li>– Privilegia-se o pleno emprego, oferecendo um vasto leque de serviços sociais públicos e de medidas activas de emprego;</li> <li>– Baseado em impostos elevados e em largas oportunidades de trabalho, no próprio Estado;</li> <li>– Elevada capacidade de atenuar os efeitos da pobreza.</li> </ul>
<b>Conservador– corporativista</b>	Europa Central, Alemanha, França e Itália	Marchall Bismark e Beveridge	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Os serviços de previdência estão em grau elevado fora do mercado mas não são necessariamente universais;</li> <li>– Maior protecção aos que desempenham actividades profissionais sólidas (Funcionários Públicos);</li> <li>– O montante dos benefícios depende da posição do indivíduo na sociedade;</li> <li>– Baseado sobretudo nas contribuições salariais;</li> <li>– O domínio da intervenção pública reveste carácter universalista na saúde e educação;</li> <li>– O Estado assegura o pagamento de prestações mínimas enquanto garante de necessidades básicas;</li> </ul>
<b>Liberal</b>	América Central, E.U.A., Canadá e Austrália, Reino Unido e Irlanda	Adam Smith Bismark e Beveridge	<ul style="list-style-type: none"> <li>– A Segurança Social é amplamente comercializável, vendida a preços de mercado;</li> <li>– Intervenção mínima do Estado com transferências sociais universais de baixo montante;</li> <li>– Os cidadãos inactivos e os que têm emprego mas auferem quantias abaixo de um determinado valor não têm acesso aos benefícios do sistema de protecção social;</li> <li>– A responsabilidade da protecção social cabe ao mercado de trabalho enquanto forma de reprodução social, assegurando a protecção dos assalariados;</li> <li>– Importância do sector privado enquanto garante de pensões;</li> <li>– Embora existam alguns benefícios sociais para os mais necessitados, são atribuídos em função de uma avaliação dos meios;</li> <li>– Beneficiários das políticas altamente estigmatizados;</li> <li>– Pouca preocupação com o aumento de postos de trabalho, razoavelmente remunerados;</li> <li>– Aumento do fosso das desigualdades sociais e da pobreza;</li> <li>– Baseado num nível de impostos mais baixo e em políticas mais direccionadas.</li> </ul>

Adaptado de Giddens (2004; 2007).

Citando Esping-Anderson (1999), os três modelos principais de providência, *o nórdico ou escandinavo*, *o continental ou corporativista* e *o anglo-saxónico*, podem aplicar-se à Europa, incluindo os países do centro e do sul da Europa, situados na orla mediterrânica, como Itália, Grécia, Espanha e Portugal, no modelo continental ou

corporativista pela proximidade corporativista, apesar de constatar que os sistemas mediterrânicos de providência são menos desenvolvidos do que nos países da Europa central.

No entanto, outros autores revisando a classificação tradicional de sociólogos como Esping-Anderson, nomeadamente Ferrera (1998) e André Sápir (2005), e aplicando-a dentro da antiga UE de 15 membros, identificam quatro modelos de providência.

**Quadro 4. Sistemas de Providência na Europa**

<b>Modelo</b>	<b>Situação geográfica</b>	<b>Principais características</b>
<b>Nórdico</b>	Países escandinavos, Dinamarca, Finlândia, Suécia e Holanda	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Elevados gastos públicos em protecção social e provisão de bem-estar. Os benefícios são universais;</li> <li>– Níveis baixos de pobreza, altos rendimentos e muita equidade, altas taxas contributivas, sendo o Estado o principal empregador.</li> </ul>
<b>Continental</b>	Europa Central Áustria, Bélgica, França, Alemanha e Luxemburgo	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Grande rigidez laboral, elevados encargos do Estado com pensões e despesas do género, grande peso dos sindicatos, elevada equidade;</li> <li>– Protecção ao emprego mais forte do que nos países nórdicos;</li> <li>– Sindicatos poderosos no apoio legal para a extensão de resultados de negociação colectiva.</li> </ul>
<b>Anglo-saxónico</b>	Irlanda e Reino Unido	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Assistência social generosa, com transferências de dinheiro destinadas principalmente a pessoas em idade economicamente activa;</li> <li>– Pouca protecção por parte do Estado e baixa carga fiscal, confirmando-se a existência de elevadas taxas de desigualdade social na sociedade, grande flexibilização do mercado de trabalho, grande prevalência de emprego mal pago, muitas políticas voltadas para o empreendedorismo e pro-actividade laboral.</li> </ul>
<b>Mediterrânico</b>	Sul da Europa Grécia, Itália, Portugal e Espanha	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Passado recente corporativista, grande prevalência de redes informais, elevadas percentagens obtidas pelos partidos dos extremos, altas taxas de desempregos, sistemas universalistas deficitários, rigidez das leis laborais, excessiva dependência de um Estado que não chega em termos de apoio a todo o lado, etc.</li> <li>– Grandes gastos públicos no pagamento de aposentadoria de idosos.</li> </ul>

Adaptado de Sápir (2005)

Sobre os novos países membros Sápir (2005) salienta as características comuns e a probabilidade de adoptarem rapidamente algum dos modelos europeus. No entanto, Giddens (2007:26) inclui na lista de modelos, um quinto modelo, *pós comunista, relativo aos países da antiga Europa de Leste, que se esforçam por desenvolver Estados Providência ao estilo ocidental.*

A primeira referência ao modelo da Europa do sul ou Mediterrânica (Itália, Espanha, Portugal e Grécia) parece estar em Ferrera (1998), cuja visão se pode sintetizar no quadro abaixo.

#### Quadro 5. Características do sistema de providência mediterrânico

Sistema corporativo fragmentado em termos ocupacionais, com esquemas de protecção, categorias profissionais e regras de funcionamento diferentes para o sector público e para o sector privado, para trabalhadores dependentes e trabalhadores independentes
Base de impostos relativamente baixa e grande dependência dos contributos da família
Elevada polarização interna com extremos de generosidade, nomeadamente, pensões acompanhadas de lacunas de protecção
Abandono das tradições corporativistas no campo dos serviços de saúde, com a criação de serviços de saúde universais
Baixo grau de penetração do Estado nas instituições de bem-estar e uma mistura promíscua entre actores públicos e privados
Persistência de clientelismo e formação de complexas “máquinas de patronagem” para a distribuição selectiva dos subsídios

Adaptado de Ferrera (1998)

O modelo de providência do sul da Europa ajusta-se ao caso português e espanhol, cujos sistemas de protecção se baseiam num modelo que combina um seguro social obrigatório<sup>49</sup> com pensões de atribuição selectiva, desde logo pela divisão básica entre funcionários públicos e trabalhadores do sector privado.

Santos (1998) salienta, de entre os quatro países que integram o modelo da Europa do sul, Portugal tem um sistema de Providência menos fragmentado, não só porque as políticas sociais da década de 90, como o rendimento mínimo garantido, apontam para o desenvolvimento de um sistema de protecção universalista, mas, porque a rede solidária de serviços de providência e apoio social é significativa evidenciando um baixo grau de penetração estatal nos serviços de Providência pública.

Em traços gerais o Estado Providência, suportado em concepções políticas de largo espectro adoptou políticas e sistemas de providência substancialmente diferentes entre os vários países. Assim, os países Anglo-saxónicos, como o Reino Unido e fora da EU a Austrália e o Canadá, citando Giddens (2007) têm gerado uma grande quantidade de postos de trabalho no sector privado, têm mantido uma grande disciplina fiscal mas a oferta dos serviços sociais e de saúde depende do nível dos rendimentos, apresentando elevados níveis de pobreza; nos Países Nórdicos, o Estado Providência baseado num nível de impostos elevado, proporciona benefícios sociais, económicos e de saúde generosos, actua como empregador fornecendo um grande nº de postos de trabalho no sector público ligado aos serviços, contribuindo assim para atenuar o desemprego; já na Europa Central (Alemanha ou França) o Estado assume compromissos de limitar as desigualdades, mas, estes países são afectados por baixos níveis de crescimento de postos de trabalho e os benefícios sociais

<sup>49</sup> Nomeadamente com a política de rendimento mínimo generalizado ao território nacional desde 1997.

são pagos, na maior das vezes, com descontos sobre os rendimentos do trabalho e, baseados em contribuições para a segurança social; por fim, no sul da Europa, os sistemas de providência, embora semelhantes aos da Europa Central, são menos abrangentes e apresentam níveis inferiores de despesa social.

As tipologias de Estado Providência podem ser objecto de crítica, desde logo, pela perspectiva endogenista das análises efectuadas - as várias teorias atribuíram maior importância a elementos internos ao sistema de providência (como o financiamento, o acesso, a extensão ou cobertura, os mecanismos de controle) em detrimento de aspectos externos resultantes de condicionantes estruturais (como o desenvolvimento socioeconómico, o grau de industrialização e urbanização, o poder dos sindicatos, o desenvolvimento institucional, as características do regime político, a globalização), por conseguinte, oferecem explicações incompletas sobre as características, especificidades e possíveis aproximações às tipologias de Estado Providência. Contudo, a tipologia de Esping-Andersen é a mais completa por observar, além dos elementos internos, os níveis de segurança social não comercializáveis e o grau de independência do mercado dos serviços de providência social, abrangendo o grau de democratização social alcançado pelo capitalismo. Para Esping-Andersen, o Estado de Bem-Estar consiste numa articulação de conflitos distributivos, na qual se relacionam o poder de mobilização política e a democratização social do capitalismo. Este princípio sugere claramente, não é o Estado Providência que proporciona uma maior homogeneização redistributiva mas uma redistribuição homogeneizada viabilizará o Estado Providência.

A análise dos tipos de Estado e políticas, com base nos elementos internos, conduz à idealização do modelo social-democrata pela sua capacidade redistributiva, omitindo-se que o sucesso dessa redistribuição ou o nível de concretização das políticas varia, também, segundo as concepções do papel do Estado (conservadoras, liberais ou neoliberais e intervencionistas, funcionalistas ou institucionais) e da relação Estado Mercado ou Estado Sociedade, ou seja, das concepções de como, com que peso e com que grau o Estado deve actuar no social.

Os vários tipos Estados Providência distinguem-se em parte pelo alcance e pelo grau de aplicação das políticas sociais. A este respeito, Titmus (1981) identifica três modelos contrastantes de políticas sociais, descrevendo-os do seguinte modo: a) modelo residual no qual o Estado só intervém quando os dois canais considerados naturais, a família e o mercado, não conseguem atender as necessidades individuais; b) modelo meritocrático, cuja

satisfação das necessidades individuais está vinculada ao mérito e ao desempenho dos grupos protegidos; e, c) modelo Institucional-redistributivo, caracterizado por uma política universalista e igualitária.

**Quadro 6. Modelos de institucionalização de políticas sociais**

<b>Modelo</b>	<b>Precedentes teóricos</b>	<b>Principais características</b>
<b>Residual</b>	Adam Smith Hayek e Friedmann	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Trata-se de uma concepção organo-mecânico-biológica, o Estado intervém quando os canais considerados naturais, família e mercado, não conseguem atender as necessidades individuais;</li> <li>– Típico da concepção liberal, pressupõe um mínimo de intervenção do Estado na prestação de serviços sociais e encara a política social como marginal;</li> <li>– Intervenção provisória, enquanto durar a emergência, assume um carácter assistencial e reparador das síndromes;</li> <li>– Mitiga a pobreza ao encarar as desigualdades como um problema natural, contribui para a sua manutenção.</li> </ul>
<b>Meritocrático</b>	Galbraith Bismark Keynes Beveridge	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Trata-se de um modelo comutativo que, atribui alguma importância ao Estado de Bem-Estar.</li> <li>– As necessidades são satisfeitas a partir da capacidade produtiva e do mérito demonstrado pelo indivíduo, exercendo uma solidariedade de base profissional que abrange exclusivamente as pessoas inseridas no mercado de trabalho.</li> <li>– As instituições de protecção social são auxiliares relevantes da economia.</li> <li>– As políticas sociais são selectivas e subsidiárias</li> <li>– Este modelo potencia as desigualdades.</li> </ul>
<b>Institucional-redistributivo</b>	Titmuss Marshall Marx Questiaux	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Trata-se de um modelo redistributivo que se observa no Pós-Guerra durante a construção do Estado Providência, o Bem-Estar é da responsabilidade do Estado;</li> <li>– É típico da concepção institucional, o Estado assume a função de controlo dos efeitos negativos provocados pelo mercado;</li> <li>– Proporciona serviços gerais fora do mercado, prevenindo efeitos adversos da mudança social, seguindo princípios de universalidade e igualdade;</li> <li>– As políticas sociais são generalizadas e universais;</li> <li>– Intervenção permanente, incorporada nos sistemas de providência, correctiva, preventiva e reabilitadora, age sobre as causas e reduz desigualdades.</li> </ul>

Adaptado de Titmuss (1981)

Com efeito o modelo social-democrata de Esping-Andersen assemelha-se ao modelo institucional redistributivo de Titmuss. Ambos são inclusivos, caracterizados pela combinação de princípios de igualdade, universalidade e de cobertura dos riscos sociais. O modelo anglo-saxónico de Esping-Andersen embora siga princípios de Estado Providência, é permeável ao cepticismo liberal clássico sobre a intervenção do Estado e aos argumentos neoliberais de Estado mínimo.

Também Diniz e Gerry (2002) identificam três correntes da ciência económica e de política que, sucessivamente, têm influenciado a problemática do desenvolvimento das sociedades: a) *visão neoclássica*, associada ao liberalismo económico que enfatiza a função de Estado como agente regulador do quadro jurídico; b) *abordagem keynesiana de cariz*



*intervencionista*, em que o livre funcionamento do mercado se complementa estrategicamente pela intervenção do Estado; e c) *a perspectiva do crescimento endógeno*, em que o funcionamento de mercado é relativamente livre e complementado estrategicamente pela promoção, por parte do poder central e ou regional, de iniciativas económicas ou sociais nas comunidades locais.

A natureza desigual e espacialmente assimétrica do processo de desenvolvimento económico e social levam Diniz e Gerry (2002) a observar a coexistência e interacção destas três correntes numa espécie de racionalidade e de actor chave. Por outro lado, a respectiva reciprocidade entre os processos de desenvolvimento e os enfoques de Estado (mais interventivo versus menos interventivo) na conjuntura financeira actual, sugerem a adopção de uma postura política e técnica que articule os princípios das três correntes.

A procura de modelos ideais no sentido weberiano tem sido atravessada pela recorrente idealização de um modelo perfeito de Estado Social redistributivo. No entanto, podem desenvolver-se inúmeras variantes de modelos com vista a ressaltar as principais diferenças entre os distintos pontos de vista sobre os meios e os fins das políticas sociais. Subscrevendo Titmuss (1981), os modelos são somente aproximações mais amplas das teorias de economistas, sociólogos, filósofos, e investigadores da ciência política.

Sobrevoando as teorias clássicas e neoclássicas em torno do papel do Estado face à intervenção social, e subscrevendo as leituras de Titmuss e de Diniz e Gerry, observam-se actualmente combinações nos modelos de política: a) *modelo residual* ou liberal, influenciado por teorias liberais e neoliberais, pugna por uma menor intervenção do Estado e suporta as suas políticas em esquemas de solidariedade social participativos; b) o *modelo institucional*, com precedentes em Marx e claramente influenciado pela teoria keynesiana, pela social-democracia e pelo desenvolvimento do Estado Providência, baseia-se na responsabilidade do Estado e por conseguinte na redistribuição do capital social em políticas de consumo e de investimento social; c) *modelo territorialista*, influenciado pelas teorias de desenvolvimento endógeno, pelas novas concepções de pobreza e pelo contexto actual de crise do Estado Providência, perspectiva estratégias de sustentabilidade dos sistemas de segurança social, combinando alternadamente e/ cumulativamente, políticas redistributivas, de enfoque institucional, com os esquemas de solidariedade social participativos de orientação claramente neoliberal.

As novas políticas sociais e de desenvolvimento, suportam-se nesta visão territorialista, que, embora reforçando os princípios de Estado mínimo, enfatizam a

valorização dos recursos endógenos e a combinação de fórmulas de desenvolvimento local, de gestão participativa e de protecção social garantida pelo Estado através de esquemas redistributivos.

#### **2.4. DO ESTADO SOCIAL EUROPEU ÀS VICISSITUDES DA IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA PÚBLICO DE PROVIDÊNCIA EM PORTUGAL E ESPANHA**

É forçoso reconhecer que os sistemas de providência, apesar de organizados segundo ideias e pressupostos de Estado Social Europeu, encontram condições endógenas e exógenas que interferem com o âmbito de aplicação das políticas, dando origem a diferentes modelos de Estado Providência ou de Estado Social, como se esclareceu no ponto anterior.

As condições propícias à criação do Estado Providência ou Estado Social foram cronologicamente mais tardias em Portugal e em Espanha do que nas restantes democracias europeias avançadas. Subscrevendo Esping-Andersen (1993:597) *ambos os países viveram um período de estagnação económica após o aparecimento das ditaduras, nos anos 30 e a expansão económica do ocidente no pós-guerra passou-lhes ao lado, pelo menos até aos anos 60. Por outro lado, o abrandamento de controlos e a abertura das suas economias e sociedades nos anos 60 deram origem a taxas de crescimento espectaculares, que, em ambos os países, acabaram por coincidir com o início da transição política, condição que favoreceu o percurso em direcção a um sistema de Providência.*

As coincidências cronológicas, no abrandamento do controle e na abertura das economias e sociedades, no crescimento económico (década de 60), na transição política para a democracia (década de 70), na publicação dos textos constitucionais (década de 70) na integração na Europa (década de 80) e na consumação do modelo social europeu (década de 80) são factores que parecem convergir na trajectória de ambos os países, em direcção a um paradigma de protecção social universal.

Em Espanha o Estado de Bem-Estar tal como salienta Cabrero (1989) é fruto da transição política para a democracia, apesar dos impulsos sociais e políticos para a criação de um sistema de protecção terem iniciado entre 1964-1975, período durante o qual se constitui a trama institucional dos diferentes sistemas de protecção, só no entre 1975-1988 assistimos a um processo de universalização do Estado Bem-Estar.

Do mesmo modo, os fundamentos históricos para a criação de um sistema de Bem - Estar em Portugal encontram-se no período entre 1969-1974. O fim do Estado Novo e a

transição política para a democracia impulsionam uma renegociação, conduzida pelo Estado, tanto no plano económico como no político, tanto internamente como internacionalmente, que preconizava a reestruturação dos paradigmas de providência. Porém, quando se trata de identificar marcos históricos conducentes à reestruturação do sistema de providência no sentido do pacto social, é forçoso concluir que, em Portugal, nem o fim do Estado Novo (1969)<sup>50</sup>, nem a abolição da ditadura (1974) se traduzem no marco principal<sup>51</sup>. É a influência dos modelos de Estado Social consolidados em vários países da Europa, com a entrada de Portugal na EU em 1986, que marca a viragem de paradigma.<sup>52</sup>

Embora a primeira tentativa de instituir o Estado Providência, nos dois países se situe no contexto de um regime político autoritário e essencialmente corporativista, na verdade, em ambos os casos não houve uma concretização efectiva dos pressupostos de igualdade e de universalidade inerentes aos modelos de providência pública. Para alguns autores, nomeadamente para Esping-Andersen (1993) é difícil caracterizar Espanha e Portugal, ainda actualmente, como verdadeiros Estado Providência, devido à tradição corporativista e conservadora associada ao incipiente desenvolvimento da protecção social durante as ditaduras e às fragilidades e vicissitudes de uma protecção social desenvolvida no âmbito da instalação da crise do modelo económico e de providência tradicional, com âmbitos mais restritos de aplicação de políticas, comparativamente com os países centrais.

É consensual a identificação da integração europeia como marco de maior desenvolvimento da protecção social em Portugal e em Espanha. A integração na comunidade europeia aumenta o compromisso de equilíbrio entre as funções de acumulação e as funções de legitimação, impondo gradualmente o desenvolvimento de políticas sociais e

---

<sup>50</sup> Embora o governo tivesse apresentado em Maio de 1957 a sua proposta de lei, visando a reforma da previdência social, só a 18 de Junho de 1962 com a lei 2115 é que a proposta foi promulgada. Segundo esta lei, o governo além dos poderes de regular a previdência social, sancionar a intervenção dos organismos corporativos na previdência obrigatória passa a coordenar os objectivos de previdência “num plano de conjunto que envolvesse os restantes sectores da política social, designadamente os de saúde e assistência”. Mas, até 1974 o alargamento dos mecanismos de protecção social era muito residual, incluía particularmente os trabalhadores por conta de outrem na indústria comércio e serviços, atribuindo o papel mais assistencial às Casas do Povo e as Casas dos pescadores. A política social em Portugal no período Salazarista não passava de um deficiente sistema de mutualidades.

<sup>51</sup> O Dec. Lei 203/74 de 15 de Maio estabelece programa do 1º governo provisório, em obediência aos princípios do Programa do Movimento das Forças Armadas e inclui grandes linhas de orientação referentes à implementação de uma política social. Entre o vasto conjunto de medidas figurava a substituição progressiva dos sistemas de previdência e assistência por um sistema integrado de segurança social.

<sup>52</sup> A criação do Serviço Nacional de Saúde e o Sistema Integrado da Segurança Social, são os primeiros instrumentos utilizados na reestruturação do sistema de providência. Se atentarmos à Lei-Quadro da Segurança Social, prevista na Lei 28/84 de 14 de Agosto e revogada pela Lei 32/2002 de 20 de Dez e, posteriormente pela Lei 4/2007 de 16 de Janeiro, a reestruturação veio romper com os sistemas anteriores de assistência pública corporativista, introduzidos pelo Estado Novo.

a afirmação da protecção social pública, segundo a base de valores de justiça social, igualdade, universalismo, segurança e liberdade, do modelo social Europeu. Contudo, este incremento do sistema de providência é coincidente com a crise do modelo de Estado Providência, o qual já estava envolto em incertezas desde a crise financeira dos anos 70 do séc. XX.

Os defensores do carácter semiperiférico de Portugal, Santos (1990,1998) e Silva (2001), suportados no conceito “semiperiferia” de Wallerstein, classificam os processos económicos, sociais, políticos e culturais que ocorrem em Portugal como tardios e tendo como referência o contexto Europeu, atribuem ao caso português o carácter de semiperiferia. Santos (1990) suportando-se em Wallerstein e no seu conceito de semiperiferia, conclui que a sociedade portuguesa é semiperiférica, não só porque o nível de desenvolvimento do país é intermédio mas também porque existem na sociedade portuguesa contradições sociopolíticas que resultaram numa inibição do sistema público de providência. Observam-se laivos de intervenção do Estado cujo âmbito, pessoal e material, não foi suficientemente abrangente para concorrer convenientemente com redes de solidariedade locais. De entre as características semiperiféricas, Santos salienta a descoincidência, entre as relações sociais de produção capitalistas e as relações sociais de reprodução que resultam na desarticulação interna de cada uma destas relações sociais.<sup>53</sup> O nível de desenvolvimento das relações sociais de produção capitalista é mais baixo ou atrasado do que o nível de desenvolvimento da reprodução social, em face da situação de semi-industrialização, da perda da competitividade de mercado, do baixo nível de produtividade e dos baixos salários, juntamente com os antecedentes autoritários e centralistas, a específica composição das classes sociais, a duplicação do volume dos funcionários públicos entre 1973 e 1993 e sobretudo, o baixo nível de poupança, acumulação e taxaço, dificultaram a centralização de excedentes para o Estado Central (Silva, 2001).

No caso da sociedade Espanhola, não é possível falar de semiperiferia, aliás tal como salienta Cabrero (1999:79) *trata-se de um país altamente integrado no centro do sistema mundial*, cuja evolução de políticas, embora com rasgos específicos, apresenta pontos convergentes com a realidade português, desde logo, o início da construção de um sistema

---

<sup>53</sup> As relações sociais de produção capitalista são basicamente constituídas pelas relações entre o capital e o trabalho. As relações sociais de produção capitalistas traduzem-se em determinadas práticas sociais, entre as quais Santos (1990) distingue três: os níveis e ritmos da produtividade (desenvolvimento tecnológico; divisão social do trabalho, especialização industrial. etc.), as formas de determinação do salário, e, o controlo do processo produtivo.

de protecção no período das ditaduras, os avanços da política social no período pós democratização, com maior relevância no período após a integração europeia, o seu desenvolvimento no auge da crise do modelo de crescimento e de procura de alternativas para os sistemas de providência pública. Dito de outra forma, o Estado residual transforma-se num tipo de Estado institucional e mais tarde num Estado democrático.

A análise de Esping-Andersen (1993), sobre a tendência distributiva em gastos sociais no período de transição e de consolidação da democracia, nos casos de Portugal e Espanha, demonstra que não existiu uma concretização plena do Estado Providência, até à actualidade<sup>54</sup>. Em Portugal os gastos com a segurança social correspondem a uma percentagem da despesa pública inferior a 20% até aos anos 70, tendo registado um aumento nos anos 70, cujo valor máximo é atingido em 1978, com cerca de 35,7%, percentagem que, mantendo-se mais ou menos constante, corresponde à situação da maior parte dos países europeus nos anos 50. Do mesmo modo os gastos com a segurança social em Espanha indicam duas grandes vagas de crescimento, em meados dos anos 60 com a consolidação do orçamento administrativo, mais precisamente em 1967 com a junção dos sistemas de segurança social e de mutualidades; e a década de 70, no seguimento de uma vaga de crescimento económico e da mudança de regime.

Contudo entre vicissitudes e semiperiferias, entre factores endógenos e exógenos de reserva e de incertezas, embora de modo limitado, os sistemas de providência de Portugal e de Espanha, adquirem mudanças significativas no desenvolvimento de políticas sociais e atribuem ao Estado um papel central na implementação desse apoio social, partilhando das características de Estados contratualmente solidários da União Europeia, com maior aproximação aos países do Sul da Europa.

## **2.5. A CRISE DO ESTADO PROVIDÊNCIA E A HEGEMONIA DO ENFOQUE NEO-LIBERAL**

Com princípios de justiça distributiva, o Estado Providência orientou-se pela ideia de *compatibilização entre crescimento económico e políticas sociais, entre acumulação e legitimação, ou mais amplamente, entre capitalismo e democracia* (Santos, 1990:196) Porém, esta ideia tornou-se uma miragem, estando a maior contradição directamente relacionada com o colapso do Keynesianismo.

---

<sup>54</sup> Ver a análise dos gastos sociais em Esping-Anderson (1993).

Durante uma parte considerável do séc. XX houve um crescimento económico incomparável, o maior crescimento teve lugar nos chamados 30 anos gloriosos, entre 1950 e 1973. Entre os anos 70 e 80 do séc. XX ocorreram algumas crises económicas mas, apesar de diminuírem a velocidade do crescimento económico não significaram estagnação da economia. No entanto, o crescimento económico não beneficiou todos os países de igual modo. Existia claramente um crescimento económico concentrado em determinadas zonas do globo, agravando-se o fosso relativamente aos países pobres. Por outro lado, graças à globalização, às novas tecnologias e à ordem económica mundial, os países mais pobres tornaram-se, progressivamente, mais dependentes dos países ricos, com benefícios evidentes para os segundos.

Na década de 70 regista-se um declínio do PIB a par com elevados índices de desemprego, por outro lado, regista-se uma inflação crescente dos preços, factores que contribuem para o início da crise financeira que viria a oferecer condições favoráveis ao regresso de teses neoliberais. Estava fragmentado o consenso político em torno dos objectivos do Estado Providência. Nos anos 80, as políticas neoliberais dos governos de Margaret Thatcher na Inglaterra e Ronald Reagan nos EUA iniciam o processo de recuo do Estado Providência.

Na segunda metade do séc. XX, com maior ênfase a partir dos anos 80, o Estado Providência entra em crise (Rosanvallon, 1981; Santos 1990; Esping-Andersen, 2001; Giddens, 2004), sendo possível agrupar os factores impulsionadores em torno de três dimensões -financeira, política e administrativa, que significam instalação e difusão da crise do modelo de Estado Providência e necessidade de superação dessa crise.

**Quadro 7. Dimensões da Crise do Sistema de Providência Estatal**

<b>Financeira</b>	<b>Política</b>	<b>Administrativa</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conjuntura de recessão económica desde a crise do petróleo nos anos 70;</li> <li>- Conjuntura de recessão demográfica;</li> <li>- Crise do modelo keynesiano, não se observa o pleno emprego nem a repartição da riqueza pela óptica do trabalho;</li> <li>- Retardar do início da vida activa;</li> <li>- Redução do capital tributável; e,</li> <li>- Aumento dos custos com políticas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa de Estado Providência limitado face às necessidades;</li> <li>- Sistema de protecção social ineficaz, que, não acaba com as desigualdades;</li> <li>- Criam-se redes de clientelismo, corrupção e burocracia;</li> <li>- Impossibilidade de fazer um corte radical nas políticas;</li> <li>- Aumento sucessivo dos impostos; e,</li> <li>- Quebra do consenso político em torno dos objectivos do Estado Providência.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Grande peso burocrático da administração pública;</li> <li>- Reforço notório do número de funcionários públicos;</li> <li>- Incapacidade do sistema auto-funcionar;</li> <li>- Incapacidade de controlar a fuga ao fisco; e,</li> <li>- Ineficácia dos modelos de gestão em vigor.</li> </ul>

Subscrevendo Santos (1990:197) *o Estado Providência é de facto uma forma política muito complexa e contraditória. A transformação política do Estado liberal que com ele se obtêm não reside apenas, nem sequer predominantemente, nas novas funções que o Estado desempenha mas sobretudo nas novas formas de actuação política e nas alterações que elas provocaram nos aparelhos institucionais do Estado e portanto, na estrutura interna do Estado.*

A primeira crítica que se faz resulta da subida dos custos financeiros com o sistema de providência. As novas despesas de capital social e de investimento social significaram dispêndios financeiros e envolveram a criação e expansão de novos organismos estatais (Santos, 1990; Giddens, 2004). O desenvolvimento do capital social provocou alterações profundas na intervenção do Estado, uma intervenção guiada por um interesse próprio que nem sempre correspondeu ao interesse geral e que, à medida que se aprofundou, significou expansão progressiva do corpo de funcionários públicos, por inerência, aumento progressivo dos custos com o capital social em períodos de redução do capital tributável.

A este respeito Offe (1975:125) e Santos (1990:198) esclarecem, à medida que o Estado Providência se foi consolidando as suas políticas mudaram de natureza. As políticas *distributivas* ou *alocativas* foram progressivamente substituídas por *políticas produtivas*<sup>55</sup> aprofundando-se a actuação do Estado. Como consequência regista-se uma enorme expansão da administração pública e por inerência da burocracia, ao mesmo tempo que se tornaram obsoletos os critérios de racionalidade que tinham dominado até à data a actuação do Estado.

O direito era um instrumento privilegiado da actuação do Estado, as políticas sociais constituíam-se em instrumentos de criação de novos direitos, as quais num contexto político democrático de sufrágio universal, facilmente se tornavam rígidas.

Os defensores do retrocesso do Estado Providência salientam também a crescente pressão demográfica e o respectivo impacto no sistema de segurança social. O Face ao envelhecimento da população, e à redução do número de jovens activos pelo retardar da vida activa, o número de pessoas dependentes do serviço aumenta em detrimento da redução do capital tributável.

---

<sup>55</sup> Ver a distinção entre políticas distributivas e políticas produtivas em Santos (1990:198). As políticas distributivas são o conjunto de medidas distributivas que mobilizam recursos estatais já existentes, segundo critérios do próprio Estado. Enquanto as políticas produtivas são o conjunto de bens e serviços directamente produzidos pelo Estado, quer no domínio do consumo social quer no domínio do investimento social.

A ideia de captura do Estado por interesses particulares também está implícita à crítica neoliberal, segundo a qual, havia uma dificuldade de realizar o interesse geral por parte dos agentes públicos comprometidos com as respectivas bases de apoio partidárias, cujas relações de troca visavam essencialmente, a manutenção das suas posições de direcção.

A crise no Estado Providência é determinada em grande parte pelo impacto que resulta do controle da crise do capitalismo. Subscrevendo Giddens (2004) a recessão económica geral, o desemprego crescente, a emergência de grandes burocracias da segurança social, são factores de crise, mais significativos em períodos de crise económica, por implicarem maior dispêndio de capital social.

De acordo com as ideias de Keynes acreditou-se que as despesas com o capital social permitiriam evitar crises económicas. Porém, paradoxalmente, a intervenção do Estado, nalgumas situações bloqueou a produtividade. A subsídeodependência é outro dos fortes argumentos da concepção neo-liberal, o apoio do Estado a sectores e empresas pouco produtivas para impedir a perturbação social ou política, a subcontratação da produção de bens e serviços a determinadas empresas com taxas de lucro fixas, são outros factores relacionados com a dependência do Estado que, na interpretação dos neoliberais bloqueiam a produtividade eliminando a hipótese de pressão para a modernização.

A este respeito subscreve-se Mozzicafredo (2000), as políticas contribuem para o aumento da produtividade empresarial e do emprego, mas, por outro lado, promovem a expansão dos gastos públicos e a pressão fiscal. O quadro de crise do Estado Providência conduz invariavelmente à incorporação neoliberal nos modelos de Estado. Apesar da especificidade do sistema de protecção de cada país, nos anos 80 e 90 do séc. XX, todos os países estabelecem como principal meta reduzir a despesa pública. Nos anos 90 os vários países têm em curso, uma dinâmica de mudança institucional no decurso da emergência de um Estado Providência moderno.

Este clima de contradições de classe entre o *capital* e o *trabalho* está longe de obter consenso, de um lado temos os capitalistas e os que tem trabalho que reivindicam uma menor carga tributária, do outro, temos os sem trabalho e os empresários em crise que reivindicam uma intervenção reguladora do Estado. No auge desta contradição, entre o capital e o trabalho, os neoliberais defendem a redução do sistema de segurança social e de Estado Providência enquanto os marxistas defendem níveis de financiamento público da segurança social.



Contudo, independentemente do quadrante teórico-político, hoje, é consensual o modelo triangular para a provisão plural do bem-estar, de Abrahamson (1995), no qual se observa a prevalência de uma matriz triangular cujos vértices: Mercado, Estado e Sectores não mercantis da Sociedade Civil, detém recursos específicos, que, de forma coadjuvada, canalizam para a protecção social. Os elementos chave deste modelo são a descentralização ou territorialização de políticas e a participação social ou acção colectiva. Os vários países têm mostrado adesão ao modelo plural de protecção social, no entanto observam-se, vectores mais ou menos enfatizados em função dos modelos de organização do Estado. A Europa Mediterrânica é um exemplo de uma região que, historicamente, apoia os mecanismos de solidariedade na família e na sociedade civil, através do envolvimento de uma pluralidade de actores.

## **2.6. A REFORMA DO ESTADO PROVIDÊNCIA: RECONFIGURAÇÃO DOS PAPÉIS DO ESTADO NA ACÇÃO SOCIAL DE ÂMBITO LOCAL**

Giddens (2004) é um dos autores que liga o debate da reforma do Estado à crítica ao “Estado-ama”, sugerindo que o Estado respeitosa e também desnecessariamente tomava conta de todas as necessidades do cidadão. Em finais da década de 80 do séc. XX, durante o governo conservador de Thatcher ocorrem reformas na Segurança Social que desencorajam o recurso ao Estado, nomeadamente a reforma da lei da Segurança Social de 1988 e a privatização do sistema de providência, são alguns dos factores que marcam a alteração da responsabilidade pela providência pública de serviços, envolvendo o sector privado, o sector de voluntariado e as comunidades<sup>56</sup>.

As configurações dos sistemas tradicionais de Estado Providência sofrem alterações nas regras de elegibilidade e nas regras de atribuição, alguns instrumentos mais antigos foram abandonados (nomeadamente as indexações automáticas) e ensaiam-se soluções possíveis de novos instrumentos de política, com uma orientação específica, como as políticas de renda mínima, as de protecção à infância e as de combate à pobreza, segundo lógicas territoriais e de participação social. No entanto, este processo de adequação do sistema de providência ao catálogo actual de riscos sociais, embora em curso, está longe de

---

<sup>56</sup> Sobre a orientação de Thatcher (no contexto britânico) a privatização da segurança social, a criação de organizações de voluntários, o aumento dos critérios de elegibilidade para esquemas de apoio financeiro, contribuem para a redução do fornecimento directo de serviços por parte do estado. Esta redução da máquina administrativa tornou possível a introdução de princípios de mercado no fornecimento de serviços públicos, injectando competição entre serviços e arbitrariedade de escolha entre os cidadãos.

estar terminado. Tal como salienta Ferrera *et al.* (2000) a transição para uma economia pós-industrial baseada no conhecimento, está a gerar uma inadequação adicional entre a oferta e a procura de bens e serviços institucionais de protecção social. Estão em curso processos de procura de soluções de novas políticas, baseados em processos de aprendizagem, economicamente viáveis, socialmente aceitáveis e politicamente exequíveis. Trata-se de uma reforma que exige, tal como salienta Ferrera *et al.* (2000) a reconfiguração da protecção social e a sua recalibragem funcional. Importará re-experimentar novos formatos de políticas que se adequem aos novos rostos de risco social, re-calibrando os papéis e funções político-institucionais dos níveis e actores envolvidos na governação do sistema de providência.

Nas propostas actuais de redefinição da segurança social são evidentes as ligações aos enfoques políticos conservadores neoliberais. A aposta na privatização do sistema mediante a contratualização com instituições privadas; a procura de outras fontes de financiamento através da tributação de capitais; o retardamento da idade da reforma e o estabelecimento de montantes máximos; o aumento dos critérios de elegibilidade para os esquemas de apoio financeiro; a descentralização, desconcentração e territorialização de políticas, representam as estratégias políticas mais utilizadas pelos diferentes Estados, no decurso da reforma do Paradigma de Estado Providência. As várias estratégias elencadas são demonstrativas da necessidade de redução do gasto público, da substituição radical da actuação do Estado como provedor da protecção social, para uma actuação plural ou mista que, implica partilha de responsabilidades com outros actores sociais, públicos, do sector central e local, privados, com fins lucrativos e sem fins lucrativos e comunidades ou grupos sociais específicos.

Com efeito, o actual sistema de providência integra, na nova organização do sistema - para além dos três actores clássicos do acordo do Estado Providência (Estado, capital e trabalho) - a sociedade civil, numa proposta de responsabilização horizontal solidária.

Subscrevendo Giddens (2007) é possível sintetizar os pressupostos actuais do sistema de providência em torno de quatro ideias chave: Estado intervencionista, Sistema de Providência Social Público, Partilha de responsabilidades, Sistema Geral de Valores.

**Quadro 8. Pressupostos Contemporâneos do Sistema de Providência Responsável**

<b>Ideias Chave</b>	<b>Processo</b>
Estado desenvolvido e intervencionista	– Financiado por níveis relativamente altos de impostos.
Sistema de providência social público	– Sistema de protecção social fora do mercado desenvolvido até um grau considerável, dirigido a todos os cidadãos, com maior cobertura aos mais necessitados.
Partilha da responsabilidade no bem-estar	– Coordenação de recursos e de políticas entre Estado, instituições públicas, parceiros sociais, instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, outros agentes intervenientes no bem-estar.
Sistema geral de valores	– Responsabilidade social colectiva; – Riscos e oportunidades partilhadas pela sociedade; – Intervenção social activa, envolvendo os cidadãos; – Garantia direitos sociais e económicos; e, – Lógicas de expansão geral da prosperidade económica e (idealmente) de pleno emprego.

Adaptado de Giddens (2007).

A crise do Estado Providência, pela elevada burocracia subjacente aos sistemas de providência exclusivamente públicos, pela dificuldade de garantir eficácia nos resultados das políticas e ainda pela centralidade dos dispositivos gestão, foi determinante na procura de uma reestruturação orgânica dos serviços e instituições sociais, que salvaguardasse o princípio central de governação local e colectiva do território.

Subscrevendo Mozzicafreddo (1997:67) *o que está em debate é a reformulação do contrato social no contexto da acção institucional do Estado Providência (...)* Esta reflexão cujo contexto é o de uma crescente expectativa de maior autonomia da sociedade civil e de uma relação menos administrativa e assistencial entre os indivíduos e o Estado, coloca a sociedade numa discussão sobre um novo ponto de equilíbrio entre a liberdade política e a justiça social. Os parâmetros do modelo de Estado Providência parecem deslocar-se, desde a predominância da acção colectiva para concepção de Estado como catalisador-dinamizador. Não significando, no entanto, a opção por uma concepção minimalista de Estado, mas, maior ênfase no financiamento, na promoção e regulação do que na produção e distribuição do mesmo.

A configuração de um novo Estado aparece na literatura associada à emergência de uma nova configuração institucional, suportada em modelos de governação em rede e em parceria, mais horizontais e flexíveis. Trata-se de uma fórmula que Castells (2007) designou de Estado-Rede enfatizando a coordenação de recursos e a comunicação entre actores iguais perante o poder de decisão. Também Fukuyama (2006) salienta a transformação estrutural e

funcional da administração, procurando criar novas instituições públicas capacitadas para intervir na complexidade dos problemas sociais através da implementação de formas de acção colectiva.

A nova arquitectura institucional para o campo social suporta-se paulatinamente em novos modelos de governança e de intervenção social, que, abandonando o princípio de soberania exclusiva e de Estado tutela, provocam a afirmação de novas estruturas locais, de associativismo, de parceria ou de rede, implicando a presença de múltiplos actores sociais, na formulação, na implementação e no controle das políticas. Pela interdisciplinaridade, intersectorialidade e complementaridade subjacentes, estas estratégias colectivas de governança local afiguram-se como alternativas eficazes aos métodos tradicionais, de tutela e soberania centralizada no Estado. Subscrevendo a ideia de Estado parceiro de Amaro (2005) em consequência da crise do Estado Providência é necessário pensar em reformas que, não signifiquem erradicação do sistema de providência público mas complementaridade com sistemas privados.

As políticas no campo social implicam esta mudança profunda nos modelos tradicionais de conhecimento, de intervenção e de funcionamento das organizações, através da adopção de modelos de organização e de gestão descentralizada. A emergência do pós-fordismo na esfera política deu origem a novos enfoques de política e a processos de produção e de tomada de decisão flexíveis a partir da base, estabelecendo conexões entre autonomia, responsabilidades pessoais e colectivas, democracia, cidadania e desenvolvimento local.

A este respeito salienta-se a conclusão de Hespanha (1999), as políticas públicas e a intervenção dos Estados Providência devem procurar uma correlação entre níveis de cidadania e níveis de desenvolvimento económico e social. O autor centra-se nos novos movimentos actuais, de política, de economia e de sociedade, e parafraseando Rousseau, defende a óptica emancipadora, construída a partir de uma nova subjectividade pessoal e solidária, menos dependente da obrigação vertical, e mais fundada numa obrigação horizontal, co-responsabilizando o sector privado e as Organizações sem fins lucrativos.

Está claramente em curso uma dinâmica de mudança institucional que sugere o aumento da importância da dimensão infra-nacional e a emergência de novos actores, as regiões as autarquias e as organizações não-governamentais, reforçando as hipóteses de resposta integrada ao problema, a solidariedade social e a cidadania. No entanto, poder-se-á

questionar em que medida estes dispositivos infra-nacionais (locais ou regionais) são fórmulas de política que vem dissimular as competências do Estado Social.

Por outro lado, tratando-se de processos que envolvem diferenciados actores, pese embora reconhecerem-se os méritos da negociação e do diálogo colectivo, entre níveis institucionais diferenciados e/ou entre actores diferenciados, o processo de governança pública parece estar envolto no risco de simulação de “faz de conta”. Reconhecendo as fragilidades actuais da coordenação de políticas, subscreve-se a conclusão de Ferrera *et al.* (2000) quando salienta, é desejável o alargamento do âmbito da negociação e coordenação entre actores.

O entendimento de responsabilidade social colectiva como uma das traves mestras do Estado Providência foi consensual desde a sua origem<sup>57</sup>. Porém, os novos paradigmas de Estado Providência ao atribuírem a todos os membros da organização a mesma capacidade e poder de participar nas decisões parecem interiorizar a horizontalidade e a autogestão em alternativa aos paradigmas centralizados do passado. As decisões colectivas traduzem a vontade geral e representam, por conseguinte, a responsabilidade social colectiva, mas, é preciso lembrar que, dependem antes de mais, da responsabilidade moral e individual de participar criticamente nas decisões.

Sendo certo que, a pluralidade no sistema de protecção social é enriquecedora, nomeadamente, quando estão em causa o carácter integrado das abordagens e a coordenação de recursos dos sectores público e privado, é preciso garantir que essa diversidade de actores concorra complementarmente para a garantia dos direitos de cidadania e para a concretização de padrões de serviços de qualidade.

## 2.7 CONCLUSÃO

Tal como salienta Esping-Anderson (1993:596-597) *a transição para um Estado Providência moderno nas democracias europeias avançadas deu-se em finais da década de 50 e princípios dos anos 60 (...) duas a cinco décadas depois da democratização, coincidindo com um período prolongado de crescimento económico e quase pleno emprego, e foi particularmente acentuada, nos países com um forte regime social ou democrata cristãos.*

---

<sup>57</sup> Sendo certo que os neoliberais se referem ao princípio de responsabilidade social colectiva como subversivo por enfraquecer os alicerces da família, reduzir o incentivo ao trabalho e à acumulação do capital e limitar a liberdade de cada um.

Após a 2ª guerra mundial, a par da democracia liberal e da economia de mercado, a protecção social impôs-se gradualmente como condição obrigatória ao modelo Europeu de sociedade. Durante a 2ª metade do séc. XX desenvolveram-se mecanismos públicos de protecção social, baseados no compromisso tripartido (entre o Estado, o capital e o trabalho) e com pressupostos redistributivos. No entanto, como se viu ao longo deste capítulo, existem diferentes formas de relacionamento entre Estado e a sociedade, umas mais interventivas do que outras.

Portugal, Espanha, a par com a Grécia, registam nos anos 70 a queda tardia dos últimos regimes autoritários na Europa Ocidental, e a viragem para o crescimento económico, após um período de estagnação no pós segunda guerra mundial. Por conseguinte, iniciam mais tarde o percurso em direcção ao Estado Providência, sendo difícil, por vicissitudes convergentes, actualmente, classifica-los como Estados Providência. Tal como salienta Esping-Anderson (1993:599) *a política social de ambos os países radica-se numa tradição corporativista e conservadora da Europa continental, mas durante as ditaduras desenvolveu-se pouco e o seu âmbito era muito restrito.*

Com efeito, no contexto Europeu os serviços de providência apresentam alguma heterogeneidade de país para país, garantindo, no entanto, uma base comum de protecção com benefícios nas áreas da educação, saúde, habitação, pobreza, incapacidade e desemprego. Do ponto de vista oficial, os princípios filosóficos subjacentes à concepção desses sistemas de providência são semelhantes, mas, as políticas dos vários países apresentam modalidades operacionais, formas de financiamento, índices de cobertura, critérios de atribuição e tipos de programas, diferentes.

O nível de operacionalização das políticas varia em função das concepções de Estado (liberais ou neoliberais e intervencionistas, funcionalistas ou institucionais), da relação Estado-mercado ou da relação Estado-Sociedade, dependendo do entendimento que se faz, sobre o peso e o grau da actuação do Estado no campo social. Além disso, a operacionalização das políticas depende ainda de um conjunto de factores orgânico-institucionais relacionados com o nível de burocracia das instituições executoras, com os procedimentos e formulários de acesso; com a capacidade técnica, metodológica, social e relacional dos técnicos e executores. À panóplia de factores relacionados com o nível de operacionalização das políticas, referidos anteriormente, devem acrescentar-se os factores territoriais, como o nível de desenvolvimento económico, a dinâmica de criação de emprego e de coesão social do território.

O futuro da segurança social está a ser repensado pelos vários quadrantes políticos, num extremo os enfoques neoliberais com sistema de providência apenas para aqueles que não conseguem obter apoio de outra forma; no outro extremo, os neo-institucionais, com uma segurança social bem financiada e universal. Contudo, quer uns quer outros reconhecem o Estado Social, o Estado Providência ou o *Welfare State* como referência fundamental para repensar o Estado moderno, marcado pela influência de diversas variáveis, crise financeira e formas de sustentabilidade, crescente relevância do sector privado na provisão do bem-estar (lucrativo e não lucrativo), descentralização e territorialização das intervenções, novas formas de regulação e articulação de actores.

Qualquer solução de reforma do sistema de providência deverá combinar os traços essenciais dos diferentes modelos de políticas, permitindo a combinação de esquemas de provisão residual e privada ao abrigo da contratualização; políticas de consumo e de investimento social seguindo o princípio da redistribuição do capital social pelo Estado; e, políticas de protecção social territoriais, trabalhadas em complementaridade com o desenvolvimento local, influenciadas pelas teorias de desenvolvimento endógeno e pelos avanço dos quadros teóricos de pobreza que sugerem uma aproximação definitiva da pobreza às dimensões económicas.

Paulatinamente o carácter público da política deixa de associar-se à responsabilidade exclusiva do Agente-Estado para se associar à centralidade do assunto público. Ora, quando se trata da pobreza e do desenvolvimento, face ao carácter multidimensional e tendencialmente mutável dos objectos, a intervenção social beneficiará, se por percepcionada do ponto de vista holístico, envolvendo na governança do assunto público o conjunto de *stakeholders*.

A definição de estratégias europeias e nacionais para a inclusão social prefiguram grandes preocupações de resolução de problemas dos territórios, comunidades ou grupos sociais desfavorecidos, aparecendo, neste contexto, a parceria como fórmula para a consolidação de uma cultura de cooperação entre entidades locais (públicas e privadas) e para a articulação entre o global e o local numa acção territorializada. O recurso a uma abordagem metodologia participativa de planeamento estratégico suportada no alargamento da responsabilidade colectiva para accionar os recursos de combate à pobreza e coordenar políticas sociais, económicas, ambientais, vem inserir definitivamente a intervenção social em lógicas mais vastas de desenvolvimento local e comunitário.

Com efeito, está em curso, nos vários países, a concretização de uma nova fórmula político-institucional que relança a acção local na resposta aos problemas locais, ainda que determinados por causas globais. No seguimento da descentralização de competências, através da configuração de novas políticas, desde as chamadas políticas sociais activas, às políticas que incorporam a noção de governança, foi feita uma clara aposta nos serviços de qualidade, na gestão pública ao estilo sector privado, na cooperação entre governo e outros actores, na lógica colaborativa para implementar melhorias nas políticas, na interdependência entre qualidade de vida e formação de identidades colectivas.

Esta dinâmica de mudança político-institucional, que se reporta aos níveis e actores a envolver na governança do modelo social europeu, tal como salienta Ferrera *et al.* (2000) deve implicar:

- a) a configuração precisa de uma estrutura local, funcional e normativa, integrada numa Europa social cada vez mais desnacionalizada;
- b) o desenvolvimento de um mecanismo de coordenação de políticas, capaz de integrar quer a dimensão económica dos processos sociais quer a dimensão negocial dos processos de decisão colectiva ;
- c) o relançamento de uma agenda política europeia, apoiada em instrumentos legais mais vinculativos e por outro lado, no reconhecimento oficial, nomeadamente, nos tratados da União e dos direitos sociais fundamentais.

Contudo, a grande dificuldade destas políticas locais estará, por um lado, em contrariar as lógicas de decisão centralizadas, piramidais e hierárquicas que foram interiorizadas, persistentemente, pelos actores, dirigentes da administração pública e técnicos que lá trabalham, agora arrolados, com responsabilidade legal e moral, para a governança local horizontal. Por outro lado, a nova configuração horizontal das políticas de protecção social, pela natureza multidimensional dos objectos de intervenção e pela necessidade de redução do gasto público baseia no sistema de protecção social, no pluralismo de bem-estar, envolvendo diferenciados actores, em torno de um diálogo responsável, colectivo e participado. Porém, apesar disso, continuam a reconhecer-se fragilidades na assunção de responsabilidades colectivas tendentes a um comprometimento da afectação de políticas e recursos, sendo imprescindível explorar o alargamento do âmbito da negociação e da coordenação entre actores, no sentido da inclusão dos *outsiders*



institucionais, representantes dos interesses estratégicos, e, dos *beneficiários*, utilizadores das políticas.

A participação emerge como pedra de toque no quadro da reforma do sistema de protecção social, contudo, será imprescindível suportar o sistema de protecção numa discussão de ideias informada, entre um colectivo de actores, capaz de assegurar coesão social, aprendizagem colectiva, formação de capacidades e de *empowerment* nos indivíduos (Gonçalves, 2005).

O que está em discussão são formas de regulação e provisão de mecanismos de resposta aos problemas sociais assentes na redefinição da relação Estado, Mercado e Sociedade Civil. As parcerias e as redes, como veremos à frente, estão em posição privilegiada para favorecer este confronto, entre os diferentes saberes e poderes institucionais que se ocupam da intervenção local.

Sobrevoando a abordagem rawlsiana caberá ao Estado garantir aos mais desfavorecidos um conjunto de obrigações sociais que visem assegurar aos cidadãos um conjunto de bens primários e garantam a igualdade de oportunidades no exercício desses direitos. No seguimento da concepção marxista importará reconhecer a relação da igualdade com a capacidade desenvolvida em cada indivíduo para participar na sociedade, pelo que, se subscreve a proposta de calibragem de Ferrera *et al.* (2000), segundo a qual, o alargamento da agenda envolve a transição de uma concepção estática de igualdade, centrada nos recursos materiais, para uma concepção dinâmica, centrada nas capacidades e no *empowerment*. O que está em causa é o reforço dos mecanismos democráticos em torno da implementação de processos endógenos, capazes de articular protecção social e desenvolvimento local, responsabilidade colectiva e participação na resolução de problemas territorialmente expressos, apesar de globalmente configurados.

No âmbito deste processo de reforma da protecção social, prefiguram-se dimensões de enfrentamento do risco e de regulação social. O Estado é, ora, actor principal, ora, actor secundário da protecção social, isto é, o Estado pode não estar directamente envolvido na protecção social mas, regula todo o exercício da provisão do bem-estar, ainda que prestado por outros actores, e estabelece mínimos de direitos de cidadania não dependentes da solidariedade familiar ou social, mas do próprio Estado.



## CAPÍTULO III. A ORGANIZAÇÃO ESTRUTURAL DA DEMOCRACIA NAS SOCIEDADES MODERNAS

### 3.1. DAS TEORIAS DE CIDADANIA À COMPREENSÃO DAS CONDIÇÕES CONTEMPORÂNEAS DA ORGANIZAÇÃO ESTRUTURAL DA DEMOCRACIA

Apesar de não existir uma teoria sistemática e unificadora da noção de cidadania, na análise retrospectiva, é possível, relacioná-la com contractos e compromissos em direcção à garantia de direitos humanos, conferidos no pressuposto da igualdade entre os indivíduos.

Subscrevendo Miaille (2000), existem várias teorias, cujas contradições instauraram um debate profícuo de diferentes concepções. Sobrevoando essas teorias com início na Grécia antiga – desde a fase pré moderna à fase pós moderna – é possível agrupa-las em quatro grandes concepções.

Quadro 9. Concepções teóricas de cidadania

Concepções teóricas	Ideias Chave
Concepção comunitarista	Defende a participação social e o serviço comunitário no âmbito da concretização do bem geral; a ênfase é colocada na comunidade cultural e ética de pertença do indivíduo. Implica assumir responsabilidade por assuntos e problemas comuns para manter a ordem, a coesão e as tradições culturais.
Concepção cívica republicana	Considera a cidadania como participação política, na linha de Aristóteles (pouco abrangente). A ideia de cidadania não está referenciada à comunidade mas à participação na tomada de decisão.
Concepção neoliberal	É uma corrente recente associada ao liberalismo clássico. Assume a cidadania como um estatuto legal, enfatizando ideias de liberdade e de autonomia individual. Posiciona-se contra a existência dos Estados Providência em favor do mercado livre. Para os críticos do liberalismo esta concepção é esvaziada de significado e contraria a noção de cidadania.
Concepção socioliberal	Dominante nas democracias liberais ocidentais desde a 2ª guerra mundial. É uma corrente associada a modernidade, defende o estatuto universal e igualitário dentro do respectivo Estado. Implica um código moral que representa a moralidade, a justiça e a equidade, inspirado nas leis do Estado (direitos e deveres)

Adaptado de Nogueira *et al.* (2001)

A origem histórica da noção de cidadania situa-se na Grécia antiga, no espaço da *polis* grega. Na perspectiva Aristotélica o elemento central da noção era a participação na

vida política, através do serviço à comunidade, sob a forma de obrigações militares e/ou de participações políticas.<sup>58</sup>

Depois do colapso do Império Romano por influência eclesiástica substituiu-se a comunidade política pela lealdade a Deus, verificando-se, nesta altura, um retrocesso nas práticas de cidadania. Contudo, ao longo da fase pré moderna, a noção de cidadania, constrói-se contrastando com a concepção Grega, perde a associação à participação política e incorpora uma associação crescente às normas da lei, como um instrumento normativo de controlo social e de pacificação.

Ao longo da era moderna, com início na revolução Francesa em 1789, desenvolveram-se quadros teóricos de cidadania que, embora procurando referências no modelo ateniense, evitam assumir a participação na governação como primeira característica, defendendo então a primazia da lógica da protecção, de entre essas visões destaca-se Hobbes e Locke.

Thomas Hobbes aterrorizado com os conflitos religiosos, com a guerra civil inglesa e, ao mesmo tempo, comprometido com uma visão de soberania absoluta, enfatiza a ideia de “troca cívica” a partir de uma lógica contratual - a protecção pela recompensa da obediência à monarquia absolutista - antecipando a lógica subjacente à noção de cidadania contemporânea. No entanto, tal como salienta Faulks (2000) a ênfase contratual em Hobbes não é colocada nos direitos dos indivíduos mas nos direitos soberanos, exactamente pela preocupação de manter a ordem e a segurança.

Repudiando o absolutismo de Hobbes, John Locke, reformula a ideia de uma política liberal, baseada num governo constitucional e no consentimento dos cidadãos, associa a noção de cidadania à igualdade, reconcilia a liberdade do cidadão com a ordem política e antecipa assim, a filosofia democrática liberal das gerações futuras. Locke atribui ao Estado constitucional a função de proteger os interesses dos cidadãos, iguais, independentes e livres, capazes de contratualizar uns com os outros para formar a sociedade política. No seguimento desta lógica da protecção Locke criou três mecanismos: um governo constitucional, a lei de opinião e reputação e o auto-governo. Apesar de se atribuir o poder de regular ao Estado, através da lei de opinião e reputação, permeável à moralidade, os indivíduos mantinham o poder de aprovar ou desaprovar as leis. O mecanismo de auto-

---

<sup>58</sup> A perspectiva Aristotélica é retomada na contemporaneidade, em grande parte, pela procura de alternativas de governação no seguimento da falência dos modelos tradicionais de Estado Providência. Estas concepções aparecem reconfiguradas sobre o prisma da participação social em parcerias territoriais de governação e tomada de decisão colectiva.

governo de Locke defende um regime educacional radicado na família patriarcal, cujo contracto social fraternal através da educação e combinando elementos de autoridade, recompensas e/ou punições, promovesse o uso da razão e garantisse a igualdade.

Após o séc. XVII, com o desenvolvimento do liberalismo chegam novos elementos à noção de cidadania, assim à ideia de igualdade de Hobbes e Locke, juntam-se ideias de direitos e liberdades.

O primeiro dos democratas moderno comprometido com o princípio da soberania popular e com a participação cívica na comunidade política é Rousseau. Na sua ideia de contracto social envolvia a total alienação dos direitos à comunidade, incluindo os direitos de propriedade. Sendo certo que qualquer um dos autores, Hobbes, Locke e Rousseau, apresentam propostas de cidadania com compromissos proteccionistas, Rousseau acaba por se distinguir dos outros ao inserir a lógica de participação numa lógica de protecção.

Em pleno contexto da Revolução Francesa, o debate iniciado com Rousseau é um marco actual, quando se trata de compreender a democracia e a cidadania dos Estados Contemporâneos. Crítico da teoria emergente da sua época - o liberalismo - suporta-se nos valores de igualdade e liberdade para advogar uma lógica de participação directa do povo no acto legislativo, na deliberação e ratificação das leis e na definição da vontade geral. Contudo, a lógica de participação popular, subjacente à teoria de Rousseau, no exercício da igualdade e da liberdade, propõe o cultivo da virtude cívica através dos programas de educação republicanos. Consciente da diferenciação sociocultural, Rousseau salienta, *o ser humano que estiver numa condição superior ao outro terá mais poder e o que estiver em situação inferior ficará mais limitado a este* (Rousseau, 1980:27). Nesta crítica ao Estado Liberal Rousseau acrescenta, *aquilo que o Estado converteu em direito para todos, os burgueses já o detinham em força, através da instituição da propriedade privada.* (Rousseau, 1980:27)

No entanto, a realidade em termos de educação da população pouco ou nada se alterou, vários autores identificam esta fragilidade como obstáculo à democracia. Citando Macpherson (1996) no século XIX, a democracia era considerada perigosa face à existência de uma grande massa da população desigual que revelava enormes fragilidades sociais e de participação política.

A revisão história da teoria de cidadania, entre contractos, compromissos e direitos, encontra em Thomas Marshall, uma referência incontornável, desde logo, porque com este autor compreende-se a dinâmica de evolução dos direitos associados à noção de cidadania.

Na segunda metade do séc. XX, o autor incorpora na noção de cidadania o direito a ter direitos, um estatuto a atingir por todos aqueles que são membros de uma comunidade. De acordo com Fraser *et al.* (1995) Marshall identifica três gerações de direitos que se vão complexificando ao longo da modernidade e alargam progressivamente o âmbito da noção de cidadania: a primeira corresponde à cidadania civil, construída sobretudo no séc. XVIII, fixa-se nos direitos relacionados com a liberdade individual, como o direito de propriedade e a liberdade de pensamento e de expressão; a segunda geração corresponde à cidadania política, desenvolve-se principalmente ao longo do séc. XIX e corresponde ao direito de participação política, quer através de cargos quer através do sufrágio; a terceira geração de direitos foi construída já na segunda metade do séc. XX, com a conquista da cidadania social que, garante o direito à segurança económica e a um património social estabelecido de acordo com os padrões da sociedade em questão.<sup>59</sup>

Um outro democrata-liberal contemporâneo, incontornável na revisão do estado da arte de cidadania, é Jonh Rawls, que, retoma a ideia de um contracto social construído sobre a lógica de protecção de Locke e defende princípios de justiça, segundo uma convicção democrata-liberal, de liberdades individuais e obrigações societária com os mais desfavorecidos Rawls (1993). Neste contracto social, o Estado deve assumir um conjunto de obrigações sociais face aos mais desfavorecidos além de proteger os interesses dos cidadãos, de modo a garantir a igualdade de oportunidades no exercício dos direitos.

Mas, subscrevendo Nogueira *et al.* (2001), o princípio de liberdade igualitária implica o direito às liberdades básicas, compatíveis com a mesma liberdade dos outros: o direito à liberdade de consciência, o direito de livre associação, o direito de aceder à informação e de participação na vida pública etc. Nas sociedades modernas a igualdade aparece como valor democrático subjacente à conquista de direitos humanos, com o apoio da regulação estatal e atribuindo poderes de participação ao indivíduo/cidadão, garante-se uma certa “margem de manobra” no direito da acção humana.

Em termos históricos e filosóficos, no início, os direitos humanos, civis e políticos, associados à noção de cidadania, estavam imbuídos de um pressuposto de universalidade que não cumpriam. Na sua aplicação selectiva, reservava-se o direito, primeiro à polis,

---

<sup>59</sup> Subscrevendo Nogueira *et al.* (2001: 30-31), a emergência dos direitos civis (liberdade de expressão, de pensamento e fé), *marca a transição entre a dependência feudal e o desenvolvimento de uma comunidade de cidadãos iguais. Só depois foi possível lutar pela extensão do sufrágio a todos os cidadãos adultos, adquirindo-se os direitos políticos.* O acesso aos benefícios sociais foi mais tardio, uma vez que, são institucionalizados a partir do desenvolvimento dos Estado Providência.

depois às corporações das cidades e só, muito posteriormente, com o desenvolvimento dos Estados Providência e de organizações transnacionais, se criam condições de generalização nacional e internacional dos direitos humanos.

A revisão dos precedentes históricos da noção de cidadania oferece contributos incontornáveis a um entendimento actual do conceito de cidadania moderna. No entanto, ainda que sucintamente, importará reflectir a noção de modernidade, que, embora mantendo os pressupostos filosóficos herdados das teorias tradicionais, vem esclarecer o sentido e o âmbito de uma definição contemporânea de cidadania, imbuída de uma racionalidade adequada ao devir social das sociedades modernas.

Entenda-se a noção de modernidade como visão de mundo *moderno*, empreendido em diversos momentos ao longo da *Idade Moderna*, consolidado com a Revolução Industrial e normalmente relacionado com o desenvolvimento do Capitalismo. Citando Smart (1993:110) a questão da modernidade e das suas consequências é, efectivamente, a questão do desenvolvimento do pós iluminismo na sociedade ocidental e de um projecto racionalizador. A noção de modernidade está assim directamente relacionada com uma racionalidade livre que, subscrevendo Nogueira *et al.* (2001) implica o abandono da autoridade religiosa tradicional em detrimento da crença na acção humana racional, progressivamente associando à ideia de diferenciação da sociedade, de emergência da sociedade civil, de igualdade política, de inovação e mudança, mas também ao capitalismo e ao industrialismo.

A história da cidadania moderna, entre contractos e compromissos pelos quais o poder político procurava manter o seu poder, culminou no desenvolvimento dos sistemas de Estado Providência. As condições que favorecerem a conjugação das políticas sociais com a regulação económica, e por inerência a consolidação da cidadania, foram, como se viu no capítulo anterior, o desenvolvimento económico e a estabilidade democrática, que ocorreu na Europa, a partir da segunda metade do séc. XX.

A noção de cidadania, no debate actual incorpora ideias de democracia, justiça e segurança social. Porém, face ao acesso diferenciado a recursos educativos, culturais, económicos e até sociais, distribuídos de forma desigual, a liberdade de participar nas decisões é desigual, condicionando a democracia e por inerência a cidadania, pressuposto introduzido por Rousseau.

A universalidade dos direitos parece ter sido condicionada pelos contextos de recessão económica e de crise do paradigma de Estado Providência. A restrição dos direitos

sociais é visível nos cortes das despesas sociais dos Estados, na privatização de equipamentos sociais e no encerramento de estruturas criadas. Com efeito, a revisão dos critérios de atribuição dos sistemas de apoio social públicos, por de trás de argumentos, de cariz populista, de protecção aos mais desfavorecidos, tem condicionado a universalidade dos direitos.<sup>60</sup>

Numa definição de cidadania das sociedades modernas, partilha-se o entendimento de Sousa Santos (1995) quando destaca a ideia de processo de construção que reflecte a interligação do indivíduo com o Estado. Subscrive-se Nogueira *et al.* (2001) ao integrar na noção de cidadania, a dimensão jurídica, política, económica e cultural, e ao prever a diferenciação de práticas de cidadania, em função dos contextos sociais. Toma-se como referência Marshall que, inclui no cardápio de direitos, os civis os políticos e os sociais e partilha-se da posição Fraser *et al.* (1995) ao contestar as teses conservadoras liberais segundo as quais a preservação dos direitos cívicos e políticos exige que se “deitem fora” os direitos sociais. Partilha-se ainda a ideia de contracto social de Rawls (1993) que, atribui ao Estado a competência de assegurar um conjunto de obrigações sociais aos mais desfavorecidos; e subscrive-se ainda a ideia de contrato social de Rousseau (1980) que se suporta num conjunto de valores de igualdade e liberdade para advogar uma lógica de participação directa do povo no acto legislativo e na definição da vontade geral. Defende-se, em síntese, uma cidadania, de direitos e deveres, capaz de proporcionar igualdade no acesso às oportunidades e no poder de participação em estruturas de governação dos assuntos públicos.

### **3.2. DA ORGANIZAÇÃO ESTRUTURAL DA DEMOCRACIA À RESPECTIVA CONSOLIDAÇÃO**

De origem grega (*demokratia*), a palavra democracia, etimologicamente formada por *demos* (povo) e *kratos* (governo), significa sistema político ou regime de governo em que o povo governa. A democracia pode existir num sistema presidencialista ou parlamentarista, republicano ou monárquico, dando origem a diferentes tipologias, cuja distinção mais importante se esclarece:

---

<sup>60</sup> É o que acontece na política de reformas; na revisão dos abonos de família; na privatização, ao abrigo da rede solidária, do apoio social aos grupos de risco; e, no encerramento de maternidades, escolas e outros serviços públicos cujas taxas de utilização não sejam demonstrativas de rácios politicamente estabelecidos.



- democracia directa, também chamada democracia pura, democracia participativa ou democracia deliberativa, onde o povo expressa a sua vontade através do voto directo em cada um dos assuntos ; e,
- democracia representativa, ou democracia indirecta, onde o povo expressa a sua vontade através da eleição de representantes que, posteriormente, tomam decisões em nome daqueles que os elegeram.

A *democracia participativa* funciona como um mecanismo de controlo e de gestão do assunto público, envolvendo a sociedade civil organizada. Corresponde ao debate público entre cidadãos livres, à discussão e consensualização, orientada pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e da justiça social. A *democracia participativa*, original da Grécia antiga, tinha subjacente a ideia de reordenamento da lógica de poder político, implicando a decisão a partir do esforço conjunto. Nas sociedades modernas, a democracia participativa aparece reconfigurada em diferentes fórmulas de governação dos assuntos públicos, desde os referendos, às reuniões de bairro, incorpora também diferentes formas de associativismo e de estruturas locais da parceria e de rede criadas ao abrigo das novas políticas públicas.

Já no que concerne à *democracia representativa* processa-se normalmente por sufrágio da pessoa que vai representar os cidadãos, no Parlamento, na Assembleia da República, em Congressos, ou nas esferas do Poder Local. Vários autores, nomeadamente, Schumpeter (1961) e Dahl (1989), referem-se à concepção hegemónica de democracia liberal representativa construída na Europa no período entre as duas guerras, como o modelo de orientação para a construção de qualquer processo democrático. Contudo, o entendimento de prática democrática hegemónica, viria a ser criticado por uma discussão teórica, iniciada a partir da segunda metade do séc. XX, que procura modelos de democracia alternativos ao modelo liberal.

O séc. XX foi um século de intenso debate em torno da democracia (Weber, 1991; Kelsen, 1929; Schumpeter, 1961; Moore, 1966; O'Donnell, 1973; Bobbio, 1979; Przeworski, 1985; Amartya Sen, 1999; Friedmann, 1991; Wallerstein, 2001; Santos, 2003; Beck, 2003; Giddens, 2004; Lenihan, 2004; Fonseca e Carapeto, 2009), com maior evidência no final das duas guerras mundiais e ao longo do período da guerra-fria. Na primeira fase este debate centra-se, como destaca Santos (2003) na desejabilidade da democracia para se reencaminhar, no pós segunda guerra mundial, para as condições

estruturais da democracia e no pós Guerra Fria para a procura de alternativas ao modelo liberal de processos democráticos.

Sendo certo que este debate foi resolvido em favor da desejabilidade democracia como forma de governo, a proposta que se tornou hegemónica no final das duas guerras mundiais implicou uma restrição das formas de participação e soberania popular em favor de um consenso sobre o procedimento eleitoral para a formação de governos (Schumpeter, 1961).

A organização estrutural da democracia, enquanto sistema político das sociedades modernas, no ocidente, segue a hegemonia das *democracias liberais representativas multipartidárias* (Dahl, 1989; Giddens, 2004) caracterizadas pela existência e funcionamento de um Estado de Direito, assente na separação dos poderes político, legislativo e judicial, na liberdade de opinião e no conseqüente pluralismo político. A Grã-Bretanha e os países da Europa ocidental, os Estados Unidos, o Japão, a Austrália e a Nova Zelândia pertencem à categoria de democracias representativas. Alguns países do terceiro mundo, como a Índia, também têm sistemas democráticos liberais. A esta lista juntam-se recentemente os países da Europa central, Oriental e da antiga União Soviética que têm caminhado em direcção à democracia desde a queda do domínio comunista, há mais de uma década Giddens (2004).

Com efeito, o processo de democratização tem vindo a expandir-se um pouco por todo o lado, replicando a fórmula da democracia liberal representativa. Porém, citando Giddens (2004:433) sem grande consistência, *a democracia está a atravessar algumas dificuldades em quase todo o lado*. Os regimes ditatoriais da América Latina nos anos 80 foram progressivamente substituídos por regimes presidenciais multipartidários, como se observa no Peru, Brasil, Uruguai, Chile e Argentina. No final da década de oitenta, com a queda do Muro de Berlim em 1989, e ainda por influência do movimento sindicalista católico polaco “Solidariedade e Perestroika”, verificou-se no Leste Europeu a desintegração dos regimes socialistas e a respectiva tentativa de transição para a democracia. Tais processos de democratização, ao incorporarem problemas relacionados com a variedade cultural, étnica, religiosa e mental, têm sido bastante complexos. A Oriente, a República Popular da China continua a ter um regime comunista, descrito como autoritário, com pesadas restrições em diversas áreas, nomeadamente na liberdade de imprensa, de reunião, de movimento e de religião. Mas a partir dos anos 80, com socialismo

de mercado, Xiaoping cria a fórmula “um país, dois sistemas” contribuindo para alguma abertura à possibilidade de democratização.

A democracia entra em crise nos principais países de origem, na Grã-Bretanha, na Europa e nos Estados Unidos, os cidadãos estão insatisfeitos com o sistema político e têm pouca confiança nos seus representantes eleitos.

O segundo debate teórico em torno da democracia centra-se nas suas condições estruturais e começa a desenvolver-se no pós segunda guerra mundial. Moore (1996) esteve na origem deste debate, utilizando uma tipologia de condições estruturais que explicavam a existência de países com maior propensão democrática.<sup>61</sup>

Este debate acaba por reflectir uma terceira questão, a compatibilidade versus incompatibilidade entre capitalismo e democracia, nomeadamente com Prezowski (1985), cuja teoria vinha demonstrar que à medida que os países venciam a batalha da democracia adquiriam maior propensão distributiva. Segundo este quadro teórico haveria uma certa tensão entre capitalismo e democracia que deveria resultar em limites à propriedade privada e em ganhos distributivos para as classes sociais desfavorecidas.

Este argumento é criticado pelos Marxistas, para os quais não seria possível democratizar a relação entre o capital e o trabalho, uma vez que este ganho distributivo implicaria, à partida, uma descaracterização da democracia em sociedades capitalistas. No âmbito desta reflexão cita-se, Lefort, (1980) que, evidencia a incompatibilidade entre democracia e capitalismo, uma vez que, em sociedades capitalistas não seria possível democratizar a produção material, assente numa relação desigual entre capital e trabalho, com base nas fórmulas tradicionais de democracia representativa.

Com efeito, a extensão do modelo hegemónico de democracia liberal aos países do Sul da Europa nos anos 70 do séc. XX, e posteriormente à América Latina e à Europa de Leste, vieram contrariar as teses de Moore e Prezowski sobre os impedimentos estruturais à democracia, na medida em que os países em processo de democratização apresentavam enormes variações. No centro desta reflexão, destaca-se Sen (1999) por concluir que a questão central não consiste em identificar as condições estruturais mais propícias à democracia mas, na ideia de que todos os países criam condições através da democracia.

Acresce a crise do Estado Providência com os seus cortes nas políticas públicas para que a teoria de Prezowski, sobre os efeitos distributivos, seja contestada, e, para que a

---

<sup>61</sup> Segundo Moore havia um conjunto de condições estruturais que explicariam a baixa densidade democrática, como o processo de modernização e urbanização e a sua relação com os sectores agrários e com o campesinato.

concepção hegemónica de democracia não consiga enfrentar adequadamente a questão da qualidade da democracia.

Outros autores, nomeadamente Rawls (2000), destacam o pluralismo político e ideológico como elemento estruturante da democracia liberal representativa. Todavia, existem outros sistemas, das chamadas “democracias populares”, com estruturas políticas mono partidárias e valores ético-culturais muito diferentes daquelas que caracterizam as democracias ocidentais que, também se reclamam de exercício democrático. Nestes casos, havendo uma cultura de cidadania de partido único, caracterizada pela ausência de direitos, nomeadamente, o da liberdade de opinião, da liberdade de imprensa e de associação, parece discutível a classificação de democracia popular, uma vez que, a de democracia política fica comprometida. Subscrevendo o entendimento de Popper (1993), encara-se a democracia política como um dispositivo por meio do qual é possível controlar abusos de poder.

Sendo certo que se acreditou numa concepção hegemónica de democracia liberal representativa para extensão para todo o mundo, essa visão deveria ter-se suportado na visão rousсенiana que, embora admitindo a representatividade de um governo- forte, ágil, eficiente- contemplasse mecanismos de participação do povo e uma correspondência entre a lei e a declaração da vontade geral, tendentes a substituir os interesses arbitrários do indivíduo pela construção colectiva.

A segunda metade do séc. XX, com o fim da Guerra Fria e com o aprofundamento da Globalização, marca a crise da concepção hegemónica da democracia e a reabertura do debate entre democracia representativa e democracia participativa. No cerne das teorias contra-hegemónicas está Habermas que, abriu espaço à construção de processos de democratização pensados segundo uma prática societária e participativa, que, levasse os indivíduos a participar nas decisões.

Citando Habermas (1995) o processo de democratização tem origem na pluralidade das formas de vida existentes nas sociedades contemporâneas, pelo que, se subscrevem os autores (Cohen, 1997; e, Santos, 2003) para os quais a política, para ser plural, tem de contar com o assentimento dos actores, num exercício colectivo de poder, entre iguais, que participam em processos racionais de discussão e deliberação.

O segundo elemento da discussão contra-hegemónica reforça a participação societária a partir de contextos locais e institucionais inovadores, instaurando, na linha de Castoriadis (1986) um novo eidos, isto é, uma nova determinação política baseada na criatividade dos actores sociais.

À medida que se ampliam os actores envolvidos na política, a diversidade cultural, étnica dos actores societários e os interesses envolvidos nos arranjos políticos, o problema da representatividade perde credibilidade e ganham espaço as teses de relativização da representatividade (Young, 2000) e de articulação entre democracia representativa e democracia participativa por meio da acção política (Friedman, 1996; Gontcharoff, 1990; Santos, 2003); bem como teses que, acautelando os efeitos da globalização (Beck, 2003; Habermas 2007), colocam a ênfase na definição de práticas de democracia local, envolvendo actores supra-estatais como a União Europeia e actores infra-estatais, como as regiões, as comarcas, as províncias, os municípios; ou ainda, teses de democracia virtual (Fonseca e Carrapeto, 2009) suportando os exercícios da democracia num espaço aberto, desterritorializado, não hierárquico capaz de promover o alargamento do espaço público.

### **3.2.1. As Transições democráticas: Portugal e Espanha**

Em meados dos anos 70, com a queda do Franquismo em Espanha<sup>62</sup> e do Salazarismo em Portugal<sup>63</sup>, logo a seguir a queda do regime dos coronéis na Grécia<sup>64</sup>, assistiu-se à concretização plena do fim dos regimes autoritários na Europa Ocidental. Em análises comparativas dos processos de democratização de Portugal e Espanha registam-se aproximações e similitudes. Embora em Portugal a transição se faça para um regime republicano (1974) e em Espanha siga o sentido da monarquia parlamentar (1975), as aproximações cronológicas, sociais, políticas, e económicas, são evidentes:

---

<sup>62</sup> Em Espanha, havia uma política puramente franquista, retraída e que procurava assegurar a continuidade do regime. Depois da morte de Franco em 1975, a monarquia procurou restaurar esta imagem, assiste-se a uma transição programada para um sistema de monarquia Parlamentar, cuja principal figura foi o Rei João Carlos. As primeiras eleições democráticas realizaram-se em 1976 e a constituição foi aprovada por referendo em 1978. In <http://www.cm-odivelas.pt/Extras/MFA/cronologia.asp?canal=6>

<sup>63</sup> Em Portugal a 25 de Abril de 1974, depois de 40 anos de regime salazarista repressivo, dá-se um movimento contra o regime, promovido pelas forças armadas e apoiado pelo povo – com a comumente designada Revolução de Cravos. A construção da Democracia passou pela realização de eleições para o Parlamento e Presidência da República, assim como para os órgãos autárquicos. As primeiras eleições livres para a Assembleia Constituinte, realizam-se no dia 25 de Abril de 1975, um ano depois da Revolução. A 2 de Fevereiro de 1976 é aprovada a Constituição da República e com ela a nova ordem política, social e económica. In <http://www.cm-odivelas.pt/Extras/MFA/cronologia.asp?canal=6>

<sup>64</sup> A Grécia que dois milénios antes apresentava ao mundo a democracia, encontrava-se mergulhada num regime militar repressivo, após o golpe dos coronéis e em consequência da desastrosa intervenção no Chipre em 1974, o governo militar desintegra-se e o poder regressa à mão dos civis. Realizam-se eleições democráticas em Novembro de 1974 e em Dezembro do mesmo ano, um referendo acabou com a monarquia e recusou o regresso do rei Constantino. In <http://www.cm-odivelas.pt/Extras/MFA/cronologia.asp?canal=6>

- ambos os países viveram um período de estagnação económica após o crescimento das ditaduras, nos anos 30;
- crescimento económico registado a Ocidente no período entre as duas guerras, passou ao lado de Portugal e de Espanha, pelo menos até aos anos 60;
- entrada tardia para um Estado Providência moderno (anos 70), ao contrário do que se passou nas democracias europeias avançadas que deram esse salto vinte anos mais cedo (anos 50);
- continuidade de um regime de ditadura quando os restantes países da Europa ocidental estava democratizados.

Citando Esping-Anderson (1991) estes factores contribuíram para que as condições da democratização tivessem coincidido historicamente, em Espanha e em Portugal. Com efeito os processos de democratização de Portugal e de Espanha, juntamente com o caso Grego, apresentavam a mesma condição essencial, desde logo, pelo desenvolvimento socioeconómico. Em diferentes escalas e com alguma discrepância cronológica, tinham implementado um forte processo de modernização social, económica e cultural que transformou profundamente estas sociedades e lhes permitiu dar um passo de gigante no processo de transição para a democracia. Entre os anos 50 e 70, Espanha tornou-se um país moderno, semelhante em muitos aspectos às sociedades industrializadas do Norte da Europa. Em Portugal não havia um processo de crescimento económico tão marcante mas, o movimento social contra o regime, a revolução de Abril e as pressões internacionais entre os anos 60 e 70, foram factores decisivos à mudança de regime.

Importa acrescentar que, em ambos os países a influência internacional relacionada com o fenómeno de integração na Comunidade Económica Europeia, com efeitos desde o início da década de 80, apesar da adesão propriamente dita ter ocorrido apenas em 1986, foram decisivos no aprofundamento das alterações sociais e económicas que permitiram reforçar a consolidação da democracia hegemónica.

### **3.3. CONCLUSÃO: ALTERNATIVAS DE REORGANIZAÇÃO ESTRUTURAL DA DEMOCRACIA**

Como se referiu, após a segunda guerra mundial o debate em torno da democracia centrava-se nas suas condições estruturais (Moore, 1966; O'Donnell, 1973; Przeworski,

1985; Sen, 1999)<sup>65</sup> e partia do pressuposto de que, à medida que os países venciam a batalha pela democracia passariam a usufruir de uma certa propensão distributiva. A tensão entre capitalismo e democracia foi resolvida a favor da democracia, mostrando-se necessário estabelecer limites à propriedade privada e ganhos distributivos para os sectores sociais e por conseguinte melhores indicadores sociais (Przeworski, 1985, Dahl, 1990). Contudo, as enormes variações nas características estruturais da democracia e nos respectivos processos de democratização decorrentes da extensão do modelo hegemónico liberal para o sul da Europa, para a América Latina e para a Europa de Leste (O'Donnell, Schmitter *et al.*, 1986); a crise do Estado Providência e a crise financeira internacional com os consecutivos cortes nas políticas sociais; a evidência empírica da desigual distribuição mundial dos recursos - de subsistência, políticos e comunicacionais; a globalização e os seus impactos no agravamento da questão social e na alteração das estruturas de governação pública constituem-se factores centrais para refutar as teses iniciais sobre as condições estruturais e os efeitos distributivos da democracia.

Os primeiros sinais de crise do modelo hegemónico de democracia liberal representativa vêm dos países centrais, cujos modelos de providência públicos mais cedo se consumaram e mais cedo se começou a examinar a propensão para a democracia local e a possibilidade de variação dentro do Estado.

A globalização implicou numerosas modificações em diferentes planos da vida social, nomeadamente no plano político<sup>66</sup>. Uma das últimas alterações é marcada pela procura de modelos alternativos de políticas que garantam níveis aceitáveis de cidadania, democracia e soberania, procurando uma resposta eficaz para os efeitos perversos do actual sistema democrático e para o financiamento das políticas públicas num contexto económico de crise dos modelos clássicos de providência social.

Contudo, o exercício da democracia local, o seu alcance e/ou os seus limites, são fortemente condicionados e/ou potenciados pela globalização, porque embora ocorram num

---

<sup>65</sup> Moore (1966) iniciou esse debate identificando um conjunto de características estruturais que justificariam a existência de países com baixa propensão democrática na 2ª metade do séc. XX: o papel do Estado no processo de modernização e a sua relação com as classes agrárias; a relação entre os sectores agrários e os sectores urbanos e o nível de ruptura provocado pelo campesino ao longo do processo de modernização.

<sup>66</sup> Ao longo dos tempos têm existido diferentes formas de globalização, a desterritorialização e a transnacionalização do capital, a produção e a circulação de bens e serviços, o enfraquecimento da soberania nacional, a regulação monetária e de elaboração de políticas económicas ou de programas de protecção social. As grandes organizações económicas supranacionais, Banco Mundial, FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL, Organização Mundial do Comércio -controladas pelos Estados mais potentes (e em particular dos EUA), tendem a concentrar o poder e a definição de regras, impondo-as aos restantes países, limitando-lhes as condições de reestruturação das suas economias.

contexto local, relacionam-se, cada vez mais, com outros espaços e níveis de poder, regional, nacional e mundial. Do mesmo modo, as desigualdades e as vulnerabilidades sociais comprometem a democracia social, económica e política à escala local, nacional e global.

É indiscutível que a democracia representativa seja um ganho histórico em relação aos sistemas do passado, mas, é forçoso concluir que essas instâncias apresentam algumas fraquezas, nomeadamente, ao nível da representação dos excluídos e da vulnerabilidade a esquemas informais de corrupção. Essas fragilidades da democracia representativa estão na origem da procura de formas de democracia alternativas, participativas, locais, associativas, capazes de representar os excluídos e de responsabilizar os diferentes *stakeholders*, oferecendo uma alternativa aos enfoques de Estado intervencionista. Mas, também estas formas de democracia participativa esbarram com as fragilidades da não participação dos actores sociais imbuídos pela cultura de um sistema democrático dominante.

Importa restaurar os princípios de democracia, partindo do reconhecimento do universalismo do espaço público e da afirmação de cidadanias nos planos cultural, económico e político. No entanto, insiste-se na convicção de que o aprofundamento da democracia passa pelo aprofundamento do Estado Nação, nos seus níveis superiores e inferiores.

O mundo moderno e globalizado está preocupado em resgatar a soberania dos diferentes países, cujas fronteiras e a acção autónoma, foram suplantadas pela dinâmica de relações internacionais, no plano económico, social, tecnológico e mesmo jurídico. Na mesma linha dos autores que reconhecem a perda de poderes e os limites de soberania aos Estados contemporâneos, no que diz respeito à regulação do fluxo de pessoas, capitais, conhecimentos e tecnologias<sup>67</sup>; e, reconhecendo ainda a existência de uma ordem internacional, cada vez mais, padronizada, marcada por tratados, convenções e instrumentos jurídicos internacionais, os quais regulam as acções entre os países segundo um padrão normativo universal; subscreve-se a tese de aplicação nacional dessa legislação, adequando os parâmetros nacionais às especificidades culturais, sociais e jurídicas dos contextos. Deste ponto de vista o exercício de adequação deve centrar-se nas questões da pluralidade cultural e fortalecer a democracia local.

---

<sup>67</sup> Esta perda de poderes dos Estados nacionais teve maior impacto nos países que integraram de forma subalterna o mercado capitalista mundial.



Com efeito a globalização é um factor central, na redefinição dos conceitos e das práticas de soberania e de democracia. Acautelar os efeitos da globalização representa um desafio para o exercício da soberania dos Estados no contexto internacional. Subscreve-se a proposta de democracia cosmopolita de Beck (2003) para os âmbitos locais e importará configurar esse espaço de soberania cosmopolita, fazendo a ruptura com o enfoque tradicional, promovendo uma mudança profunda na capacidade do Estado Nação gerir a sua vida social interna, cada vez mais, sobre a égide de instituições transnacionais, as quais ultrapassam as fronteiras nacionais e incidem nas diferentes esferas de poder nacional.

**Quadro 10. Pressupostos contemporâneos da democracia cosmopolita**

<b>Ideia Chave</b>	<b>Processo</b>
Níveis de Poder	Inclusão dos múltiplos níveis de poder: supranacional, nacional, regional e local;
Autonomia	Relativa autonomia dos grupos e organizações locais envolvidas, um fundamento do direito democrático cosmopolita;
Legitimidade	Suportada na visão partilhada, interdisciplinar, intersectorial, no trabalho em rede e em parceria entre múltiplos actores, do poder central, local e 3º sector. Legitimação decorrente das competências formais atribuídas aos órgãos locais, dos saberes e das experiências locais, da capacidade de comunicação entre espaços territoriais e do acesso aos tribunais transnacionais e locais, inter-relacionados.
Coordenação	Coordenação transnacional através de uma nova auto compreensão e auto organização capaz de alimentar a comunicação transnacional
Direitos políticos	Implementando direitos de co-gestão e auto gestão desde o âmbito local até ao âmbito global; assegurando o direito à subvenção cívica, independentemente da maior ou menor, participação nos trabalhos.

Adaptado de Beck (2003).

Um outro autor incontornável sobre o destino da soberania no novo contexto internacional é Habermas (1973,1976,1987), numa vertente teórica distinta de Beck, toma o Estado Nação como referência obrigatória da política internacional e identifica alguns factores que afectam a capacidade de acção soberana dos Estados, designadamente: a perda da capacidade de controlo estatal<sup>68</sup>; os crescentes défices de legitimação nos processos decisórios; e, a progressiva incapacidade de exercer o efeito legitimador.

Citando Habermas (2007) a reconfiguração da soberania deverá incorporar a ideia de desterritorialização e de desnacionalização da actividade económica, e, por outro lado, integrar o carácter transnacional, através de um Estado nacional “supra assumido” por instituições com carácter transnacional e por uma sociedade civil com capacidade de

<sup>68</sup> Para o autor o Estado isolado não é suficientemente capaz de defender os cidadãos contra os efeitos externos de decisões de outros autores ou contra os efeitos em cadeia desses processos. Os riscos de segurança, o crime organizado, os impactos ambientais e sociais correspondem a transposições espontâneas que conduzem a consequências calculadas e suportadas por políticas de outros Estados.

actuação global. A reflexão habermasiana, embora crítica das fragilidades actuais do Estado nacional, busca uma alternativa capaz de incorporar o carácter transnacional da actual ordem mundial e a necessidade de resgatar os procedimentos democráticos que conferem legitimidade ao Estado Nação. A sua perspectiva de soberania, apesar de limitada pelos novos contextos de inserção internacional, continua a apresentar-se como um factor necessário para a actuação nacional e transnacional do Estado Nação. Neste sentido, como afirmam Fine *et al.* (2003) Habermas procura reconciliar o cosmopolitismo com a democracia.

Reflectindo a definição de Giddens (1991) sobre globalização como adensamento em todo o mundo, das relações que têm por consequência efeitos recíprocos, desencadeados por acontecimentos tanto locais como muito distantes, é forçoso concluir que a globalização se manifesta numa mudança significativa do alcance espacial da acção. Neste sentido, importará dotar as organizações sociais de capacidade para incorporar as escalas inter-regional e inter-continental. O que, na mesma linha Giddens (1991), comporta mudanças na ordem social interna de cada país, nomeadamente na configuração da democracia com ganhos evidentes para o plano local e para a acção colectiva.

Também Santos (2003:38) salienta, *o processo de globalização suscita uma nova ênfase na democracia local e nas variações das formas democráticas no interior do Estado Nação*<sup>69</sup>. Com efeito, o processo de pluralização cultural e de reconhecimento de novas identidades tem como consequência, profundas redefinições da prática democrática, contra hegemónicas, suportadas na articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa (Santos, 2003:63-65)<sup>70</sup>. Um processo que, segundo Santos pode basear-se na coexistência<sup>71</sup>, fórmula mais utilizada nos países centrais, ou na complementaridade<sup>72</sup>, fórmula mais utilizada nos países semiperiféricas ou periféricos.

Na proposta de estruturas locais de Giddens, está subjacente esta forma alternativa de governação pública, que, não se enquadra na moldura de um Estado liberal, nem na

---

<sup>69</sup> Esta recuperação da democracia local permitiu a recuperação de tradições participativas em países como o Brasil, Índia, Moçambique e África do Sul.

<sup>70</sup> O modelo hegemónico da democracia tem sido hostil à participação activa dos cidadãos na vida política. A solução de escalas dada pela teoria hegemónica ao problema da relação entre a democracia participativa e a democracia representativa não é adequada, porque oferece uma resposta simplista, exclusivamente geográfica, ao problema da combinação entre participação e representação Santos (2003).

<sup>71</sup> Coexistência implica uma convivência nos diversos níveis: a democracia representativa a nível nacional coexiste com a democracia participativa a nível local.

<sup>72</sup> Complementaridade implica uma articulação mais profunda entre representação e participação, implica uma decisão da comunidade política de ampliar a participação da sociedade local, implica a transferência de campos de acção e/ou devolução de poder às populações.

concepção clássica de um Estado Providência, mas, na procura de um Estado, cada vez mais, atento ao consenso dos cidadãos, numa dialéctica de controlo (Giddens, 1985, 1997).

Partilha-se ainda da posição de Friedmann (1996) e de Gontcharoff (1990), sobre a importância das estratégias de democracia participativa por meio de uma acção política de envolvimento e empenhamento colectivo. É absolutamente fundamental que as sociedades se auto-organizem com pressupostos de cidadania política, se defendam, se auto-preservem e se auto-criem na governação dos assuntos públicos.

Outros autores, nomeadamente Lenihan (2004), Fonseca e Carapeto (2009) destacam a democracia electrónica, suportada num espaço virtual, aberto, desterritorializado, não hierárquico- pela capacidade de promover o alargamento do espaço público e a participação directa dos cidadãos na tomada de decisões. Esta democracia electrónica ao permitir alargar a participação a um número mais significativo de pessoas, é uma forma de democracia participativa. Os blogs, as wikis, as redes sociais (no sentido informático), são instrumentos ou ferramentas, enriquecidas e actualizadas regularmente por várias pessoas, que, reforçam o envolvimento dos poderes públicos, a modernização da administração pública e a emergência de um novo paradigma organizacional. Subscreeve-se Fonseca e Carapeto (2009) ao entenderem que este novo paradigma vem suavizar o paradigma institucional descrito por Weber permitindo controlar as disfunções relacionadas com a burocracia.<sup>73</sup> Em traços gerais a decisão, o planeamento e o controle é feito por estruturas organizacionais descentralizadas com lideranças participativas e processos de trabalho colaborativos.

Em síntese, na nova concepção de democracia, subscreeve-se a lógica de coexistência e de complementaridade entre democracia representativa e participativa, política, de envolvimento colectivo e electrónica, promovendo o alargamento do espaço público desde o nível local. Encaram-se as organizações associativas locais, em rede ou em parceria, como fórmulas eficazes para o aprofundamento da democracia local, podendo resultar na credibilização das práticas locais, e no reforço de redes nacionais, regionais, continentais ou globais que, ampliam as articulações transnacionais e locais.

No contexto actual, a União Europeia através da Estratégia de Lisboa foi disseminando uma ideia de governança que, combinando as políticas públicas com as tecnologias, incorpora as preocupações que vinham dos anos 80, de melhoria da eficácia, da produtividade e da qualidade dos serviços, promovendo ao mesmo tempo, o reforço dos

---

<sup>73</sup> O orçamento participativo do município de Lisboa desde 2007 é um exemplo do tipo de ferramentas que promovem a participação popular na sua página na internet.

poderes democráticos de decisão e de participação colectiva. No entanto, importará dotar estas práticas de governança de capacidades endógenas de participação e comunicação entre os actores e, de capacidades exógenas de alargamento do espaço público, permitindo a consulta e o diálogo entre os cidadãos e o governo.

## CAPÍTULO IV. DA DISSEMINAÇÃO DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS À EMERGÊNCIA DE UM NOVO CONCEITO DE GOVERNAÇÃO LOCAL

### 4.1. A GOVERNANÇA CORPORATIVA NA LEGITIMAÇÃO DO SISTEMA POLÍTICO LOCAL

A ciência política bebeu do léxico da economia, para explicar o conceito de governança dos assuntos públicos (ou governação) segundo princípios da governança empresarial. A noção de governança corporativa incorpora a ideia de governo dos assuntos públicos e corresponde ao conjunto de processos, costumes, políticas, leis, regulamentos e instituições que estão inerentes à acção local. Implica o estabelecimento de relações e interacções entre os diversos actores (*stakeholders*), no sentido da coordenação de agendas, de recursos, de projectos. Na categoria de diversos actores incluem-se as instituições da administração central e local, o sector solidário, o sector empresarial e a comunidade em geral. A governança dos assuntos públicos, em teoria, suporta-se em índices fortes de associação dos cidadãos e das suas organizações promovendo a convergência do Estado aos seus *stakeholders* directos.

Como salientam March *et al.* (1989) a adaptação pragmática às evoluções dos contextos políticos contemporâneas, nomeadamente, à rede complexa de processos que se designou globalização e pôs em evidência o desmantelamento do Estado- Nação e a falência dos modelos de providência, desencadeando a renovação dos valores de acção colectiva. Do mesmo modo, como salientam Giddens (2007) e Beck (2003), surgem novas relações de poder entre actores e unidades do Estado-sociais, locais, regionais, supra municipais e transnacionais. Ou ainda, como demonstrou Ostrom (2009) a governação dos bens comuns impulsiona a evolução das instituições para a acção colectiva<sup>74</sup>.

---

<sup>74</sup> Elinor Ostrom recebeu, juntamente com Oliver Williamson, o Prémio Nobel da Economia 2009, pela sua análise económica de governança, especialmente dos bens comuns. A governança de recursos de propriedade comum (*common-pool resources* - CPR-) - recursos que são competitivos (ou seja, escassos, que podem ser esgotados, ao contrário dos bens digitais) e que, devem ser tratados como *commons*. Assinala-se a atenção especial à análise do “Tribunal das águas” uma instituição criada na idade média por uma comunidade de agricultores espanhóis que, actualmente, prossegue a sua actividade em torno da gestão dos conflitos pelo uso da água.

Os processos de globalização asseguram o estabelecimento de redes globais de produção, comercialização e funcionalidade dos mercados financeiros internacionais, utilizando a infra-estrutura tecnológica, nomeadamente a internet, como instrumento fundamental à experimentação de uma base organizacional de rede, que permita a troca de informação, boas práticas, articulação de agendas e recursos, entre instituições.

A compreensão da mudança de paradigma determinada pela reorganização e reinvenção dos modos de acção do Estado deve suportar-se na análise de um conjunto de transformações sociopolíticas que ocorreram nas sociedades ocidentais das últimas décadas, cuja abordagem se foi explicitando ao longo deste trabalho de investigação e pode sintetizar-se no quadro seguinte:

**Quadro 11. Factores que influenciam a mudança do paradigma – administração pública para governação pública**

✓	Os efeitos da globalização da economia, no agravamento do risco social; na marginalização de territórios, nas assimetrias regionais, no desemprego, na precarização do trabalho, no aumento da pobreza e das desigualdades, no aumento da dívida externa, e no avanço do paradigma tecnológico, têm levado os Estados a redefinirem novas estruturas organizacionais.
✓	O avanço dos quadros teóricos em torno da validade multidimensionalidade dos objectos pobreza e desenvolvimento têm impulsionado a emergência de novos paradigmas de desenvolvimento e de acção social, enfatizando o carácter multidimensional, o território e as pessoas.
✓	A reforma administrativa do Estado no contexto da crise financeira e da procura de sustentabilidade, estimulando a descentralização a partir do reforço das competências das estruturas de poder local, ampliando as a emergência de novos actores, as regiões, os municípios e as organizações não-governamentais, que reclamam competências de resposta aos problemas locais.
✓	A alteração estrutural da democracia e os seus efeitos no reforço da democracia participativa e electrónica ampliando as hipóteses de participação social dos cidadãos através da criação de instrumentos de participação como os <i>blogs</i> , ou de novas arquitecturas institucionais como as parcerias locais, baseadas na democracia local, no trabalho em rede, no <i>empowerment</i> , na participação e na cidadania.

Como referem Santos (2003) e Castells (2007) em resposta ao processo de globalização dos mercados, do capital e do crime, é colocada a ênfase na democracia local e nas variações das formas democráticas no interior do Estado, impulsionando a emergência de novos actores, infra estatais, como as Regiões, as Províncias, as Comarcas, os Municípios, as organizações não-governamentais e os cidadãos organizados.

Antes de retomar a noção de governança do sistema político local, importará reflectir sucintamente, a dinâmica das relações entre Estado, sociedade e mercado, já abordadas ao longo do capítulo II. No séc. XVIII a sociedade formava uma opinião crítica sobre um Estado soberano, em transformação, pela pressão de um mercado dominado pela

emergência do capitalismo. No séc. XIX o Estado liberal capitalista era uma realidade, pugnava-se por uma intervenção mínima do Estado na sociedade e por um mercado auto regulador. No séc. XX o Estado chama a si a regulação, assumindo o topo da hierarquia, numa coordenação que regula a sociedade e o mercado, em busca do bem-estar social. No decurso do séc. XX assiste-se à transformação dos sistemas sociais, em virtude dos quais o Estado passou a assumir novas funções, produtivas, de satisfação de necessidades sociais e públicas. Tal processo culminou num elevado aumento da despesa pública e conseqüentemente, na alteração do paradigma que, atribuía ao Estado a responsabilidade de satisfação das necessidades colectivas. Por conseguinte, o séc. XX é também o século da crise e da redefinição do Estado Social, procurando na articulação com o mercado, social e económico, o bem-estar da sociedade. Este é contexto político que, na viragem do séc. XX, impele os actores sociais para uma governança local, suportada em estruturas de interface entre a administração pública e a sociedade civil, baseadas na decisão colectiva e na responsabilização horizontal solidária, reforçando a legitimidade do sistema político através da utilização racional dos meios disponíveis.

Se nos debruçarmos sobre a actividade das autarquias, nos anos 30 do séc. XX os países anglo-saxónicos já apresentavam uma lógica de bem-estar na produção e fornecimento de serviços públicos locais. Ao longo dos tempos, com as reformas levadas a cabo nos anos 70, houve uma importância crescente com os serviços de educação, habitação e acção social, aumentando a influência das autarquias nos serviços de bem-estar social, por natureza redistributivos. Porém, citando Loughlin (1998) existem reservas na ortodoxia económica, quanto à capacidade das autarquias levarem a cabo, autonomamente, políticas de redistribuição do rendimento. Tal factor tem contribuído, ao longo dos tempos, para o centralismo de funções fundamentais, nomeadamente, através das seguintes vias: a) nacionalização da produção de alguns serviços públicos (energia, telecomunicações, água e saneamento); b) procura de economias de escala com a expansão da capacidade de produção na iniciativa privada de bens e serviços de bem-estar; e c) centralização de alguns sectores de serviços públicos, com a criação do serviço nacional de Saúde.

Com efeito, a oferta de serviços públicos continua a ser imprescindível para a satisfação das necessidades de certos grupos sociais, nomeadamente, em domínios como a saúde, a educação, a justiça, ou de apoio social ao envelhecimento, à infância e a grupos de risco. Por natureza, estes serviços são redistributivos, mas, implicam, cada vez mais, a articulação e coordenação de agendas entre as entidades reguladoras da administração

central (de sectores como a Saúde, Educação, Segurança Social, Justiça), as entidades representantes do governo local e as instituições particulares de solidariedade social que implementam serviços sociais na comunidade local.

As mudanças socioeconómicas, demográficas e culturais dos últimos anos, traduziram-se no agravamento da questão social, das desigualdades e dos factores de risco, bem como, no aparecimento de novas necessidades, cada vez mais heterogéneas e específicas. Na maioria dos países desenvolvidos a resposta à crise do Estado Nação faz-se pela via da descentralização política ou administrativa do Estado, ou pela reforma administrativa e consequente emagrecimento do Estado.

Cristóvão (2010, cita Norris, 2007) para concluir, o modelo burocrático de governo tem sido alvo de múltiplas críticas, como a excessiva hierarquização, a ênfase na regulação interna, o secretismo, a incompetência mascarada de mito e cerimonial, a compartimentalização, as falhas de comunicação entre sectores e serviços, a incapacidade de resposta às mudanças rápidas e à complexidade crescente dos problemas sociais. São estas e outras críticas, que estão na origem da reinvenção dos *modos operandi* do Estado, pondo definitivamente em causa a centralização de um Estado omnipresente, e reinventando um novo Estado, denominado, na linha de Castells (2001), *Estado Rede*, uma fórmula que adequa a resposta à crise financeira, às novas tecnologias de informação e de comunicação, e, às exigências do paradigma de governança público, democrático, participativo, político e electrónico.

Os paradigmas da nova governança pública situam-se cronologicamente nos anos 70 do séc. XX, surgindo por influência dos países anglo-saxónicos e nórdicos dos continentes americano e europeu. Cristóvão (2010) cita Norris (2007) para sublinhar, desde os anos 70, assiste-se à emergência de novos conceitos e modelos de governança. Segundo alguns autores temos duas vagas de reforma: a “nova gestão pública” (meados de 80 a meados de 90), com a orientação para o mercado, serviços de qualidade, estilo de gestão do sector privado, controlo de qualidade; e a “boa governação” (a partir de meados de 90), implicando a cooperação entre governo e outros actores, a lógica colaborativa para implementar melhorias nas políticas, a monitoria e avaliação pelo governo e outros actores.

As novas políticas públicas no campo social e do desenvolvimento estão desenhadas de modo a implementar esta “boa governação”, apresentando-a como alternativa à governação centralizava no Estado. Assumem a forma de parceria, redes de actores interinstitucionais, conselhos consultivos, comissões locais, entre outras formas de associativismo, que, resultam na remodelação/criação de estruturas locais facilitadoras do



interface entre os sectores públicos e privados, entre organizações diferenciadas, da administração central, local e terceiro sector, que ajustam fins, trocam recursos e estabelecem alianças, em torno dos assuntos públicos, colaborando ainda na definição conjunta de estratégias, na elaboração de planos, na alocação de meios, na determinação de métodos trabalho, na implementação de soluções, na avaliação e na decisão colectiva.

Em traços gerais a governação, ou governança, é uma proposta de gestão dos assuntos públicos que associa os cidadãos aos processos de decisão (OCDE, 2002). Vários autores, Pierre (2000), Jonh (2001) Sorbets (2001) aproximam o conceito de governação do conceito da participação nos assuntos públicos, ideia também vulgarizada pela OCDE.

A maior parte das teorias analisam o conceito de governança dando ênfase à interacção sistemática entre o Estado e a Sociedade. Subscrevendo Putman (1996) associa-se governança à cidadania activa e ao desenvolvimento do capital social necessário para um desempenho económico e social efectivo. Estrutura-se o conceito de governança, em torno do conjunto de instituições e agentes precedentes do governo e de fora dele, com responsabilidade social partilhada relativamente à resposta aos problemas sociais e económicos. Estes dispositivos locais de governança visam promover a estreita articulação entre todas as instituições com responsabilidade na matéria e envolver na acção colectiva redes autónomas de instituições e de agentes que se regem entre si.

O conceito de governança dos assuntos sociais incorpora a ideia de modelo alternativo de coordenação das actividades públicas, de bem-estar e de desenvolvimento, desenhadas a partir da ideia de contracto social e da igualdade dos actores para estabelecer regras do jogo. A tese de governança tende a coincidir com a tese neoliberal de “menos Estado” por defender a deslocação de responsabilidades, do domínio social e económico, tradicionalmente assumida pelo Estado, para outros actores sociais organizados colectivamente.

Com efeito, o conceito de governança insere-se no âmbito da temática descentralização de competências, nomeadamente, da territorialização de políticas públicas para resposta aos problemas sociais, a qual impulsionou a emergência de novos actores infra-estatais e a reestruturação orgânica das instituições sociais dando origem à celebração de contractos ou associações-em última análise esta territorialização das políticas está imbuída de uma filosofia central de governança colectiva do território. Nesta mesma linha, Hespanha (1999), Amaro (1996), Beck (1999), Giddens (2004) entre outros autores, em torno dos argumentos de reorganização do Estado, defendem a delegação de poder às

agências e aos diversos grupos, através de políticas públicas menos dependente da obrigação vertical e mais fundada numa obrigação horizontal, que co-responsabilize o sector privado e as Organizações sem fins lucrativos, ao abrigo de um compromisso de Bem-estar Social, no qual o Estado é parceiro da acção.

O conjunto de princípios e estratégias abrangidas dentro do termo governança, em teoria, mais do que nas observações empíricas, representam um salto qualitativo em direcção à construção de novas arquitecturas de governança local capazes de exercer, para além do mero poder executivo, a função de organizar as competências dos diferentes actores locais, articulando as diferentes agendas e recursos.

**Quadro 12. Princípios e Estratégias de Governança Pública**

<b>Princípios</b>	<b>Estratégias mais relevantes</b>
Abertura	<ul style="list-style-type: none"> <li>– As instituições deverão trabalhar de uma forma mais aberta, desenvolvendo uma comunicação mais activa sobre as funções, a agenda, os recursos, as decisões que adoptam internamente; e,</li> <li>– Deve existir transparência nos processos de trabalho das várias instituições integradas nos dispositivos de governança, aos vários níveis: europeu, nacional, regional e local.</li> </ul>
Participação	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Participação alargada ao longo de toda a cadeia política – desde a concepção até à execução, comprometendo toda a sociedade civil, nas distintas fases do processo de trabalho;</li> <li>– Diálogo sistemático com as associações europeias e nacionais, com as administrações regionais e locais, respeitando os mecanismos formais, constitucionais e administrativos nacionais;</li> <li>– Adopção de um enfoque integrador por parte das administrações centrais, regionais ou locais, desde a concepção à aplicação de políticas da EU;</li> <li>– Recurso às novas tecnologias para disseminar a informação, garantindo a apresentação dessa informação de forma adaptada, às populações, às necessidades e às preocupações locais, em todas as línguas oficiais.</li> </ul>
Responsabilidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Definição clara de atribuições, normativas e executivas, de cada um dos <i>stakeholders</i>;</li> <li>– Clareza nas responsabilidades assumidas por cada instituição, desde o nível nacional, ao regional ou supranacional e ao local;</li> <li>– Clareza nas responsabilidades de todos os agentes que participam na elaboração e na aplicação das políticas da União Europeia.</li> </ul>
Eficácia	<ul style="list-style-type: none"> <li>– As medidas implementadas devem permitir a resposta às necessidades e aos objectivos de actuação estabelecidos,</li> <li>– Avaliação do impacto das medidas e das experiências acumuladas deve servir o planeamento estratégico;</li> <li>– Selecção do nível que melhor se adequa à realização da acção (desde o local, ao supra municipal ou regional);</li> <li>– Selecção de instrumentos que garantam proporcionalidade com os objectivos prosseguidos;</li> <li>– Garantia de processos de decisão colectivos, em tempo útil, respeitando o nível de actuação mais adequado.</li> </ul>
Coerência	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Liderança política e coordenação de recursos por parte das instituições que integram o dispositivo;</li> <li>– Sensibilização dos vários <i>stakeholders</i> e integração das políticas num todo coerente evitando uma lógica demasiado sectorial;</li> <li>– Garantia de coerência entre as decisões adoptadas a nível regional e local, e, entre o conjunto amplo de princípios de base para o desenvolvimento sustentável do território;</li> <li>– Identificação de estratégias de abordagem comum, coerentes com um sistema complexo que extravasa cada vez mais os limites nacionais.</li> </ul>

Adaptado de Livro Branco da Governação Europeia (2001).

Subscrevendo Reis (2005: 41), a governança territorial corresponde ao *modo como os diversos níveis espaciais são integrados no modelo institucional de organização da decisão*; ao modo como a *articulação territorial das políticas – tanto as sectoriais como as regionais – é alcançado*; e ainda ao modo como o *modelo de administração e gestão das políticas públicas se inscreve no território e o assume*. Na linha do autor entende-se o território como espaço sócio-institucional relevante, quer, quando se trata de compreender o problema, quer, quando se “ensaia” políticas locais, intersectoriais e integradas de resposta. A este respeito merece destaque Sen (1999) quando salienta o lugar faz a diferença, é um espaço dinâmico de vida e cidadania, sendo fundamental captar a atenção das entidades locais e ampliar a combinação das suas agendas.

Também Cristóvão (2010) relaciona o conceito de governança, ou governação, às noções de coordenação intersectorial, integração, redes, inovação, participação de actores fora da esfera do Estado. Sublinha-se ainda o contributo de Fonseca e Carapeto (2009) pela associação do conceito de governança à *inovação* e às *tecnologias*, como estratégia de reforma subjacentes ao desenvolvimento do *Estado Rede*. Com efeito, no cerne da utilização deste conceito está um Estado que perdeu parte da sua capacidade de resolver certos problemas, quer devido à retracção dos recursos ao seu dispor, quer por actuar organizacionalmente sobre uma matriz burocrática e centralizada, não conseguindo produzir bens e serviços de qualidade a baixo custo; acresce o facto do ambiente externo, devido à globalização, ter reduzido a sua capacidade de controlo sobre a economia.

Cristóvão (2010) relaciona ainda o conceito de governança com uma mudança na natureza do Estado: do Estado hierárquico, legalista, burocrático, para um Estado mais flexível, deliberativo, organizado em rede, comprometido com a resolução de problemas em cooperação com o sector empresarial e as organizações não-governamentais.

Sobre o termo de boa governação, sobretudo no discurso político, aloja-se a ideia de exercício do poder colectivo, caracterizado por uma maior participação, mais aberto à acção colectiva organizada. Na base da proposta da OCDE (2002) importa dotar os processos locais de abertura, participação, responsabilidade, eficácia e coerência.

Deste modo, o novo paradigma governança, para se adequar à sociedade actual deverá incorporar a dimensão territorial e horizontal, e, apostar na formação de redes, parcerias e outras formas de associativismo, capazes de agrupar interesses e coordenar recursos no âmbito de estruturas organizacionais dotadas de flexibilidade e de capacidade de intervenção partilhada.

A União Europeia no quadro da noção de governança, tem vindo a sublinhar a importância do paradigma tecnológico, de informação e comunicação, por permitir reforçar a relação das organizações com os cidadãos e o alargamento do espaço público. Os *blogs*, as *wikis* e outras aplicações tecnológicas são dispositivos que podem concorrer satisfatoriamente na implementação de sistemas de participação local, não só por permitirem o envolvimento dos cidadãos locais nas políticas mas, por facilitarem a interconexão de territórios interdependentes.

Contudo, este novo paradigma de bom governo não está isento de análise crítica, uma vez que, são ainda observáveis os riscos de descoordenação entre organizações, a falta de participação colectiva, o surgimento de novas formas de clientelismo e a fraca capacidade dos actores locais para lidar com as novas ferramentas tecnológicas.

#### **4.2. REDES SOCIAIS: DOS CONCEITOS AOS PROCESSOS**

O conceito de rede social foi assumindo frequentemente sentidos e aplicações distintas, incluindo contornos relacionadas com a socialização e com o apoio social, até incorporar, a ideia de sistemas de informação, de comunicação, de acção colectiva e de participação. Encontra-se referência ao conceito de rede social<sup>75</sup> na antropologia, na sociologia, na psicologia, na psiquiatria comunitária, na economia, na ciência política e na informática.

No âmbito desta investigação, embora se proceda à revisão das aplicações do conceito de rede social, encaram-se as redes sociais, sobretudo, como uma metodologia de intervenção na sociedade, que, promove uma nova configuração da estrutura social, e, se enquadra, como destaca Le Boterf (2004), na filosofia das novas políticas públicas, as quais, nos últimos anos, multiplicam as redes profissionais com finalidades variáveis, começam na elaboração conjunta de projectos e colocam à disposição recursos, experiências e vias tecnológicas, económicas ou sociais, culminando na atribuição de responsabilidade ao colectivo dos actores sociais.

O estudo das redes complexas foi iniciado pelas ciências exactas, designadamente, na matemática com os trabalhos de Euler, que desenvolveu o primeiro teorema da teoria dos

---

<sup>75</sup> Ver outras publicações da autora, nomeadamente: Gonçalves, Hermínia (2005). O planeamento estratégico e a avaliação como elementos de aprendizagem para a gestão de parcerias: o caso da Rede Social de Macedo de Cavaleiros. Tese de Mestrado, Vila Real: UTAD; Gonçalves, Hermínia (2009). A Rede Social de Carrazeda de Ansiães: experiências, discursos e perspectivas. In Monteiro, Alcides; Ribeiro, Fernando Bessa (2009) Redes Sociais, Experiências, Políticas e Perspectivas.

grafos. Um grafo é uma representação de um conjunto de nós conectados por arestas que, em conjunto formam a rede. A partir de Euler vários autores se dedicaram a compreender as propriedades dos vários tipos de grafos e o modo como se agrupam (Buchanan, 2002; Barabási, 2003; e, Watts, 2003, 1999).

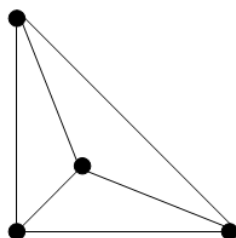
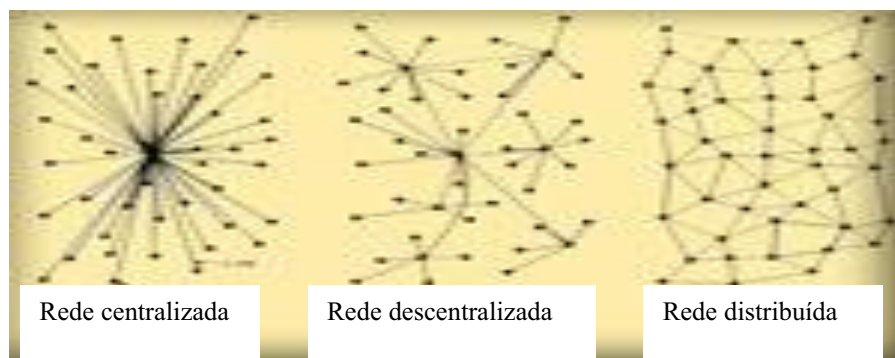


Figura 2. Grafo com quatro vértices e seis arestas

O estudo das redes sociais é de seguida absorvido pela sociologia na perspectiva da análise da estrutura social. Subscrevendo Wellman (1998) a análise estrutural tem por base a teoria dos grafos e foi construída a partir de três grandes tradições: a) A Britânica, de inspiração etnográfica, procede ao desenvolvimento antropológico do conceito de rede social, a partir de uma perspectiva estrutural funcionalista, e procede a descrições da estrutura social; b) A Americana, com fundamento na teoria dos grafos, de viés quantitativo, trabalha sobretudo a análise quantitativa e o escopo substantivo das redes sociais; e, c) A política, foca-se na procura explicações estruturais para os processos políticos, entende as redes sociais como resultado de laços de troca e dependência entre nações e grupos de interesse. (Degenne e Forsé, 1999).

Na mesma linha de Castells (2007:606-607) define-se a rede como um *conjunto de nós inter conectados*. *O nó é o ponto no qual a curva se intercepta. O nó a que se refere depende do tipo de redes em causa. Elas são mercados de bolsa (...) Conselhos Nacionais de Ministros, Comissários Europeus da rede política que governa a União Europeia; são campos de coca e papoila (...) gangs de rua (...) são ainda sistemas de televisão, estúdios de entretenimento (...) equipas de informação, gerando, transmitindo e recebendo sinais da rede global dos novos média (...). A rede é uma estrutura aberta capaz de se expandir de forma ilimitada, integrando novos nós desde que consigam comunicar dentro da rede.*

As configurações dos grafos e a arrumação dos nós deram origem a várias formas organizacionais de rede. São razões complexas, de ordem social e tecnológica, que conduzem a sociedade actual a estas configurações, tal como salientou Castells a propósito da sociedade-rede.



Adaptado de Franco (2010).

**Figura 3. Diagramas de Paul Baran**

Os diagramas de Baran<sup>76</sup> apenas pretendiam demonstrar a diferença de tipologias ou padrões de conexão. De acordo com a figura 3 a rede é centralizada quando os nós estão ligados a partir de um único centro; descentralizada se os nós estão associados a partir de vários pólos e distribuída se os nós estão ligados ponto a ponto. Porém, as tipologias de rede centralizada e descentralizada, recebem a designação de rede erradamente, na medida em que, ao atribuírem ao nó central maior poder na comunicação, apresentam uma hierarquia. Porém, subscrevendo Franco (2006, 2010) uma organização territorial, sectorial ou temática, voluntariamente construída, recebe o nome de rede quando os seus membros integrantes (pessoas, grupos e outras organizações) estão conectados entre si horizontalmente. Por conseguinte, embora seja possível calcular matematicamente a centralização da rede social em tela, representando o poder ou centralização dos actores, se entendemos a rede como movimento de desconstrução da hierarquia, a denominação de rede não se aplicará adequadamente a muitos esforços voluntários de construir redes, que, em geral apenas disfarçam uma organização centralizada ou multicentralizada.

Nas redes sociais conectam-se pessoas ou redes distribuídas. A conexão horizontal de instituições hierárquicas não produz redes distribuídas, uma vez que, o fluxo de comunicação pode ser interrompido (controlado, filtrado) em cada nó. Por outro lado, citando Franco (2010) é preciso conectar as pessoas entre si e não apenas com um centro articulador ou coordenador, mesmo que esse centro seja uma equipa de animação.

<sup>76</sup> Paul Baran é considerado um dos actores principais da criação da Internet. Em 1964 teve a ideia de criar uma rede com a forma de uma grande tela, ao perceber que um sistema centralizado era vulnerável, isto porque a destruição do seu núcleo provocava a destruição das comunicações. Criou uma rede híbrida de arquitecturas em estrela e com malhas, cujos dados se deslocariam de forma dinâmica, “procurando” o caminho menos sobrecarregado, e “esperando” quando todas as estradas estivessem sobrecarregadas. Esta tecnologia foi chamada “packet switching”.

Importa salientar que, as redes não são, propriamente, instrumentos para levar as pessoas a elaborar um trabalho conjunto. No limite, em rede, é possível desenvolver processos que não envolvam o colectivo dos seus elementos. Além disso, dizer que as pessoas estão conectadas entre si deverá significar muito mais do que, fornecer a cada uma, o correio electrónico, o endereço e o telefone, das demais pessoas. É necessário que os elementos da rede se conectem realmente, entendendo a conexão como algo que existe para além do grafo e que só existe enquanto se partilham ideias, informações, experiências.

A importância atribuída pela sociologia à análise estrutural das redes sociais, está na propensão sistémica destas configurações (Wellman, 1999; Scharnhorst, 2003), as quais permitem descartar o cartesianismo. O carácter marcadamente interdisciplinar subjacente a estas redes obriga a aproximações, às propriedades e leis de outras ciências, como a biologia, a física, a cibernética e a própria comunicação. Na mesma linha de Castells (2007) destacam-se os usos instrumentais da internet no apoio à estruturação de novas relações sociais. Com efeito, a internet contribui para o novo padrão de sociabilidade baseado no individualismo<sup>77</sup>.

As ciências sociais têm utilizado o conceito de rede para explicar a organização da vida quotidiana, as interações nos processos de constituição de identidades e a maior possibilidade de resposta ao problema (social, individual, territorial, institucional). Veja-se Simmel (1908), Barnes (1974), Sluzky (1996), Kurt Lewin (1952), Moreno (1951), Bott (1957), Ficher (1977), Uehara (1990), Granovetter (1973), Guédon (1984), Castro (2000), Nowak (2001), Le Boterf (2004), Lemieux (1981), Lemieux e tal (2008), Gonçalves (2005, 2009), entre outros autores, que, objectivam o conceito de rede social, destacando entre as suas principais características, a interação sistémica.

Nowak (2001:152) cita um sociólogo Alemão Georg Simmel (1908), para utilizar o conceito de interação como um fenómeno universal, no qual, *tudo está em interação com o tudo*. Com efeito, já Simmel (1908) reconhecia a socialização como um processo recíproco de interação entre o indivíduo e a sociedade. O autor utilizava os termos “rede” e “configuração” demonstrando que o indivíduo é, ao mesmo tempo, membro de muitos círculos. Na mesma linha, Nowak (2001) identifica a industrialização, a urbanização, o

---

<sup>77</sup> Os indivíduos montam as suas redes, on-line e off-line, com base nos seus interesses, valores, afinidades e projectos. A comunicação da internet e a interação social on-line desempenha um crescente papel na organização social como um todo. Os novos desenvolvimentos tecnológicos parecem aumentar as hipóteses de interconexão personalizada para uma ampla série de situações sociais, e a capacidade de reconstruir estruturas de sociabilidade de baixo para cima.

desenvolvimento do Estado Providência, a Europeização e a Globalização, como factores que contribuíram para a modernização e complexidade das sociedades contemporâneas, contribuindo, por inerência, para o reforço de redes sociais formais nas sociedades modernas, pelo papel de relevo que assumem, no apoio social à vida diária de todos os indivíduos.

Sluzky (1996), atribuiu o mérito das primeiras investigações de redes sociais ao antropólogo alemão Barnes (1954) pelo estudo das redes formais e informais, familiares e extra-familiares. Em 1954, Barnes começou a usar o termo de rede para mostrar os padrões dos laços, incorporando os conceitos tradicionalmente usados, quer pela sociedade, quer pelos cientistas sociais, de grupos bem definidos (tribos, famílias) e categorias sociais (género, grupo étnico).

Subscreve-se ainda Kurt Lewin (1952), cuja teoria de campo destaca, explicitamente, a importância das variáveis centradas nas relações informais entre os indivíduos; e cita-se Moreno (1951), cuja técnica sociograma, esboça um mapa de rede de relações em grupos e em comunidades - explicava a rede social pessoal, como correspondente à soma de todas as relações que um indivíduo percebe como significativas, ou, define como diferenciadas da massa anónima da sociedade. Para Sluzky, a rede social pessoal pode ser registada como um mapa mínimo que, inclui todos os indivíduos que interactivam entre si, sistematizando-o em quatro quadrantes: a) família, b) amizade, c) relações laborais e escolares, d) relações comunitárias ou de serviços.

Também Ficher (1977), Uehara (1990) e Granovetter (1973) se referem às redes sociais como sistemas de laços que unem os actores sociais. Uehara (1990) estuda as redes que proporcionam ajuda a mulheres que perderam o emprego e distingue três tipos de laços nas, *laços de grande intensidade, de média intensidade e de reduzida intensidade*. Por sua vez o estudo de Granovetter (1973) distingue *laços fortes e laços fracos*. Mas, a noção de laços é em si vaga, por conseguinte, subscreve-se Lemieux *et al.* (2008) e Guédon (1984) para os quais, caracterizar o sistema de laços numa rede importa explicitar a definição de base da noção de “laço”, bem como, o tipo de actores sociais envolvidos (indivíduos, grupos, instituições, territórios etc.). Com efeito, a maior dificuldade está em explicitar a noção de “laço”, entende-la e contextualizá-la no tempo e no espaço, com dados objectivos que permitam perceber as mobilidades e as interacções sociais no quadro das redes sociais.

Para além da análise estrutural das redes sociais, a sociologia, à medida que reconhece a interdependência das interacções entre pessoas e instituições, bem como, a



propensão sistémica das redes sociais, explora a problemática das redes sociais na óptica da investigação acção, como uma metodologia de intervenção na sociedade. Um outro contributo importante para a afirmação das redes sociais como metodologia de intervenção vem da anti-psiquiatria, cujas ideias e valores críticos sobre as práticas tradicionais de cura em psiquiatria, são ultrapassadas por propostas de intervenções em rede baseadas na teoria sistémica.

As primeiras bases para a conceitualização das intervenções em rede, de suporte social, são trabalhadas nos estudos da psiquiatria comunitária, especificamente nos protagonizados por Caplan (1974), Cassel (1974-76) e Cobb (1976). O termo suporte social traduz-se no apoio prestado em situações de crise e pode ter origem no núcleo familiar e de amigos, nos serviços informais baseados nas relações de vizinhança e nos serviços formais comunitários. O “sistema de suporte” proposto por Caplan tem implícita a noção de rede, ao incluir nas várias hipóteses de suporte, os apoios informais da rede familiar e os apoios formais de serviços comunitários. A abordagem ecológica do suporte social de Cassel, ao correlacionar as condições sociais adversas (degradação habitacional, sobre população e rupturas de vizinhança) com a maior vulnerabilidade a distúrbios físicos e psicológicos, também sugere a noção de rede. Apesar de observar alguma interacção entre a ruptura dos laços sociais e a ocorrência de desequilíbrios psicológicos, o autor constata que existem pessoas a viver em condições sociais adversas que não foram atingidas psicologicamente, pelo que, essas situações se justificam pela riqueza do suporte social. Do mesmo modo, para Cobb, o suporte social é essencialmente informação de que o indivíduo dispõe e que o faz sentir como parte integrante de uma rede social. A informação exerce, citando o autor, funções de preencher necessidades sociais e de protecção.

A teoria sistémica contribuiu com um modelo teórico que responde às críticas da anti-psiquiatria e no qual o indivíduo portador do sintoma psíquico deixa de ocupar o foco da atenção e passa a ser encarado como um aspecto entre outros, que interagem com o funcionamento global do grupo onde o doente está inserido<sup>78</sup>. O suporte social materializa-

---

<sup>78</sup> Reflectindo os conceitos fundamentais da teoria sistémica, subscreve-se o entendimento de Paixão s/d e sobre os conceitos relacionados com a intervenção em rede: (1) *interacção*, que substitui o determinismo causal simples pela interacção dos vários elementos do sistema. O comportamento de um sistema ou de um dos seus elementos justifica-se na acção recíproca desses elementos; (2) *totalidade*, que define o sistema como um todo, por conseguinte não redutível às suas partes. O todo implica a emergência de qualidades que não estão presentes nas partes. Essas partes podem ser entendidas com subsistemas ou consideradas por si só, passando à categoria de sistemas; (3) *organização*, que deriva da noção de emergência de qualidades específicas do todo, considerando que a organização, pela disposição de relações entre elementos que a integram, produz uma nova unidade com qualidades diferentes. Na organização é

se em comportamentos de suporte que incorporam bens e serviços tangíveis, podendo traduzir-se em suporte emocional, *feedback*, aconselhamento, assistência prática, financeira, material e/ou na socialização, em função da especificidade do problema. Nesta linha, as intervenções em rede permitem assegurar a todos os elementos do sistema familiar, a satisfação das necessidades básicas, materiais e afectivas, de modo a permitir a cada elemento a realização progressiva do máximo das suas potencialidades individuais, facilitando a acomodação a uma cultura e a transmissão dessa cultura.

No entanto, faltava acrescentar ao subsistema familiar a ideia de que este subsistema integra um sistema mais alargado, envolvendo o indivíduo, a família, os grupos em interacção e as instituições implicadas nessa rede. Guédon (1984), suporta-se em Wolf (1960) Bank (1973), Boissevain (1973), Noble (1973) e Ficher (1977) para atribuir às redes sociais esta virtualidade analítica, de permitir conciliar as perspectivas micro e macro e social e mesmo as psicológicas entendendo o indivíduo na sua condição de actor em interacção com o todo. Subscrevendo Gonçalves (2009), a abordagem ao problema individual da perspectiva global deve conceber a resposta ao problema como uma acção de desenvolvimento pessoal, comunitário e ambiental, tendo em linha de conta, os vários factores explicativos do problema (psicológicos, sociológicos e ambientais) e a actuação nos vários níveis de causas do problema (imediatas, intermédias e estruturais).

Subscrevendo Nowak (2001) todas as redes sociais, primárias, secundárias ou terciárias podem ser incluídas pelo trabalhador social com o fim de desenvolver uma estratégia de ajuda para o cliente. O autor apresenta um modelo de acção no trabalho social de modo a amplificar, alargar e aprofundar o conhecimento da realidade social. Trata-se de um modelo que coloca os serviços sociais em rede, implicando:

- a) partilha de informação e divulgação de ofertas de serviços disponíveis, de forma a esclarecer os problemas territoriais e a equacionar respostas intersectoriais e sistémicas;
- b) coordenação de actividades e de recursos de forma a evitar sobreposições de trabalho e esbanjamento de recursos; e,
- c) cooperação entre serviços, num trabalho conjunto a favor do cliente.

---

necessário considerar os aspectos relativos à estrutura (organigrama) e à sua funcionalidade (programa de acção); (4) *complexidade*, vem definir o sistema como algo complexo e intrínseco, exigindo método, tempo e inteligência para ser compreendido.

A abordagem de Castro (2000), partindo da análise de Marie-Chantal Guédon (1984) e de Coleman *et al.* (1966) destaca a importância das redes sociais na dinâmica de difusão de inovações, cita Boissevain (1974), Ficher *et al.* (1977) e Lemieux (1981) para explicar o fenómeno de redes sociais e propor uma definição empírica de redes sociais que tenha em conta as observações de terreno.

Subscrevendo Sluzky (1996) na contemporaneidade os paradigmas de rede são utilizados para implementar acções educativas e comunitárias, mobilizando redes sociais muito mais vastas. A este respeito, cita-se Dabas (1993) que, chama apropriadamente “rede de redes” à complexidade de um sistema inclusivo dos sistemas de redes sociais.

Na perspectiva de se formular um referencial analítico de redes sociais, foram surgindo várias propostas de classificação, partindo da análise da estrutura da rede, das relações e interacções e das particularidades sociológicas da rede, ou seja dos fins a que se destina.

**Quadro 13. Tipos de redes segundo a interacção dos agentes**

Tipo de Redes	Interacção				
	Carácter	Relações Sociais	Proveniência	Finalidade	Papéis dos agentes
Primárias	Espontânea	Informal; Autónoma	Fora do contexto institucional	– Responder a necessidades pontuais e concretas	– O papel do agente termina quando se satisfaz a necessidade
Secundárias	Estruturada	Não formal Autónoma	Em contexto institucional	– Implementar serviços para responder a necessidades comuns aos vários agentes	– Divisão de papéis entre os que prestam serviço e dela beneficiam não é muito rígida
		Formal Instituída legalmente		– Implementar serviços para responder a necessidades sociais	– Divisão de papéis entre os que prestam serviço e os que dele beneficiam é rígida
Rede de Redes	Estruturada/ Espontânea	Formal e Informal orgânica ou territorial	Diversidade de Sistemas de Redes, Institucionais e Pessoais	– Implementar serviços que respondam a necessidades sociais locais – Criar um modelo de política e de intervenção descentralizado – Desenvolver aprendizagens e capacidades de <i>empowerment</i>	– Agentes públicos, privados e a população local – <i>Stakeholders</i> com relativa adesão aos interesses estratégicos

Gonçalves (2005).

Embora exista um código de conduta social que, de certa forma, regula a vida social, as interacções das redes primárias são espontâneas. Subscrevendo Castro (2000) e Nowak

(2001) as redes primárias correspondem às interações, relações e afinidades que se configuram fora de um contexto institucional, são micro redes sociais que agrupam interesses individuais e formam a trama de base da sociedade. Enquanto as redes sociais secundárias correspondem a um tipo de relações sociais estruturadas ou não, em termos de categorias ou de sistemas de papéis. Subscrevendo Castro (2000) as instituições sociais podem ser definidas como redes porque se constituem de relações entre unidades sociais, sejam individuais ou grupais.

Na mesma linha de Nowak (2001) definem-se as redes secundárias ou macro-sociais em termos de contactos do indivíduo com as instituições (escola, jardim de infância, universidade, local de trabalho, serviços económicos, desportivos, entre outras), redes construídas em função de serviços a fornecer ou a receber segundo modalidades a definir<sup>79</sup>, cujos contactos estabelecidos visam responder a exigências funcionais. As redes secundárias não formais não possuem um carácter institucional oficial, estamos na presença de iniciativas de actores das redes sociais primárias, que se juntam com o objectivo de partilharem recursos e conseguirem um suporte social para fazer face a dificuldades e problemas comuns ao grupo.<sup>80</sup> A especificidade das relações sociais é consignada à resposta a necessidades precisas; a divisão de papéis, entre os que prestam serviço e os que dele beneficiam não é muito rígida. As redes secundárias formais são formadas pelas instituições sociais que possuem uma existência oficial, são estruturadas de forma muito precisa com o objectivo de desempenharem funções específicas e fornecer serviços públicos ou privados concretos.<sup>81</sup>

Um outro autor, Watts (2003), analisa as redes sociais a partir de duas visões do objecto: as redes inteiras (*whole networks*) e as redes personalizadas (*ego-centered networks*). As primeiras focam-se na relação estrutural da rede com o grupo social entendendo a rede como assinaturas da identidade social e mapeamentos das relações dos

---

<sup>79</sup> O autor centra-se na análise da especificidades e funções dos serviços Lar de Idosos e Jardim de Infância, concluído que a sua organização interna dependerá da especificidade do objectivo subjacente à instituição, no entanto, para funcionar devidamente, é necessário assegurar o estabelecimento de relações específicas entre os membros do pessoal e entre estes e os utilizadores finais do serviço e ainda entre estes últimos, sendo todas estas relações determinadas pelos papéis específicos e pelos serviços desempenhados por cada um.

<sup>80</sup> São exemplos de redes secundárias não formais os reagrupamentos de bairro onde se encontram um conjunto de famílias residentes, os reagrupamentos de pais que se organizam para fazer face a necessidades específicas de apoio aos filhos, os grupos de jovens e idosos que se encontram habitualmente num determinado espaço para realizarem actividades recreativas.

<sup>81</sup> Correspondem à formalização dos reagrupamentos de redes secundárias não formais em instituições (ex.: Serviços de amas ou creches para colmatar necessidades de um determinado bairro) ou a serviços assegurados por instituições com carácter oficial (Segurança social, Hospitais).

indivíduos que, revelam as preferências e as características dos envolvidos; A segunda foca-se no papel social do indivíduo, o qual, poderia ser ou não compreendido através das redes a que pertence e da posição ocupada dentro dessas redes. Em suma, a análise estrutural das redes sociais incide principalmente, nos padrões de relações entre as pessoas e nos laços sociais que se estabelecem.

Uma outra classificação de redes é apresentada por Baptista (2001: 60-62; cit. Carvalho e Guará, 1995), na perspectiva de formular um referencial analítico capaz de incluir as redes de redes, tendo em conta a natureza dos actores e os diferentes espaços e âmbitos de configuração.

**Quadro 14. Tipo de rede segundo os espaços de configuração**

<b>Tipo</b>	<b>Principais características</b>
<b>Redes sociais espontâneas</b>	Estabelecidas a partir de conexões dos actores das redes primárias, são tecidas tendo por base as relações informais, interpessoais e espontâneas. Incluem a família, os amigos a vizinhança o trabalho, o quarteirão, a comunidade, a igreja etc. A acção destas redes processa-se a partir de relações de reciprocidade, de circulação de informação e prestação de serviços imediatos.
<b>Redes de serviços sócio comunitários</b>	Redes de agentes filantrópicos e de organizações comunitárias (a igreja, a sociedade e os amigos de bairro). Produzem serviços assistenciais de cariz mutualista e implementam serviços de desenvolvimento de cidadania, melhoria ambiental e de qualidade de vida.
<b>Redes sectoriais públicas</b>	Estruturam-se no espaço público a partir de necessidades e direitos dos indivíduos. Redes de actores públicos que prestam serviços específicos, especializados, consagrados pelas políticas públicas sectoriais (educação, saúde, habitação, emprego e segurança social). Pelo carácter estruturado e formal da sua acção, estamos na presença de redes secundárias formais.
<b>Redes sectoriais privadas</b>	Redes de actores privados, que seguem as leis de mercado, oferecem serviços mediante pagamento. Tal como nas anteriores, o carácter estruturado e formal da sua acção indica que estamos na presença de redes secundárias formais.
<b>Redes sociais movimentalistas</b>	Estas redes são constituídas por grupos sociais de natureza e funções distintas, ligados pela partilha de valores. Prosseguem fins sociais de denúncia, de vigilância e de luta reivindicatória por melhores condições de vida e de afirmação de direitos.

Gonçalves (2005), adaptado de Baptista (2001: 60-62).

A propósito da tipologia das redes sociais merece destaque Le Boterf (2004) que concluindo, os objectivos das redes não são identificáveis nos seus modelos de organização, pelo que uma tipologia de redes deve ter em conta as modalidades de participação específicas e os métodos particulares de trabalho. Com efeito, subscrevendo o autor, uma rede constitui-se para a actuar numa missão predominante. A qual orienta a organização, o

seu modo de funcionamento, as suas características e os seus actores. Neste seguimento o autor propõe uma outra classificação de redes segundo a base da missão principal.

**Quadro 15. Tipo de redes segundo a missão que prosseguem**

Tipo	Principais características
<b>Redes de Suporte</b> (a um actor individual ou colectivo)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Constituem o suporte à acção de um profissional, justificam-se pela necessidade de organizar o fornecimento de recursos.</li> <li>– As redes de suporte à intervenção de profissionais de acção social, de educação, de saúde.</li> </ul>
<b>Redes de Acção Colectiva</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Constituem-se com finalidades específicas. Reúnem um colectivo. Os serviços produzidos têm diversos registos, económicos, sociais, culturais, desde a realização de um projecto de intervenção, à concepção de um novo serviço, desde a cooperação na acção ou na inserção social à criação de alianças.</li> <li>– Nestas redes as linhas de cooperação são frágeis. A duração da rede corresponde à da sua missão. A sua geometria é variável segundo os problemas a tratar e as actividades a realizar. São sistemas dinâmicos, animados mas largamente imprevisíveis.</li> <li>– Redes de acção social e desenvolvimento comunitário; Redes de dinamização cultural.</li> </ul>
<b>Redes de partilha e capitalização de práticas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Apresentam uma finalidade colectiva cuja natureza específica da sua acção se traduz na “capitalização de práticas”. Visam criar um processo de conhecimentos e de construção de práticas inovadoras. Apela à capacitação dos membros. Constituem recursos inquestionáveis no progresso profissional mas, não têm lugar nas habituais estruturas hierárquicas sendo a sua existência frequentemente ameaçada.</li> </ul>
<b>Redes de aprendizagem mútua</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Não têm uma finalidade colectiva, por natureza não procuram criar um saber comum, procuram o enriquecimento de uns pelos outros. Cada actor pode ser formador e formando. Cada um pode descobrir novas necessidades de aprendizagem e encontrar perto de outros actores da rede, meios de as satisfazer. Estas redes provocam a aprendizagem, não só para conhecimentos e saberes fazer mas para as dinâmicas de transmissão impulsionadas. Na Europa a projecto <i>learn-nett</i> toma a forma de uma rede de aprendizagem á distância.</li> </ul>

Adaptado de Le Boterf (2004).

No seguimento dos novos paradigmas de política, de ciência, de economia global e informacional, impulsionou-se a afirmação de uma nova lógica organizacional, de conhecimento, de governança e de intervenção, reforçando-se a pertinência de reconfigurar o conceito de rede social. Citando Boltanski e Chiampello (1999) é vão resistir ao novo mundo conexionista, temos de enquadrá-lo e fazer face aos seus impactos destruidores com a ajuda de dispositivos que lhe sejam isomorfos, e, que assumam, do mesmo modo, a forma de rede e, incorporem um sistema de comunicação horizontal entre pólos inter-conectados.

Também Franco (2006) salienta na época actual a convergência de factores tecnológicos, políticos, económicos e sociais, possibilita a conexão em tempo real (quer dizer, sem distância) entre o local e o global, tornando mais visível a rede social e os fenómenos a ela associados.

Estas abordagens teóricas estudam as redes de políticas públicas incidindo na dinâmica da sua construção e no envolvimento dos seus membros, os quais, são actores individuais e colectivos, co-responsabilizados no cumprimento da finalidade da política.

As redes sociais são instrumentos apropriados para a acção política, tal como salienta Castells (2007:607), baseiam-se na *inovação, globalização e concentração descentralizada*, para trabalhadores, empresas e organizações. Trata-se de um sistema multicêntrico, capaz de promover o intercâmbio dinâmico entre os integrantes de um colectivo, capaz de concretizar a partilha de recursos, de esforços e de respostas. Com efeito, a rede, reforça, por um lado, as hipóteses de resposta sistémica ao permitir catalisar recursos que actuem nas várias causas do problema e, por outro, a hipóteses de interacção democrática ao facilitar a articulação entre o cliente e o profissional, entre as várias equipas técnicas e os vários *stakeholders* da acção colectiva.

A reforma administrativa do Estado está assim muito associada ao alargamento e penetrabilidade da rede na estrutura social. Subscrevendo Castells (2007:605) *as redes constituem a nova morfologia da sociedade e a difusão da sua lógica modifica substancialmente as operações e os resultados dos processos de produção, experiência, poder e cultura.*

Com efeito, embora a rede tenha permitido arrumar a organização social ao longo dos tempos, o novo paradigma tecnológico fornece as bases para uma efectiva penetrabilidade em toda a estrutura social. A propósito da interacção como primado do estabelecimento de redes sociais subscreve-se ainda Wellman (2001:2) que conclui que *as redes de comunicação mediadas por computadores são redes sociais porque conectam pessoas, instituições e conhecimento*, concluindo ainda que *são redes de suporte social por computador.*

O reconhecimento da multidimensionalidade dos fenómenos de pobreza, o agravamento das causas estruturais e a progressiva ligação do problema social à causa económica, relacionada com a dificuldade de integração no mercado de trabalho, têm reforçado os argumentos de combate à pobreza a partir de configurações de rede, por se tratar de dispositivos muito sensíveis às novas práticas de mobilização dos actores, com capacidade para incluir aqueles que, *a priori*, não se reconheciam nas categorias tradicionais do combate à pobreza.

Assim, o processo de acção social é cada vez mais organizado em torno de redes globais, de recursos, tecnologias, informações, boas práticas, cujo acesso ao *know-how*

tecnológico está directamente relacionado com a produtividade, com a participação e com a aprendizagem colectiva. No enquadramento de uma crise económica e financeira internacional e de uma reforma de paradigmas de Estado Social, o desafio colocado às economias locais, aponta, claramente, para a adopção de morfologias de rede na organização da acção local, capazes de equacionar cumulativamente, a resposta sistémica, a responsabilidade solidária dos *stakeholders* e a governança colectiva do assunto público. O desafio passa por superar a perspectiva assistencialista e sectorial dos serviços sociais, atribuído ênfase à acção integrada e à implementação de dinâmicas locais conjuntas.

### 4.3. PARCERIA: CONCEPÇÕES E DEBATES METODOLÓGICOS

O conceito de parceria, ao constitui-se numa fórmula de organização local de actores, enquadra-se na problemática das redes sociais. As parcerias são instrumentos de política para mobilizar os actores locais, potenciando a articulação e o trabalho conjunto. Neste sentido, a parceria contribui para o aprofundando da abordagem de rede a partir do local. A articulação de instituições, do chamado terceiro sector com a acção estatal, no mesmo território e entre territórios, pode desenvolver-se em parcerias e em redes, sobretudo, se compreendermos a acção de uns como complementar à dos outros.

Nesta reflexão sobre os conceitos de parceria e de rede<sup>82</sup> recorreu-se à pesquisa bibliográfica e à observação empírica, em resultado de outras experiências de investigação sobre processos de promoção local de parcerias, uma das quais se constituiu no objecto de investigação da autora para a formação de 2º ciclo. A base empírica de reflexão sobre os conceitos resultou também, de experiências empíricas de participação em parcerias e em redes, relacionadas com a aplicação do Programa Leader na região do Douro, ou com a aplicação de políticas de apoio ao rendimento mínimo e de protecção de crianças e jovens em risco, e ainda, com a Rede Europeia Anti-Pobreza, no Distrito de Vila Real.

Georis (1992), Hiernaux (1997), Estivill (1994), Rodrigues e Stoer (1998), Pombeiro (2003) e Amaro (2005) integram uma base teórica consistente na definição do conceito de parceria. Georis (1992:21-21) destaca a importância da “mediação” nas parcerias, aproximando a perspectiva de conhecimento essencialmente “macrossocial” da abordagem

---

<sup>82</sup> A conceptualização destes dois conceitos foi iniciada no âmbito de uma tese de Mestrado em Instrumentos e Técnicas de Apoio ao Desenvolvimento Rural, apresentada a Universidade de Trás os Montes e Alto Douro, tendo sido aprofundada o relacionamento dos dois conceitos no âmbito de uma Tesiña em Sociologia apresentada à Universidade de Salamanca. Ver Gonçalves, Hermínia (2005, 2009).



eminentemente prática dos actores, nos contextos específicos. Para Georis a parceria é um processo negocial, entre actores com características diversas, em torno de projectos comuns.

Segundo Estivill *et al.* (1994) a parceria é um processo que envolve dois ou mais agentes de natureza diferente em torno de objectivos específicos, previamente consensualizados. Para o autor existe uma relação negocial que implica a partilha de riscos e de benefícios, implicando a adopção de uma responsabilidade mútua. O ponto de partida é o acordo sobre objectivos concretos, seguindo-se o desenvolvimento de actividades, frequentemente, distintas da natureza das intervenções realizadas pelas instituições de origem, com assento na parceria. Estivill *et al.* (1994) salienta, igualmente, a importância decisiva do estabelecimento de uma plataforma comum na base da qual se combinam diversos recursos para atingir resultados económicos e sociais. Na mesma linha, Hiernaux (1997:81) destaca a relação entre actores, *em torno da utilização de recursos e/ou descoberta de interesses comuns articuláveis*.

Sobre a definição do conceito de parceria subscreve-se ainda Amaro (2005) que o classifica como processo de acção conjunta, que envolve vários actores, ou protagonistas, colectivos ou individuais, mobilizados para realizar objectivos comuns, a partir da construção partilhada de diagnósticos, disponibilizando recursos, para de forma articulada definirem e negociarem estratégias e caminhos e implementarem actividades que viabilizam o referido objectivo, avaliando continuamente e em conjunto os seus resultados. O autor mantendo a tónica na adesão a objectivos comuns, consensualizados, não deixa de valorizar a acção conjunta desde a construção do diagnóstico. Merece destaque Gonçalves (2005), a propósito de configurações de parceria centralizada, que propõe a adopção de configurações de rede, capazes de contrariar a tendência à separação de papéis, “de tipo Taylorista”, entre os que concebem e os que executam as intervenções. Também Gonçalves (2005) salienta a necessidade de trabalho conjunto, envolvendo os *stakeholders* nas várias fases do processo de intervenção social- diagnóstico, planeamento, execução e avaliação.

Numa linha complementar, Pombeiro (2003) define parceria público-privada salientando a relação contratual, de associação ou de colaboração entre uma ou mais entidades públicas e uma ou mais entidades privadas, para a provisão de um serviço ao público em geral, com riscos e funções de gestão partilhadas. Segundo o autor as parcerias público-privadas resultam quase sempre na constituição específica de uma empresa, consórcio ou sociedade de responsabilidade limitada, participada por todas as partes, para provimento de um serviço pretendido pela administração. A ideia subjacente é a de

contratação de serviço privado para libertar o Estado dos activos e das respectivas tarefas de gestão, sem no entanto o afastar da sua responsabilidade reguladora e controladora.

Rodrigues e Stöer (1998) defendem a existência de uma oscilação dinâmica entre dois modelos fundamentais, *o de partenariado e o de parceria*. No primeiro, estabelecido de *cima para baixo*, as relações entre pares apelam à coligação de interesses e ao compromisso conjunto em torno de uma agenda comum. Trata-se de uma estrutura organizacional formal, que, em certos casos, pode resultar de uma concepção imposta pelo governo central (através de regulamentação) ou por parte de programas económicos ou sociais patrocinados e financiados pela União Europeia. O modelo de *parceria*, estabelecido de baixo para cima, resulta da articulação horizontal dos actores e produz interações na base do consenso e da homogeneização, trata-se de um modelo basicamente informal ao ponto dos parceiros serem também “ colegas” e “amigos”.

Embora se subscreva a ideia principal de Rodrigues e Stöer (1998) sobre a coexistência de uma oscilação dinâmica entre a estrutura organizacional formal, de dimensão política, com carácter imperativo e, a estrutura informal de articulação endógena<sup>83</sup>, considera-se desnecessária a distinção em dois conceitos, de partenariado e de parceria. A realidade empírica demonstra, como concluiu Gonçalves (2005: 29) *em fórmulas actuais de parceria regulamentada observa-se esta coexistência da oscilação dinâmica entre: a estrutura organizacional, formal, de dimensão política, mais ou menos acentuada; e, a estrutura basicamente informal de articulação endógena*. Neste sentido, os dois conceitos, partenariado e parceria, que, surgem com referência alternada na literatura, têm o mesmo significado, o termo partenariado resulta de uma tradução literal a partir do vocábulo Francês.

Também Rodrigues e Stöer (1998) conduzem a definição do conceito discutindo, por um lado, o enquadramento relacional entre actores e, por outro lado, os elementos funcionais da intervenção. Sendo certo que a parceria se caracteriza pela interacção negocial, com maior ou menor grau de informalidade, entre actores com características diferentes e interesses comuns, em torno de uma intervenção partilhada e eficaz, implicando

---

<sup>83</sup> Veja-se, o Programa Leader identifica as preocupações dominantes do desenvolvimento local e organiza a parceria em torno de tais preocupações, mas deixa o livre arbítrio ao território de adaptar esses eixos estratégicos do desenvolvimento, às especificidades locais. A acção colectiva é negociada, suscitando, muitas vezes, diferenças e divergências de interesses entre os vários parceiros. Este pressuposto de negociação reconhece a possibilidade de confronto e de tensão, até chegar a essa acção comum negociada de desenvolvimento e articulação de sinergias.

partilha de riscos, de benefícios, de sinergias, de aprendizagens, redefinindo as relações entre actores e as funcionalidades da parceria.

A realidade empírica evidencia uma grande diversidade de fórmulas e de práticas de parceria, estabelecidas com base em duas características essenciais, a interacção relacional e a dinâmica de funcionamento. Tais fórmulas resultam em *parcerias activas* ou em *parcerias dependentes*.

**Quadro 16. Tipo de parcerias segundo a dinâmica de articulação dos actores**

<b>Parcerias activas</b>	<b>Parcerias dependentes</b>
Baseadas num processo (padrão único, feito de cima para baixo /negociado “à medida”)	Baseadas num padrão estandardizado, imposto de cima para baixo ( <i>blueprint</i> )
Assenta num processo de aprendizagem ( <i>learning</i> ), capaz de procurar sinergias e concretizar complementaridades, ( <i>process partnerships</i> )	Articulação concretizada por fluxos de comunicação, qualitativa e quantitativamente empobrecidos.
Com termo flexível (médio e longo prazo)	Com termo fixo (curto e médio prazo)
Papéis negociados e sujeitos à mudança	Papéis rígidos, impostos e imutáveis
Papéis, funções, contributos interdependências e articulações claramente definidas	Papéis, funções, contributos interdependências e articulações “turvas”, indefinidas
Riscos explícitos e interesses partilhados; relativa unidade de <i>stakeholders</i> <sup>84</sup>	Interesses partilhados e riscos implícitos, relativa divisão entre <i>stakeholders</i>
Abertas à discussão e discordância	Baseadas no consenso (real? artificial?)
Origens na actividade	Origens nos recursos

Gonçalves (2005), adaptado de Gerry (2004).

No quadro de parcerias e âmbito social observa-se uma assimetria de capacidades que, influencia a capacidade de participar na acção colectiva e por conseguinte o perfil activo versus dependente dos vários agentes. Cabe à acção colectiva pôr em jogo toda esta diversidade, negociando papéis e, produzindo aprendizagens (*learning*), ou referenciais comuns capacitadores da participação<sup>85</sup>. A participação na acção colectiva, nomeadamente

<sup>84</sup> *Stakeholders* é um conceito importado, simultaneamente, da gestão e da análise da política, que significa parte interessada no negócio ou no resultado de uma mudança de políticas, respectivamente. No quadro da parceria, significa do mesmo modo parte interessada na participação e traduz de certa forma a capacidade e o poder.

<sup>85</sup> Argyris e Schon (1996) salientam a necessidade de desenvolver uma cultura organizacional de aprendizagem e citando Edgar Shein (1992) salientam que, as organizações devem aprender, rapidamente e pôr em prática uma cultura de aprendizagem continua. Peter Senge (1990) combina a metodologia de sistemas dinâmicos com certas ideias adaptadas da teoria de acção, nomeadamente com relação à importância de modelos mentais e inclui aqueles que limitam ou facilitam o questionamento confiável no processo organizacional. Este enfoque da área dos recursos humanos prossegue fins de desenvolvimento de capacidades humanas, capazes de questionar, experimentar e inovar em favor da organização. Argyris e Schon (1996), a propósito da definição de aprendizagem, destacam duas dimensões a incluir: a) *produto*, refere-se ao conteúdo informacional, significa a acumulação de informações, de conhecimentos ou habilidades; e, b) *processo*, diz respeito à forma como a aprendizagem se processa (aquisição,

no planeamento e na avaliação dos resultados, garante o desenvolvimento de uma cultura de aprendizagem e a aquisição de um referencial comum de parceria que interage positivamente com a capacidade de intervenção (Gonçalves, 2005).

Na linha de Nowak (2001), considera-se imprescindível o fortalecimento de capacidades nos actores para que as formas de participação sejam mais eficazes. Podendo destacar-se três ordens de capacidades fundamentais:

- a) de método (técnico-operativas) fundamentais no diagnóstico, no planeamento estratégico, e na avaliação do processo;
- b) próprias ou pessoais, de auto gestão e percepção de aspectos estruturantes decorrentes da política orientadora e de aspectos funcionais decorrentes da prática do território; e
- c) sociais ou activos relacionais, que influem na capacidades de comunicação e de relacionamento, fundamentais na interacção da parceria.

Na parceria existem diferentes dinâmicas de funcionamento que reflectem uma diversidade de fórmulas de organização, articulação e de concepções e práticas de parceria. Quer se trate duma iniciativa de indivíduos, quer se trate de uma iniciativa de empresas privadas ou de entidades públicas, podemos identificar dois tipos de lógica de parceria, que se conjugam muito mais em continuidade (evolução) do que em oposição.

**Quadro 17. Principais características da parceria de gestão e animação**

	<b>Parceria de Gestão</b>	<b>Parceria de Animação</b>
<b>Fins e objectivos</b>	Obter, repartir, consumir uma dotação financeira	Identificar e mobilizar os actores locais
<b>Dinâmica e lógicas</b>	Apresentar um dossier elegível a um processo	Alargar a base do desenvolvimento
<b>Resultados e produtos esperados</b>	Realizar um programa	Inovar e dinamizar
<b>Composição e abertura</b>	Parceria fechada	Abertura ponderada entre alguns em torno de ideias e de temas

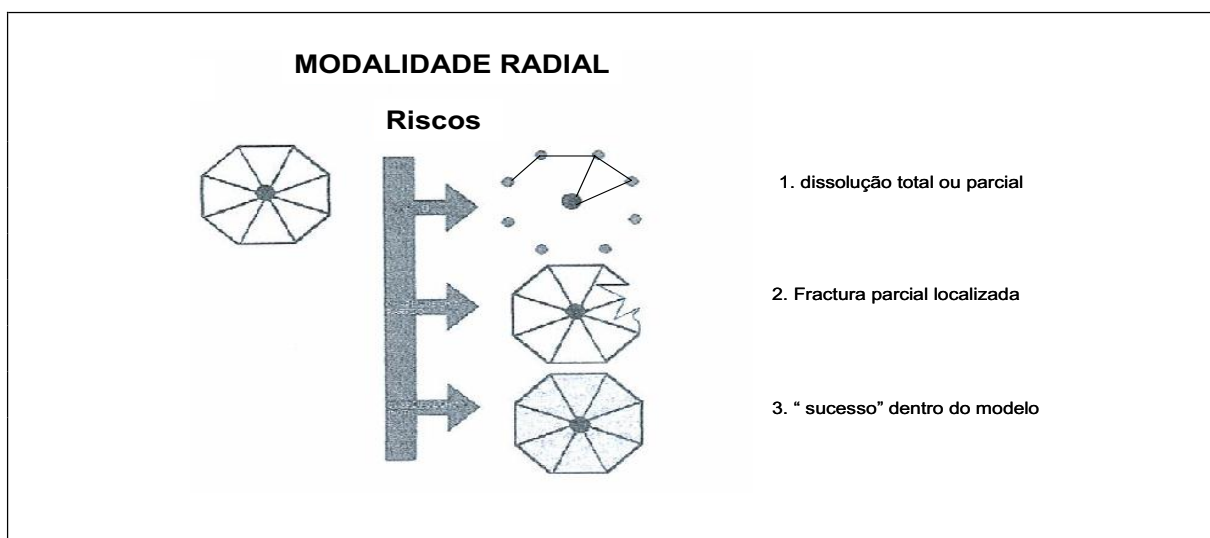
Adaptado de LEADER European Observatory (1997)

---

processamento e armazenamento da informação). Nas organizações a aprendizagem decorre da informação, seja ela da forma de conhecimento, compreensão, *know-how*, técnicas ou práticas. O esquema genérico da aprendizagem nas organizações além das dimensões *produto* e *processo*, *deve incluir* a dimensão aprendiz, ou seja, o sujeito a quem o processo de aprendizagem é atribuído.

A parceria, tal como vimos ao longo dos capítulos anteriores, tem vindo a adquirir uma importância, cada vez maior, no quadro dos sistemas de protecção social e do desenvolvimento local, face ao compromisso de reforma do Estado Social, estando plasmada nos Programas da U.E. e dos Estados Membros, com uma filosofia de partilha de competências, capacidades, recursos, entre os vários actores, para desenvolvimento de estratégias locais de combate à pobreza e desenvolvimento. Em termos de organização e funcionamento estas parcerias podem assumir diferentes formas, sendo comum a sua síntese em duas grandes modalidades: radial e de rede.

A parceria radial assume a forma de chapéu-de-chuva, visto de cima, e evidencia uma interacção assimétrica entre os parceiros, onde uns, nomeadamente, os promotores da acção, assumem a responsabilidade inicial, de concepção, bem como, a responsabilidade administrativa, financeira e de acompanhamento da execução. Contudo, na maior parte das situações, a execução é garantida por uma equipa técnica contratada exclusivamente para o efeito.



Gonçalves (2005), adaptado de Estivill *et al.* (1997).

**Figura 4. Organização da parceria – modalidade radial**

Neste esquema de organização da parceria, a posição central do gestor do processo, no núcleo superior do chapéu-de-chuva, e dos agentes que se encontram em redor do eixo principal, indica uma divisão clara de papéis, entre o protagonismo de uns e a dependência de outros. As limitações do modelo decorrem da própria organização da parceria, da hierarquia estabelecida, de tipo vertical (*top down*). Os parceiros são chamados para acções pontuais, directamente relacionadas com as respectivas competências ou interesses.

Contudo, nesta modalidade as articulações entre o promotor e os restantes parceiros serão sempre pontuais, assimétricas e envoltas em níveis de poder desiguais. Trata-se de uma modalidade de organização que, evidencia uma divisão clássica de tipo “taylorista” entre a concepção e a execução de um determinado trabalho<sup>86</sup>, o que se reflecte em processos pouco eficazes de aprendizagem colectiva.

**Quadro 18. Problemas da modalidade radial**

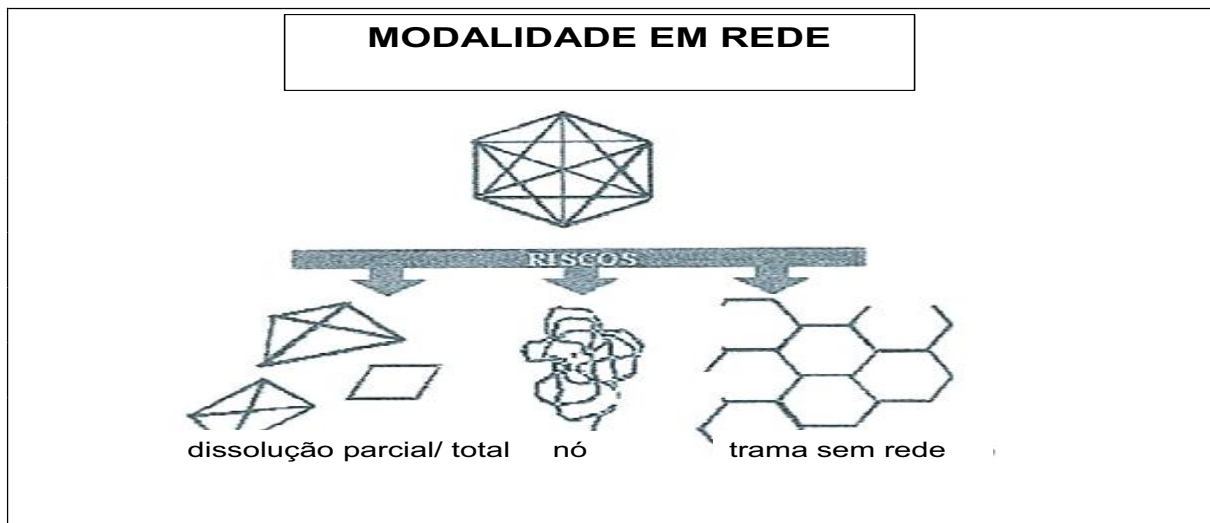
Síndromes/Riscos	Causa	Efeitos
Dissolução total ou parcial Fractura parcial localizada	Organização e hierarquia de tipo centralizada - excesso de centralismo O gestor do processo ocupa o lugar central; Os parceiros concentram-se em redor do eixo central.	Divisão de trabalho de tipo “taylorista”, clara separação de papéis entre os gestores e os executores; Comunicação empobrecida, com fluxos pontuais, intencionalmente direccionados, para determinados agentes; Envolvimento assumido em fases posteriores à da concepção; Capacidade de influenciar e de participar diferenciada, clara divisão de <i>Stakeholders</i> .

Adaptado de Gonçalves (2005).

Nesta parceria os fluxos de comunicação são pontuais, quantitativa e qualitativamente empobrecidos, com implicações directas na participação e, por conseguinte, nas aprendizagens. A paupérrima comunicação na parceria de chapéu-de-chuva encontra justificação na separação de papéis entre os gestores/decisores e os executores, sendo, por sua vez, permissiva a desenvolver estados de desqualificação da parceria.

Dadas as limitações do modelo anterior, o paradigma que se instala nos anos 1990, com as chamadas novas políticas sociais, aponta para uma modalidade orgânica de rede. Esta nova parceria sugerida na orientação formal das políticas públicas configuradas no âmbito da criação de uma Sociedade Providência (solidária) para fazer face aos novos desafios do combate à pobreza e do desenvolvimento, assentam, pelo menos em teoria, na correlação entre níveis de cidadania e níveis de desenvolvimento económico e social, entre políticas sociais e políticas económicas e ambientais.

<sup>86</sup> A modalidade radial é sugerida por grande parte dos Programas Comunitários, parte da figura de um promotor de projecto responsável pela acção e inclui um conjunto de parceiros que, na maioria das vezes, assumem um papel passivo nos cursos da acção. A concepção cabe ao gestor do processo, e os restantes parceiros são meros executantes de acções pontuais.



Gonçalves (2005), adaptado de Estivill *et al.* (1997).

**Figura 5. Organização da parceria – modalidade em rede**

Na modalidade da parceria em rede o funcionamento é horizontal, cada actor da trama fornece uma cooperação parecida, a rede constitui-se e alarga-se a partir das diferentes cooperações, não existindo protagonismos dominantes (CIARIS, s/d). Com este formato de parceria está em curso a construção de uma nova subjectividade pessoal e solidária, menos dependente da obrigação vertical, e mais fundada numa obrigação horizontal de rede. Através da transformação estrutural e funcional da administração pública, plasmada nas políticas públicas, procuraram-se novas formas de instituições públicas, capacitadas para intervir nos contextos complexos da realidade local, com maior capacidade de mobilizador recursos e competências.

As parcerias em rede estão em posição privilegiada para encontrar formas de negociação entre os parceiros, até ao ponto de se encontrarem plataformas de entendimento sobre os objectivos, as estratégias e as acções. Trata-se de um modelo mais complexo, do ponto de vista das interacções entre os vários actores, mas também, mais estimulante em termos de trabalho (Castro, 2000). As interacções são, quantitativa e qualitativamente, superiores às do modelo de chapéu-de-chuva, uma vez que, baseiam todo o processo de articulação, desde à concepção à avaliação dos resultados, no trabalho conjunto e na aprendizagem mútua.

Os parceiros participam numa configuração de parceria, cuja dinâmica canaliza as suas acções e, ao mesmo tempo, é determinada pela sua forma de rede. Reforçando a conclusão de Giddens (1991) a propósito de estruturas sociais, a estrutura determina a

prática, e vice-versa, num jogo circular. A estrutura de rede potencia a aprendizagem colectiva e a aquisição de competências fundamentais, o que, por conseguinte, interage com o funcionamento da parceria, tornando-a mais eficaz e mais activa.

**Quadro 19. Problemas da modalidade em rede**

Síndrome/Risco	Causa	Efeito
Dissolução total ou parcial (Rotura parcial da rede)	Conflitualidade localizada face aos objectivos estratégicos;	Rotura ou compartimentação da acção local; Relacionamentos agrupais e deterioração das ligações estratégicas.
Nó (Emaranhado da Rede)	Conflitualidade generalizada face aos objectivos estratégicos; Falta de interiorização da finalidade da Rede; Sobreposição de objectivos individuais aos objectivos da Rede; Excesso de protagonismos por uns e de dependência, por outros.	Tensão excessiva entre os parceiros, Divisão de <i>Stakeholders</i> . Dificuldade de gerar resultados.
Trama sem centro (mega estrutura)	Alargamento excessivo da Rede	Acentua-se a divisão de <i>Stakeholders</i> e perde-se o interesse estratégico, Desorientação estratégica da Rede.

Ao abrigo da parceria em rede esbatem-se os limites entre as organizações, reforçam-se sinergias (recursos e capacidades) e partilham-se agendas, recursos e informações, entre a administração dos Estados, das regiões e das autarquias, entre os serviços públicos e os privados, entre a sociedade e os utilizadores das políticas. Mas, nesta configuração também existem riscos identificados, de dissolução, nó ou emaranhado nos fins e de falta de sentido estratégico.

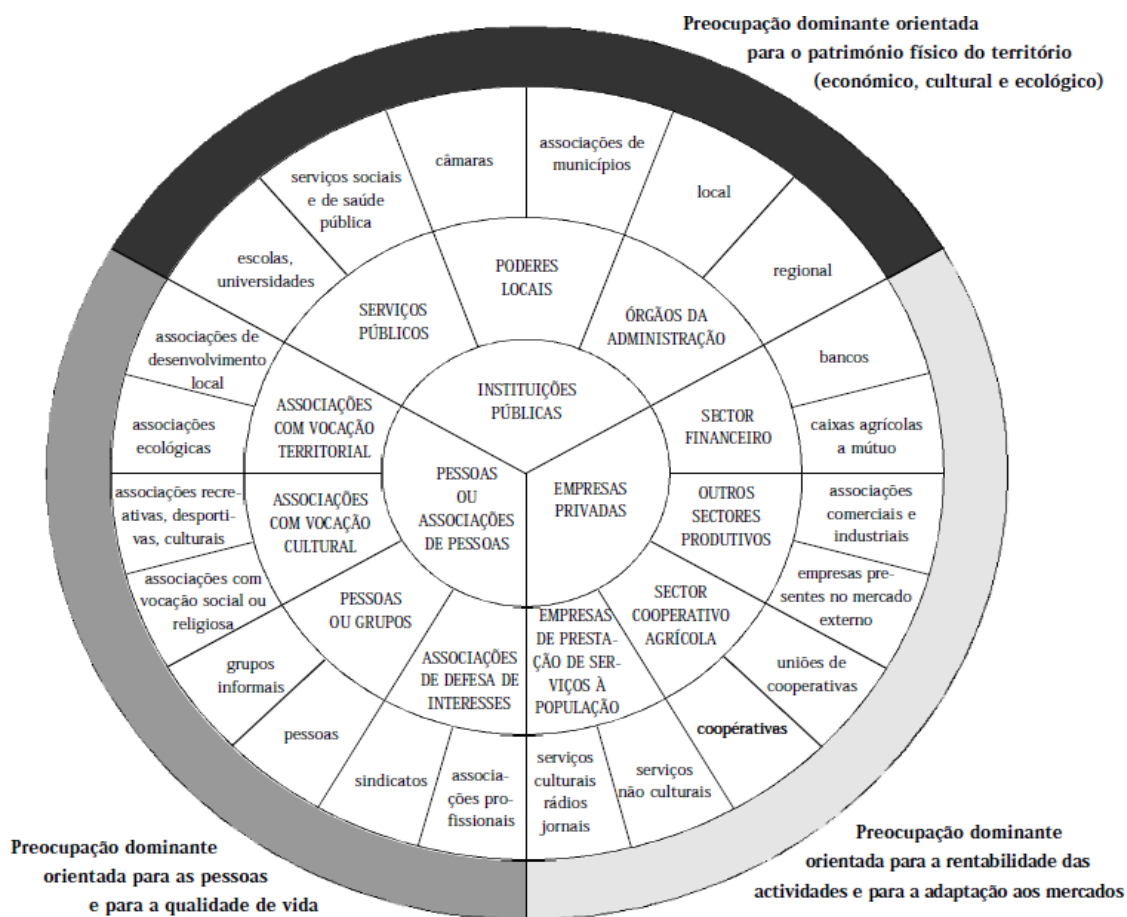
No quadro das parcerias, independentemente da sua configuração orgânica, haverá sempre uma certa tendência a desenvolver síndromes de oportunismo, descoordenação e neo-clientelismo. São igualmente evidentes as dificuldades de integração do económico com o social, de garantia da horizontalidade no processo de decisão, de equilíbrio entre os níveis diferenciados de decisão, de assunção da responsabilidade ao Estado, de reactivação da sociedade civil e de *empowerment*. Frequentemente, as síndromes da parceria são agravadas pela dificuldade de decifrar, de *per si*, os processos locais de acção colectiva. O referencial comum, entretanto, aprendido, revelador de um discurso colectivo, oficial e procedimental “politicamente correcto”, é o maior obstáculo a este deciframento das síndromes.

Com efeito, qualquer que seja a iniciativa da parceria, os actores e as organizações envolvidas, apesar das síndromes subjacentes, dão saltos qualitativos relativamente às



atitudes isolados, do actor que, por definição, tem um papel e representa uma personagem na respectiva instituição, autarca, dirigente do 3º sector, empresário, entre outras.

Retomando as formas de organização, tal como se salienta em Leader (1997), a parceria local pode assumir formas muito diversas de acordo com a natureza e o número de parceiros; o contexto de constituição da parceria, as pessoas singulares ou colectivas que lhe deram origem; os objectivos que se lhe atribuem e, a “cultura” socioeconómica do território em causa (sistema jurídico-administrativo, regulamentações em vigor, papel dos poderes públicos, práticas institucionais, exercício da cidadania, etc.). Os actores locais, pela legitimidade, conhecimento de terreno, inserção nas redes e notoriedade de que beneficiam, encontram-se em posição de poder organizar e assumir responsabilidades na governança local.



Adaptado de Leader (1997).

**Figura 6. A abordagem da parceria Leader**

Na abordagem Leader, a parceria local, corresponde à constituição duma rede de relações e de solidariedades num território para mobilizar os diferentes meios dos diferentes

actores locais- dos sectores, público, privado e associativo- e encara o desenvolvimento no seguimento de uma abordagem multisectorial, que, implica negociações e concertações entre *stakeholders*. A parceria Leader é composta por agentes locais identificados e enriquece-se de uma rede de relações mais vasta dentro de cada sector. Deste modo, ao suportar-se em espaços territoriais de decisão pública e de governança colectiva, através da criação de estruturas de interface entre a administração central, local e a sociedade civil, a parceria, torna-se mais eficaz, conseguindo comunicar problemas, estratégias, agendas e recursos, garantindo, assim, os níveis, estratégico, prático e operacional das políticas. Contudo, o estabelecimento de interações horizontais entre os actores, não dispensa o estabelecimento de relações verticais, com as estruturas nacionais e supranacionais do sector.

#### **4.4. CONCLUSÃO: DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO SISTEMA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL ÀS REDES E ÀS PARCERIAS**

A nova arquitectura institucional da intervenção social local teve origem na confluência de fenómenos distintos, desde, a procura de dispositivos de intervenção que se adequem à complexidade dos fenómenos de pobreza, à necessidade enquadrar esses dispositivos, no quadro da descentralização de competências, legitimando o sistema político local, bem com, à disponibilização de um referencial tecnológico, no âmbito do novo paradigma de informação, capaz de reforçar a democracia local, participativa, desenvolvimentista, política e tecnológica.

A multidimensionalidade, teoricamente validada, da pobreza empurra a intervenção social para o estudo de uma panóplia de causas, muito além da causa económica, relacionadas, com os contextos específicos, com as dificuldades de integração na produção e no consumo e com o acesso a um conjunto de direitos sociais básicos. Esta análise das causas é imprescindível à compreensão da globalidade do problema e implicará a implementação de abordagens intersectoriais, interdisciplinares e sistémicas. Por outro lado, a estreita relação entre um combate à pobreza sustentável e o desenvolvimento social conduz a intervenção para o “terreno” dos projectos integrados, das parcerias, das redes, da participação social alargada.

Subscrevendo Subirats (2005) e Prat (2009) as políticas de inclusão são aquelas que fomentam o acesso da pessoa aos três espaços da inclusão: a) produção mercantil, ou acesso

ao mercado de trabalho e ao consumo; b) cidadania, ou acesso a um conjunto de direitos sociais e à participação política; e, c) espaço relacional ou acesso a vínculos sociais de participação em redes sociais. Nesta linha, será fundamental coordenarem-se programas sociais, políticas públicas e programas de desenvolvimento.

A Estratégia Europeia para a Inclusão Social subjacente à elaboração dos planos nacionais de acção para a inclusão social (PNAI - Portugal; PNAI - Espanha), vigentes no período de 2008-2010, de entre as várias medidas que enuncia, destaca, ideias de governança participada, de coordenação de políticas, de difusão e disseminação de informação, permitindo esclarecer o problema e actuar sobre ele.<sup>87</sup> Esta filosofia de governança deverá resultar na criação de estruturas organizacionais de governança infra nacional- local, regional e supra municipal- capazes de promover o interface entre a administração pública e a sociedade civil, num processo horizontal de decisão, democrática, negocial e colectiva, capaz de estabelecer a comunicação de cima para baixo e vice-versa.

Todo este propósito foi justificado no capítulo II, pela necessidade de reforma do Estado Social, e ainda, tal como esclareceu no capítulo III, pela necessidade de pôr em prática esquemas de reorganização estrutural da democracia em sociedades modernas.

O enfoque político actual apela à substituição de práticas de acção social clássicas, centralizadas, disciplinares e sectorializadas, por práticas de intervenção social, inovadoras integradas e sistémicas. O compromisso com o Bem-Estar, promovido através da satisfação das necessidades básicas, tende, paulatinamente, a integrar a diversidade dos contextos, quer ao nível da análise da expressão concreta dos problemas sociais, quer no que concerne a equacionar respostas específicas e contextuais, procurando complementaridades entre as instituições e as políticas locais e estruturais.

---

<sup>87</sup> Saliente-se no entanto, que já o PNAI 2006-2008 apresentava uma estratégia global assente na análise do contexto socioeconómico e dos seus reflexos sobre a pobreza e a exclusão social, o que conduziu à definição de três prioridades políticas de intervenção: combater o défice histórico no domínio da pobreza persistente; elevar os níveis de qualificação como factor determinante na ruptura dos ciclos de pobreza; e, promover medidas de prevenção para as novas realidades sociais que acarretam elevados níveis de risco de exclusão. O PNAI 2006-2008 já destacava a articulação com outros processos estratégicos nacionais, destacando-se o Plano Nacional para a Acção, Crescimento e Emprego (PNACE), o Plano Nacional de Emprego (PNE), o Plano Tecnológico (PT), o Plano Nacional de Saúde (PNS), o Programa Nacional de Políticas de Ordenamento do Território (PNPOT), o Plano de Acção para a Integração de Pessoas com Deficiência e Incapacidade (PAIPDI), o Plano Nacional para a Igualdade (PNI), o Plano Nacional contra a Violência Doméstica, o Plano de Acção Nacional para Combate à Propagação de Doenças Infecciosas em Meio Prisional, o Plano contra a Droga e Toxicodpendência 2005-2012 e a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável. O PNAI 2006-2008, destaca ainda o objectivo de trabalho conjunto com as diferentes estruturas, quer do Estado quer da sociedade civil, administração central, autarquias, organizações não-governamentais e comunidade científica e cidadãos em geral, trabalhar em conjunto na senda de um Portugal mais solidário e mais inclusivo.

De salientar que, todo esse processo de reorganização do sistema de acção social é influenciado pelo avanço dos quadros teóricos de pobreza e desenvolvimento, que, demonstram a alteração do perfil de pobreza e, expondo definitivamente o défice de integração económica directamente relacionado com o emprego<sup>88</sup>, a sua ligação ao nível de desenvolvimento dos territórios. Nesta complexidade mutável da pobreza, engloba-se, cada vez mais, a categoria dos grupos sociais com integração frágil no mercado de trabalho e/ou aqueles que estão excluídos do mercado de trabalho e das redes de apoio não económicas, como as redes informais.

Desde os fundos estruturais (FEDER, FSE) aos programas experimentais (Pobreza III, PROGRIDE, LEADER I, II e LEADER Plus, URBAN; INTEGRAR, INTERREG, entre outros); desde as estratégias nacionais aos processos regionais e locais desenvolvidos, coloca-se progressivamente a tónica na articulação dos processos de desenvolvimento com os processos de acção social e na participação das instituições locais, da administração central e local, no processo de decisão<sup>89</sup>.

A mobilização da participação da sociedade civil nos dispositivos de governança territorial, trabalhando a valorização de identidades e recursos endógenos dos territórios, foi lançada pelo Programa LEADER, em 1991, através do envolvimento das associações de desenvolvimento local (ADL) e dos seus grupos de acção local (GAL) com os outros *stakeholders* políticos, económicos, sociais e culturais. Subscrevendo Moreno (2003) o “método leader” inspirou programas complementares dos quadros comunitários, que utilizaram formas de práticas de participação e parceria, entre poderes públicos e a sociedade civil organizada, esta mesma filosofia esteve subjacente à concepção do Mercado Social de Emprego (MSE) em 1996, ao Plano Nacional de Desenvolvimento em 1998, e aos Planos de Desenvolvimento Regional do III Quadro Comunitário de Apoio.

Aliás, esta filosofia de governança local mantém-se no Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) ao assinalar-se a importância da articulação de esforços por

---

<sup>88</sup> Segundo os Euro-indicadores, 118/2007 (31 de Agosto de 2007), a taxa de risco de pobreza para aqueles que trabalham é relativamente elevada, cerca de oito por cento na UE25, com dez por cento em Espanha e quinze por cento em Portugal. Do mesmo modo, as taxas de desemprego na UE27 em Julho de 2007 rondam os sete por cento, com cerca de oito por cento em Espanha e em Portugal.

<sup>89</sup> A integração económica europeia apesar dos seus efeitos positivos, à medida que promove um mercado único (no qual circulam pessoas, bens e capitais) cria graves desequilíbrios regionais que conduzem à adaptação dos instrumentos financeiros promovidos em 1958- FEOGA, FSE e Banco Europeu de Inversões. Surge o FEDER em 1975, para reduzir as diferenças e os desequilíbrios de regiões menos desenvolvidas. Desde essa data o FEDER foi alvo de sucessivas reformas, registando-se uma preocupação crescente pela criação de uma política regional propriamente comunitária e pela participação política das autoridades regionais no processo de construção da Europa.

parte do Estado, dos Parceiros Económicos, Sociais e Institucionais e da Sociedade Civil, na concepção, elaboração e implementação do QREN. No mesmo documento, valoriza-se o conhecimento, a ciência, a tecnologia e a inovação, bem como a promoção de níveis elevados e sustentados de desenvolvimento económico e sócio-cultural e de qualificação territorial, num quadro de valorização da igualdade de oportunidades e de participação social.

A filosofia de governança participada está também integrada nos programas e políticas sociais de garantia de recursos e de rendimentos mínimos na Europa<sup>90</sup>, nas políticas que articulam o carácter pecuniário da prestação com um acompanhamento social das situações de pobreza, ao implicarem a coordenação territorial dos *stakeholders*, envolvendo sectores como educação, formação, emprego, saúde, habitação<sup>91</sup>.

Com efeito, observa-se a emergência e a afirmação progressiva de mecanismos de intervenção/governança, alternativos aos tradicionais, com destaque para as redes e para os conselhos de parceria. Importa interiorizar, o carácter público da política, nada tem a ver com responsabilidade exclusiva do Agente-Estado, relaciona-se antes de mais com a centralidade do assunto público. Ora, tratando-se de um assunto multidimensional e tendencialmente mutável, a intervenção beneficiará da participação colectiva dos *stakeholders*.

No campo social, em Portugal e em Espanha, os programas e os projectos que operam sobre a base territorial quer, resultem da inspiração e financiamento das instâncias europeias, quer se enquadrem nos programas estatais do Estado Nação, dependem, cada vez mais, das entidades locais e regionais, da colaboração público-privada dos actores locais, da participação colectiva dos cidadãos e suas organizações, da constituição de plataformas inter

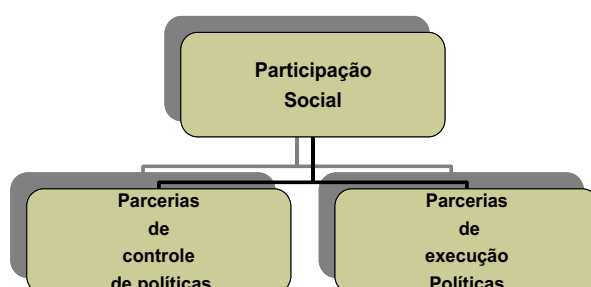
---

<sup>90</sup> Segundo a CCE (2008) os sistemas de rendimento mínimo tiveram um efeito positivo na redução da pobreza, ainda que marginalmente no caso de alguns Estados-Membros. Os dados demonstram que as transferências sociais têm, de um modo geral, um impacto significativo na redução da taxa de pobreza, com uma taxa de risco pré-transferências de 26%, comparada e uma taxa de risco pós-transferências de 16%, na EU27. O combate à pobreza em países sem um sistema estabelecido de rendimento mínimo, como a Grécia e a Itália, existe maior dificuldade de reduzir a taxa de risco de pobreza. O mesmo documento salienta, combater eficazmente a pobreza, implicará dotar os vários sistemas de rendimento mínimo de uma estratégia integrada mais vasta, garantindo aos beneficiários acesso à educação, à formação, ao emprego e a apoios sociais adequados. Em muitos países europeus existem graves lacunas nos dispositivos administrativos de implementação, os quais não facilitam o acompanhamento intenso por parte dos vários *stakeholders*, sendo imprescindível que os Estados -membros procedam a reformas profundas das suas estruturas de intervenção.

<sup>91</sup> Em Portugal existem outras políticas que equacionam formas de governação local em alternativa à governação administrativa central tradicional, através de uma configuração de parceria, como as Comissões de Protecção a Crianças e Jovens em Risco desde 1999, os Conselhos Locais de Educação desde 2003, as Equipas de Coordenação Local dos Cuidados Integrados, desde 2006.

regionais de interesse - actuando como verdadeiros grupos de pressão sobre as tendências centralizadoras estatais e mesmo europeias, conferindo um maior poder de influência aos actores locais.

A participação social surge assim como um elemento estruturante dos sistemas de acção social, quer em espaços de controlo de políticas (sobre a forma de conselhos nacionais, comissões de acompanhamento por temática, planos estratégicos nacionais etc.), quer em espaços de execução dessas políticas (sobre a forma de organizações territoriais de parceria, entre actores da rede económica e do mercado de trabalho directamente relacionados com a produção e com o mercado de trabalho; actores da rede de poderes públicos, como as entidades da administração central e local, das comunidades autónomas, regiões e municípios; e, actores da rede de cidadãos, nomeadamente, a comunidade, associações e instituições particulares de solidariedade social). O envolvimento deste conjunto de actores pode representar reforço na capacidade de resposta às variadíssimas dimensões do problema e, por conseguinte, a melhoria das condições de vida das populações locais.



**Figura 7. Estrutura da participação social nas políticas públicas**

No contexto sociopolítico actual de reestruturação do Estado Social, o caminho das políticas públicas é o da responsabilização colectiva solidária, implicando uma clara aposta nos métodos de trabalho, em parcerias e em redes sociais.

A parceria e a rede são fórmulas de organização dos actores locais que, favorecem a abertura, a co-responsabilidade, a participação e a integração de acções, conferindo à intervenção local maior garantia de resposta sistémica e de democracia. A construção de conselhos de parceiros, de redes ou alianças estratégicas, definidas como contractos entre *stakeholders* com objectivos partilhados, vêm ampliar as hipóteses de resposta sistémica, de coordenação de recursos, e de articulação de agendas.

A parceria deve corresponder à constituição de uma rede de relações, que visa melhorar as potencialidades do território e actuar sobre os estrangulamentos, ao abrigo duma reflexão transversal, intersectorial e interdisciplinar. Porém, a observação empírica parece demonstrar que algumas dessas estruturas, exibindo arquitecturas bem-intencionadas em torno dos elementos centrais da democracia - participação, sociedade civil, cidadania - evidenciam uma prática marcada, pela continuidade de algum centralismo na decisão, pela apatia de alguns *stakeholders*, pela falta de poder no estabelecimento de relações de cooperação e pela dificuldade de interconectar os *stakeholders* do território e entre territórios próximos.

As parcerias, no campo social, são uma inovação dos anos oitenta, cuja afirmação enquanto dispositivo de política se processa a partir dos anos noventa<sup>92</sup>. No entanto, se atentarmos à realidade empírica das parcerias, observam-se parcerias activas capazes de desencadear formas de co-responsabilização nos resultados, facilitadoras da coexistência combinada entre a democracia representativa e a democracia participativa; e, no extremo oposto, subsistem algumas modalidades de parceria dependente, cujo pressuposto da adesão se justifica pelo acesso aos recursos mas, dão continuidade às práticas centralistas do passado. Por um lado, existem parcerias reais capazes de gerar colectivamente cursos de acção e, por outro, persistem parcerias simbólicas, cuja existência permanece em discurso, traduzindo-se na continuidade camuflada dos modelos de organização e de intervenção centralizados.

Assim, apesar do destaque dado à acção colectiva, às redes e às parcerias, a disseminação de parcerias no campo social, nem sempre, promove, no local, fórmulas de implementação demonstrativas de eficácia, quer em termos de organização estrutural da democracia participativa, quer em termos da resposta multidimensional, integrada e intersectorial. A intervenção das parcerias é frequentemente empurrada para meandros de oportunismo, descoordenação e neo-clientelismo, que importa acautelar, implementando fórmulas coerentes, capazes de garantir a integração do carácter económico, a ênfase na horizontalidade, o estabelecimento de algumas relações verticais com as estruturas nacionais

---

<sup>92</sup> As políticas sociais da nova geração em Portugal situam-se na última década do séc. XX e apresentam uma estrutura de parceria suportada em Conselhos ou Comissões Locais, desde o rendimento mínimo garantido e protecção no risco às estruturas de rede social para combate à pobreza. Este é o momento de afirmação de lógicas de parceria. No entanto as parcerias no campo social situam-se nos projectos de luta contra a pobreza, anos 80, tendo sido decisiva neste processo a integração de Portugal na Europeia.

e supranacionais responsáveis, a negociação entre níveis de decisão, a reactivação da sociedade civil e o *empowerment*.

No início deste processo de investigação, utilizou-se, sobretudo, a noção de governação, no entanto, à medida que se pormenorizou a compreensão sobre os processos e se delimitou o objecto, restringindo-o à análise das estratégias locais assumidas colectivamente no campo social, optou-se, nomeadamente, a partir deste capítulo, pela noção de governança, que, se aproxima, de igual modo, da participação democrática e do exercício do poder colectivo, sem instalar a confusão com as noções de governação, mais associadas com as formas de actuação adoptadas dentro da administração pública.

Compreender a governança local importará, situá-la nas tendências de descentralização e devolução do poder do Estado às instituições locais, compreendendo o modo como se coordenam instâncias de planeamento, níveis de decisão e lógicas de coordenação de recursos e políticas públicas. É fundamental caracterizar os dispositivos de governança territoriais e compreender como se mobilizam os actores que participam nas políticas públicas, desde a administração central, à local e à sociedade civil. Importará, contextualizar o modelo de decisão política no local, tendo em conta a aplicação contextual de discursos administrativos, procedimentais e contextualizados, relacionados com a participação. O desafio passa por reflectir a problemática dos governos locais, tendo em conta a transferência de competências do governo central para os municípios e a capacidade de se implementarem fórmulas de governança, negociais, colectivas, democráticas e locais, que facilitem a coordenação e a articulação de recursos, o *mainstreaming* de políticas e o poder de decisão pelas comunidades.



## **CAPÍTULO V. A DESCENTRALIZAÇÃO DE COMPETÊNCIAS NO CAMPO SOCIAL: REFORMAS E DESAFIOS DO NOVO GOVERNO LOCAL NO SENTIDO DA EFICÁCIA E DA DEMOCRATIZAÇÃO**

### **5.1.OS CONTORNOS DA DESCENTRALIZAÇÃO ENQUANTO ESTRATÉGIA DE REFORMA DO ESTADO**

Quando se trata de compreender o “modelo” de funcionamento estatal e a construção de um modelo alternativo de transferência de competências para o território, suportado no desenvolvimento de dispositivos locais de governança no campo social, o processo político – institucional e sócio-territorial de descentralização, constitui-se como objecto de análise privilegiado. Por outro lado, a análise dos territórios permitirá compreender o nível de interpenetração e de articulação entre as escalas, central, local e internacional na resposta aos problemas. A análise de segmentos territoriais específicos permitirá compreender as especificidades contextuais, as ramificações e interacções institucionais, os poderes de decisão e os modelos de governança, ou seja, explicitam-se os modos como se planeiam respostas aos problemas, como se coordenam competências e políticas, como se os mobilizam actores e como se percebem os resultados das políticas implementadas localmente.

O debate sobre a reforma do Estado Providência, pelas suas justificações ideológicas, financeiras e organizacionais, encara a descentralização como um dos pontos centrais de uma reforma que, alterando o projecto de Estado Social original, implica mudanças nas relações entre o Estado e a Sociedade ao abrigo de um projecto de governança colectiva. Este projecto de governança está directamente relacionado, com a transferência de competências do poder central para outros organismos, da privatização de algumas áreas do sector público e do envolvimento do sector privado na prestação de serviços públicos de carácter social.

O significado geral do termo descentralização remete para a transferência de competências do poder central para outras instâncias de poder e traduz-se num processo dialéctico de reordenamento do aparelho estatal, cujo entendimento parece variar, conforme se trate de concepções de Estado mais conservador ou mais progressista. A discussão sobre a descentralização provoca alguma polémica, embora reúna algum consenso nas visões enquadráveis na mesma perspectiva política e/ou disciplinar.

Em termos políticos, a perspectiva neoliberal, ao questionar o tipo de intervenção pública prevista no paradigma keynesiano, coloca o Estado como um parceiro, entre outros, nos sistemas de negociação e de execução de políticas, defendendo a desregulamentação da economia e a restrição da acção do Estado na área social a funções mínimas, sobre a égide da contratualização com o sector privado. Em traços gerais, para os neoliberais, descentralização significa redução do papel do Estado na acção social e atribuição de funções residuais deslocando progressivamente a força motriz da resposta aos problemas para o mercado. Neste quadrante a tónica central do conceito recai sobre a estratégia de reestruturação do aparelho estatal com vista a atingir maior agilidade e eficiência na resposta à questão social.

Do outro lado, na perspectiva dos neo-institucionais, o consenso em torno do conceito de descentralização gira em torno da ideia de democratizar a administração pública. A transferência de competências e de poder de decisão nas políticas para esferas periféricas é entendida como um meio para democratizar a governança. Nesta óptica, a descentralização contribui para a redefinição da relação Estado e Sociedade, reforçando a hipótese de participação social e a eficácia dos resultados das políticas sociais.

Como salienta Pendolf-Becerra (1989), a partir da procedência disciplinar também se observam interpretações diferenciadas da descentralização: as ciências políticas destacam o mecanismo democrático que permite a autonomia política dos níveis locais e regionais; as ciências económicas colocam a tónica na transferência de responsabilidades de actividades económicas públicas para o sector privado; enquanto a sociologia enfatiza a dimensão de *empowerment*, da cidadania activa e da sociedade civil.

Na discussão sobre a descentralização é possível identificar fundamentos jurídicos e político-institucionais, que dão origem a diferentes modalidades de descentralização. Pendolf-Becerra (1998:6) procede à classificação segundo o nível para o qual a competência é transferida: a) *desconcentração* que se caracteriza pela transferência da competência dentro da mesma estrutura burocrática central; b) *delegação* de competências da estrutura

burocrática central para unidades externas, para unidades administrativas regionais ou para organizações não-governamentais; c) *devolução* transferência de responsabilidade fiscal e administrativa para unidades sub-nacionais de governo ou para a autoridade regional ou local dentro de unidades administrativas; e, d) *privatização* transferência de responsabilidades públicas para órgãos privados.

A este respeito subscreve-se ainda a classificação de Medina (1987:46), que, partindo do tipo de órgão que recebe a competência descentralizada e da respectiva ligação ao órgão central, identifica dois tipos de descentralização: *a administrativa* e *a política*. Na *descentralização administrativa* o órgão público delega alguma das suas funções a níveis subordinados de órgãos, localizados em diferentes unidades territoriais, com uma estrutura interna que reflecte o modelo orgânico do órgão central (departamento e divisões), permanecendo o controlo da acção no nível superior do órgão público. Partilham desta perspectiva teórica, Afonso e Lobo (1996), Davidovich (1993), Rufian (1992), entre outros, que, vinculam a descentralização à ideia de desconcentração ou delegação de funções entre esferas do governo, ou entre órgãos públicos, com justificações relacionadas com a necessidade de procurar maior eficácia na gestão pública, eliminar burocracias e estabelecer aproximações aos clientes. Esta abordagem de descentralização baseada na desconcentração aproxima-se do modelo Espanhol, como se verá à frente.

Na descentralização política vários autores, nomeadamente Baeta (1989), Borja (1988) e Felicíssimo (1992) classificam-na como estratégia de redistribuição do poder político do Estado, do nível central para os níveis periféricos, através da transferência de responsabilidade fiscal e administrativa para unidades locais, utilizando fundamentos de democratizar o poder a partir da ampliação dos níveis de participação social e da multiplicidade de estruturas de poder local. Tal abordagem aproxima-se do modelo Português de descentralização, para o qual descentralizar o poder decisório implica o exercício do poder por organizações ou residentes locais mas, esta premissa, esbarra, frequentemente, com a diversidade de entendimentos sobre a competência do exercício do poder local e a estrutura de poder autárquico, o que acaba por se traduzir num processo ambíguo.

Subscrevendo Mozzicafreddo (1991:15-16) *o debate em torno da problemática centralização/ descentralização, quando não inscrito no contexto das relações sociais e políticas que compõem a estrutura do poder autárquico é vazio de sentido e desprovido de eficácia. No contexto actual, as políticas locais devem ser entendidas num processo histórico de transformação das relações sociais e de reordenação territorial, reorganizando os governos locais através de novas configurações sociais que, baseiam a gestão dos riscos, dos compromissos e dos conflitos, no envolvimento de grupos diversificados, segundo*

formas de relacionamento e decisão democráticas. Subscreeve-se ainda o entendimento que o autor faz da *estrutura do poder autárquico* como configuração territorial *que integra um conjunto interdependente de estruturas*: a) instituições políticas e administrativas dos municípios, b) associações locais com as suas responsabilidades sociais e políticas; e c) relações sociais locais.

Importará assegurar que a estrutura de poder autárquico se constitua num meio de inclusão dos cidadãos nos sistemas públicos. Deste modo, a transferência de competência para o nível municipal, com os seus princípios de devolução de poder às populações e de construção de uma base de poder que pressione as instituições públicas, se for concretizada a partir de uma nova estrutura organizacional horizontal, capaz de integrar a diversidade das políticas, dos recursos e dos saberes - parece viabilizar a articulação dos diferentes actores, o ajustamento de fins e agendas, a troca de recursos e de políticas, o estabelecimento de alianças e a participação social na resposta aos problemas sociais locais.

Em ambas as perspectivas existem fragilidades, enquanto na descentralização realizada dentro do aparelho estatal a maior dificuldade está em incorporar a horizontalidade e a participação da comunidade, dando origem, pelo menos em teoria, à reprodução de práticas de governança centralizadas, segmentares, menos participadas e integradas; na descentralização política, que se realiza no âmbito de estruturas horizontais de governança, baseadas em práticas de participação horizontal, a maior dificuldade reside na integração alguma verticalidade, o que se reflecte, por um lado, na dificuldade de comunicar o problema local como prioritário relativamente ao de outros contextos e por outro, na dificuldade de equacionar respostas locais conhecedoras de abordagens globais (nacionais ou regionais) previamente definidas, com metas, prioridades e critérios de acesso aos investimentos financiados por políticas públicas e/ou co-financiados por fundos estruturais.

Como se disse, observam-se na literatura associações conceptuais diferenciadas, umas ligam a descentralização à redução do papel do Estado, outras à governança, à participação à democracia e à cidadania. Porém, entende-se esta transferência de poder, inerente ao processo de descentralização, na base de uma transformação político-administrativa-territorial, que, em teoria, oferece liberdade democrática de voto e aproxima a população aos centros de decisão. Neste sentido, importará esclarecer, o processo de descentralização, implicou uma mudança nas instituições, capaz de incorporar, além das dimensões jurídico-administrativa e político-institucional, a dimensão sócio-territorial, capaz de promover uma participação social alargada na governança dos assuntos públicos locais.

## 5.2. ACERCA DAS PRINCIPAIS DIFERENÇAS DO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO EM ESPANHA E PORTUGAL

No seguimento da reforma do Estado Social, a Europa tem vindo a promover o desenvolvimento de um processo político-institucional, em articulação com todas as entidades nacionais, regionais e locais - de alteração da arquitectura institucional do próprio Estado, através da descentralização/desconcentração/transferência de competências para estruturas regionais/locais, atribuindo maiores responsabilidades ao poder local frequentemente, coadjuvado por estruturas locais de parceria público-privada. Subscrevendo Estivill (2008:8) *deu-se um processo de desconcentração, descentralização e transferência dos mecanismos de Social Welfare para as dimensões mais regionais ou locais. A municipalização e a distribuição local de certas prestações (desemprego) nos países escandinavos, a renovação social na Holanda, a progressiva federalização da Bélgica, a lei dos serviços sociais 2000 na Itália, a descentralização em França, a reforma da administração local na Irlanda, as competências exclusivas das comunidades autónomas em Espanha, são alguns exemplos significativos de como a acção social e os serviços sociais têm cada vez mais como referência o território.* Acrescenta-se à panóplia de exemplos explicitados por Estivill (2008) o caso Português, cuja agenda política de descentralização de competências de Estado Social para dimensões territoriais mais locais envolve as autarquias, juntamente com os actores que representam o poder central, o sector solidário e a comunidade, em torno de uma estrutura local de poder responsável pela coordenação de políticas, agendas e metas, em favor de uma acção social local colectivamente planeada- prevista, nomeadamente, na lei 159/99 e no enquadramento legal do Programa Rede Social desde a Resolução de Conselho de Ministros n.º 197/97, de 18 de Novembro, até ao Decreto-Lei n.º 115/2006, de 14 de Junho.

Até à década de 70 do séc. XX, Portugal e Espanha, atravessaram regimes caracterizados por uma política fortemente centralista e centralizadora. Os instrumentos políticos, de planificação centralizada, serviam para controlar a sociedade, contribuindo para a reprodução na esfera pública dos valores ideológicos de Salazar e de Franco.

Salvaguardadas algumas diferenças, a descentralização foi encarada nos dois países como um processo político administrativo para reforçar a democratização.

**Quadro 20. Análise comparada do modelo de descentralização: Portugal e Espanha**

Critérios de análise	Espanha	Portugal
Formas de governo actuais	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Monarquia parlamentar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– República presidencialista</li> </ul>
Princípios fundamentais dos textos constitucionais	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Reforçar a democratização no período que se segue à mudança de regime de ditadura Franquista</li> <li>– Unidade da nação e direito de autonomia das regiões</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Reforçar a democratização no período que se segue à mudança de regime de ditadura Salazarista</li> <li>– Soberania popular, pluralismo de expressão e liberdade de organização.</li> <li>– Democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa</li> </ul>
Reconhecimento do nível regional	<ul style="list-style-type: none"> <li>– A constituição Espanhola reconhece e garante o direito de auto governação e de autonomia para as regiões;</li> <li>– Cada comunidade autónoma (região) tem o seu próprio estatuto de autonomia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– A constituição Portuguesa reconhece o respeito pela organização e funcionamento do regime autonómico insular, pela autonomia das autarquias locais e pela descentralização democrática da Administração Pública;</li> <li>– O reconhecimento do nível regional é confuso, dando origem a diferentes modelos de divisão territorial, com excepção das regiões Autónomas. (Açores e Madeira)</li> </ul>
Estrutura organizacional do Estado	<ul style="list-style-type: none"> <li>– 17 Comunidades Autónomas (regiões), 50 províncias; e 8078 municípios; 2 cidades Autónomas</li> <li>– Espanha é composta por 17 Juntas Autónomas que se subdividem em Deputações Províncias nas Províncias;</li> <li>– As Províncias subdividem-se posteriormente em municípios, à imagem do que sucede em Portugal com a subdivisão dos Distritos em Concelhos;</li> <li>– Divisão em NUTS, sete NUTS I, dezanove NUTS II e cinquenta e duas NUTS III.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– 18 Distritos em vias de extinção e 2 Regiões Autónomas, 308 Municípios e 4257 Freguesias</li> <li>– Autarquias locais, nos Concelhos e nas Freguesias;</li> <li>– Divisão em NUTS, três NUTS I, sete NUTS II e vinte e oito NUTS III;</li> <li>– Do novo regime de associativismo municipal, constam 2 Áreas metropolitanas (Lisboa e Porto); e, Comunidades intermunicipais ou plataformas de âmbito territorial equivalente às NUTS III.</li> </ul>
Competências administrativas	<ul style="list-style-type: none"> <li>– A delegação de competências do governo central para unidades administrativas regionais externas suporta-se ao mesmo tempo na transferência da responsabilidade fiscal e administrativa, pelo menos até certo ponto, da estrutura central para essas unidades sub-nacionais;</li> <li>– Cada comunidade autónoma tem competências na execução das políticas locais, regionais e nacionais, nos seguintes domínios: planeamento urbano, serviço público, serviços de apoio social, cultura, turismo, agricultura e floresta, pesca, transportes e comunicações, pequenos negócios, ambiente, aproveitamentos hidráulicos e desenvolvimento regional.</li> <li>– A comunidade autónoma tem a sua própria administração, no cumprimento das várias atribuições mas, o governo central persiste em manter o poder de intervir em matérias de interesse supra regional ou interesse geral.</li> <li>– A Comunidade autónoma descentraliza competências para as entidades locais mas só considera entidades locais Deputações e Municípios com mais de 20.000 hab.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– A delegação de competências do governo central para os municípios no campo social nem sempre é acompanhada da transferência de responsabilidade fiscal e administrativa.</li> <li>– Os órgãos locais executam as políticas locais, regionais e nacionais, dentro dos seus domínios de competências: equipamento rural e urbano, energia, transportes e comunicação, educação, património cultura e ciência, tempos livres e desporto, saúde, acção social, habitação, protecção civil, ambiente e saneamento básico, defesa do consumidor, promoção do desenvolvimento, ordenamento do território e urbanismo, polícia municipal, e cooperação externa;</li> <li>– Verifica-se uma certa discrepância entre a normatividade e a realidade, entre o texto legal e a sua aplicação no contexto local;</li> <li>– Verifica-se alguma persistência na concentração do poder de decisão final no Estado Central, desde logo determinada pela manutenção da competência de financiamento.</li> </ul>

Critérios de análise	Espanha	Portugal
Competências legislativas do nível regional	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Cada comunidade autónoma conta com uma assembleia legislativa eleita por sufrágio universal, um governo com um presidente e um Tribunal de Justiça.</li> <li>– As comunidades autónomas detêm competências legislativas próprias, desde a organização do auto governo à regulação das vastas áreas de actuação e domínios de competências.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– A organização das autarquias locais compreende uma assembleia eleita, com poderes deliberativos, e, um órgão executivo colegial perante ela responsável.</li> <li>– O poder regulamentar das autarquias é limitado, desde logo, pelos limites da Constituição, das leis e dos regulamentos emanados das autarquias de grau superior ou das autoridades com poder tutelar.</li> </ul>
Correspondência entre atribuições, recursos e financiamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>– As comunidades autónomas têm autonomia financeira para o desenvolvimento e execução das suas competências;</li> <li>– As receitas das comunidades autónomas resultam de taxas partilhadas, de impostos cedidos total ou parcialmente pelo Estado, impostos próprios, taxas regionais e de fundos de compensação interterritorial.</li> <li>– Existem dois regimes de financiamento: um regime comum que garante o financiamento das comunidades autónomas através de uma garantia global do Estado; e, um regime especial aplicado ao País Basco e a Navarra no qual, o governo regional cobra todas as taxas e paga uma quota anual por essas receitas ao governo central garantindo financiamento para as competências não transferidas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– A autonomia financeira dos municípios restringe-se aos seguintes poderes: modificar opções de investimento; prestar contas; exercer poderes tributários; arrecadar e dispor de receitas; ordenar e processar despesas;</li> <li>– As receitas dos municípios resultam de cobrança de impostos, multas e taxas próprias, rendimento de bens próprios, heranças ou legados; receitas estabelecidas por lei através do fundo das finanças locais;</li> <li>– O princípio de coerência, entre as competências legalmente atribuídas e o financiamento às autarquias consta da lei 2/2007, mas a falta de correspondência directa entre a ampliação de atribuições e a ampliação de meios técnicos, financeiros e administrativos, continua na agenda política.</li> </ul>
Participação na União Europeia	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Existem 21 lugares no comité das regiões, 1 por cada comunidade autónoma e 4 pelas autoridades locais;</li> <li>– As comunidades autónomas participam nos comités e grupos de trabalho da Comissão, cada uma delas com um gabinete em Bruxelas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Compete aos órgãos municipais participar em projectos e acções de cooperação descentralizada, designadamente no âmbito da União Europeia e da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa;</li> <li>– Segundo o Jornal Oficial da União Europeia, 206/17, os municípios portugueses deram um contributo muito válido na Estratégia de Lisboa.</li> </ul>
Participação internacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>– As comunidades autónomas devem ser consultadas quando são assinados acordos internacionais que afectam as suas competências, conforme consta do regulamento da respectiva comunidade autónoma.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– As autarquias detêm a possibilidade de desenvolver programas, protocolos, acordos e tratados internacionais, mas com a obrigação de informar o governo</li> </ul>
Participação social territorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Fórmulas de governação pública suportadas na participação de entidades locais territoriais com diferentes competências e autonomias (municípios, Províncias e Comunidades Autónomas);</li> <li>– Participação dos cidadãos é canalizada para órgãos colegiais de representação de carácter regional, Provincial ou local.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Fórmulas de governação pública suportadas na parceria ente a administração central, a administração local e o 3º sector;</li> <li>– Prossecução do interesse público através de Conselhos e Comissões de parceria, sem prejuízo das competências próprias;</li> <li>– Propõe o exercício do poder por organizações ou cidadãos com iguais poder de decisão no novo órgão.</li> </ul>

Os critérios de análise sistematizados no quadro anterior mostram alguns elementos de convergência no processo de democratização de Portugal e de Espanha. A história contemporânea terá contribuído para essa convergência, a mudança de regime político praticamente ao mesmo tempo, embora em Portugal a transição se faça para um regime republicano (1974) e em Espanha siga o sentido da monarquia parlamentar (1975); a publicação dos respectivos textos constitucionais praticamente simultânea - a constituição de 1976 em Portugal e a constituição de 1978 em Espanha, documentos que estabelecem, em teoria, as grandes linhas conducentes à democracia e à participação activa dos cidadãos na esfera pública; a adesão à União Europeia no mesmo ano (1986), a implementação dos programas integrados mediterrânicos e a aplicação de outros programas comunitários e outras medidas de política europeia e regionais enquadráveis em dinâmicas de desenvolvimento; são alguns dos factores que contribuíram para reforçar a convergência entre os dois países no processo de democratização e reestruturação do aparelho administrativo do Estado, embora, em termos concretos tenham dado origem a diferentes modelos de descentralização e de transferência de competências do Estado Central.

A integração Europeia teve uma influência directa na reestruturação organizacional do sistema de protecção social na Europa. Estabelece uma agenda europeia, apoiada em documentos formais vinculativos, plasmada nos seus diversos tratados, de modo a cumprir as metas globais de coesão económica e social, de participação e governança nos assuntos públicos, reduzindo os desequilíbrios regionais e potenciando a coordenação de políticas. Sendo certo que, desde os objectivos de desenvolvimento para o milénio, reafirmados na estratégia de Lisboa, foi posto em prática um método aberto de coordenação (MAC) e de elaboração de planos nacionais de inclusão, as questões da coordenação de políticas e da governança colectiva, assumem, progressivamente, maior protagonismo na agenda política, perspectivando-se dar passos largos de concretização através de todo um processo de reorganização institucional das competências do Estado. Contudo, continuam a existir territórios com práticas de coordenação e planeamento discrepantes das propostas veiculadas no discurso político oficial e da normatividade.

O âmbito local afirma-se paulatinamente como cenário privilegiado, não só pelo conhecimento da realidade local, desde os factores de exclusão, às fragilidades que operam no território e nos grupos sociais mais vulneráveis - mas, pela proximidade entre os *stakeholders* e pela possibilidade de articular em rede, agendas, recursos e respostas. No entanto, o âmbito local tem os seus limites, desde logo, porque os factores de exclusão



social, nomeadamente os factores que se relacionam com o mercado de trabalho, configuram-se globalmente, implicando a reinvenção de novas formas de acção, reservando ao Estado um conjunto de atribuições, legislativas e distributivas mas, questionado definitivamente, o princípio da soberania exclusiva do Estado na reforma do sistema da protecção social. Vários autores, como se abordou no capítulo II, salientam o emagrecimento do Estado (Lagroye, 2006) no seguimento desta reinvenção da organização e dos modos de acção do Estado. Porém, importa salientar, o que está em causa é a substituição de práticas de gestão centralizadas e de Estado omnipresente, por práticas de Estado rede, envolvendo as redes de serviços desconcentrados da administração pública, o poder local e as agências municipais para o desenvolvimento económico local, o sector não lucrativo, a comunidade e o cidadão. Tal como salienta Fonseca *et al.* (2009:29) *o resultado é um novo Estado que é sobretudo estratégico, que reforça a sua acção na difusão de normas, de regras, de orientações gerais e de valores, mas liberta o espaço para a intervenção de novos actores, transferindo poder, para o nível mais próximo daqueles que são afectados pelas decisões, para administração local e para a sociedade civil, envolvendo organizações não-governamentais e os próprios cidadãos.*

Nos sub-pontos que se seguem escarpelizam-se as particularidades e os pontos de divergência do processo de descentralização em Portugal e em Espanha.

### **5.2.1. As particularidades do processo de descentralização português**

Em Portugal o processo de descentralização parte de uma organização centrada em torno de um Estado que concentra grande parte dos recursos humanos e financeiros da administração pública e distribui competências e meios pela administração regional e sobretudo, pela administração local. A descentralização administrativa deu origem a trezentos e oito concelhos, dezoito Distritos, e duas regiões autónomas<sup>93</sup>. Devido ao

---

<sup>93</sup> A base da estrutura administrativa em Portugal: 308 municípios, também designados concelhos, administrados por Câmaras Municipais; e, 4257 Freguesias, administradas por Juntas de Freguesia. Mas, as divisões administrativas de nível superior são menos claras, entre estas podem incluir-se as seguintes: a) território continental e duas Regiões Autónomas (desde 1976); b) dezoito distritos em vias de extinção devido ao processo de descentralização; c) divisão em NUTS (Nomenclatura de Unidades Territoriais para Fins Estatísticos) desde 1986 - três NUTS I que se subdividem em sete NUTS II que, se subdividem em 28 NUTS 3; e, d) o novo regime de associativismo municipal que determinou a constituição grandes áreas metropolitanas (Lisboa e Porto) e a Comunidades Intermunicipais (CIM) ou Plataformas que correspondem a unidades territoriais definidas com base nas NUTS III, instituídas a partir da aprovação dos estatutos pelas assembleias municipais da maioria dos municípios que as integram (Alto Trás os Montes, Alto Vouga, Ave, Baixo Vouga, Cavado, Oeste, Tâmega e Sousa). In [http://pt.wikipedia.org/wiki/suddivis%C3%B5es\\_de\\_Portugal](http://pt.wikipedia.org/wiki/suddivis%C3%B5es_de_Portugal)

adiamento sucessivo da lei-quadro das regiões administrativas, a divisão administrativa do território Português resulta numa organização complicada, com diferentes modelos de divisão territorial a funcionar em simultâneo<sup>94</sup>, o que, em termos concretos, dificultou a coordenação de políticas, a articulação de esforços e o planeamento estratégico integrado.

A descentralização estava consagrada nos princípios directos da constituição de 1976, cujo art.º 2, faz referência a um *Estado democrático baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efectivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência dos poderes visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa*. Porém, no art.º 237 remete-se a escalpelização das competências das autarquias para regulação posterior. Com efeito, só em 1977 pela Lei nº 79/77 foram definidas as vastas atribuições das autarquias e as competências para os seus órgãos internos. Embora ainda fosse necessário definir um pacote legislativo que permitisse a consolidação da regionalização, mediante a criação de regiões administrativas e fórmulas de associativismo municipal.

Do mesmo modo, apesar de estar expresso na Constituição da República Portuguesa de 1976, no número 2, do art.º 238, a justa redistribuição dos recursos políticos pelo Estado e pelas autarquias e a necessária correcção das desigualdades entre autarquias do mesmo grau, só em 1979 com a Lei nº 1/79 de 2 de Janeiro, fica aprovada a lei das finanças locais e o regime de transferências do fundo financeiro das finanças locais, contribuindo decisivamente para a solidificação das estruturas e autonomias locais.

As eleições municipais de 1976 constituem o primeiro grande marco do poder local em Portugal, a partir do qual o município foi progressivamente impelido, como salienta Ruivo *et al.* (1988), para a realização de novas funções económicas e sociais, de carácter dinâmico e reivindicativo, nomeadamente pela exigência de transferência de recursos. Subscrevendo (Fernandes 1993) os municípios aparecem, neste contexto, como as principais entidades territoriais constituídas em “*contrapesos*” ao Poder Central e, nessa medida, como resistência à expansão e à centralização do Estado.

---

<sup>94</sup> Registam-se diferentes utilizações das divisões do território: a) Distrito nos governos civis e na Segurança Social; b) agrupamento de distrito nas administrações regionais de saúde; c) modelo das NUTS para as Comissões de Coordenação das regiões, para a Direcção Regional de Educação e para a Direcção Regional da Economia; e, d) divisão de base provincial na agricultura; modelos atípicos nas regiões de turismo, nas Brigadas Territoriais da Guarda Nacional Republicana e nas Direcções Regionais do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, entre outras.

A transferência inter-governamental para os municípios, denominada por fundo de equilíbrio financeiro, foi desde 1979 até ao presente, alvo de grandes alterações, o que reflecte uma articulação crescente, com início no pós 25 de Abril, entre o poder autárquico e a administração central, cuja evolução, citando Mozzicafreddo *et al.* (1998) é descontínua e ambígua, apresentando forças promotoras da autonomia - como a lei das finanças locais<sup>95</sup>, as leis de delimitação de competências<sup>96</sup> e as leis que estruturam o funcionamento do poder autárquico<sup>97</sup> - e, forças centralizadoras, de um Estado centralizador, que durante várias décadas assegurou de forma autoritária o seu domínio sobre o conjunto social.

A descentralização político-institucional-territorial em Portugal resultou num processo crescente de transferência de competências para os Municípios, ou para novos órgãos de âmbito municipal. Contudo, subscrevendo Ruivo *et al.* (1988) o governo central não assegura uma correspondência directa entre a ampliação das atribuições e a ampliação dos meios financeiros, técnicos e administrativos imprescindíveis ao exercício das referidas competências. Sendo certo que a Constituição Portuguesa atribui às autarquias locais património e finanças próprios, ao remeter o regime de finanças locais para legislação posterior, impõe a necessidade de interacção entre as esferas da administração central e local, dando origem a um conjunto de reflexões críticas que vão desde a regulação à colaboração na partilha da despesa pública.

Do mesmo modo, Mozzicafreddo *et al.* (1998) salientam o real atraso na descentralização da capacidade de intervenção autárquica. Apesar de a nível financeiro as autarquias adquiriram uma capacidade progressiva de gerar receitas próprias, a comparticipação financeira da administração central em cenários de crise económica diminui drasticamente, independentemente do nível de procura de serviços de bem-estar aumentar<sup>98</sup>. Deste modo, compromete-se o esforço de participação financeira do Estado nas despesas públicas, bem como, os pressupostos de redistribuição e os princípios de equidade territorial consagrados na Constituição Portuguesa. O número 2, do art.º 238 da Constituição da República Portuguesa, expressa designadamente, *o regime de finanças locais visará a*

---

<sup>95</sup> Lei 1/79; Lei 1 /87; Lei 98/84; Decreto Regulamentar n.º 4/87; Lei nº 2 /92, Lei nº 42/98; e Lei nº 2/2007 que revoga a lei nº 42/98.

<sup>96</sup> D.L. 701ª/76; Lei 79/77; Lei 77/84; D.L. 100/84; e Lei 158/99.

<sup>97</sup> D.L. 701ª/76; D.L.B/76; D.L: 100/84; Lei 25/85; Lei 29/87.

<sup>98</sup> As alterações da população sobretudo pelo aumento do escalão etário maiores de 65 anos, o aumento dos custos reais desses serviços nomeadamente pela imposição de novas regras de qualidade; o impacto da mudança social face aos problemas de pobreza e desemprego estrutural, são alguns dos factores que justificam o aumento da procura e o aumento real das despesas com serviços sociais. Por conseguinte o aumento inicial do financiamento às autarquias foi absorvido para manter os níveis existentes de procura.

*justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e a necessária correcção das desigualdades entre autarquias do mesmo grau.* Contudo, o modelo de política descentralizada em Portugal, persiste na ideia de concentração do poder a nível nacional, embora, paulatinamente se desenvolva uma relativa homogeneidade territorial, com destaque para os grandes centros urbanos, quer em termos de investimentos quer em termos de competências.

A organização das autarquias locais compreende uma assembleia eleita, com poderes deliberativos e um órgão executivo colegial responsável perante a autarquia. O poder regulamentar das autarquias é delimitado, desde logo, pelos limites da Constituição, das leis e dos regulamentos emanados das autarquias de grau superior ou das autoridades com poder tutelar. As autarquias são pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos eleitos democraticamente para prossecução dos interesses das comunidades locais.

**Quadro 21. Tipologia das Autarquias Locais em Portugal<sup>99</sup>**

<b>Autarquias Locais</b>	<b>Tipo</b>
Autarquias inframunicipais, entidades de âmbito territorial inferior ao municipal	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Assembleia de Freguesia</li> <li>– Junta de Freguesia</li> </ul>
Autarquias municipais, tradicionalmente designadas por concelhos	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Assembleia Municipal,</li> <li>– Câmara Municipal</li> </ul>
Autarquias supramunicipais	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Governo Distrital, em extinção;</li> <li>– Áreas metropolitanas de Lisboa e Porto; e,</li> <li>– Comunidades intermunicipais ou plataformas supramunicipais.</li> </ul>

Com a Lei nº 169/99 de 18 de Setembro, estabelece-se um novo quadro de transferência de competências e o regime jurídico dos órgãos dos municípios e das freguesias, nomeadamente, em áreas como, o equipamento rural e urbano, a educação, a saúde, a acção social, a cultura, entre outras. Contudo, esta lei, também não chega a ser objecto de uma total e cabal regulamentação acabando por não concretizar os vários

<sup>99</sup> Em Portugal as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas, estas últimas ainda por instituir. Actualmente, existem, 308 municípios, dos quais 278 se sediam no continente e 30 nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira. O País tem ainda 4259 freguesias, das quais, 4050 se situam no território continental e 209 nos territórios insulares. Em Portugal existem ainda 18 Distritos em vias de extinção e no novo regime de Associativismo Municipal existem as associações de municípios, as áreas metropolitanas e as comunidades intermunicipais ou plataformas supra municipais que correspondem a Unidades territoriais intermunicipais definidas com base nas NUTS III.

domínios de transferência<sup>100</sup>, resultando na discrepância entre o produto final e o produto que normativamente se pretendia alcançar.

A transferência de competências está na agenda política, sendo visível um salto qualitativo com a Lei nº 159/99 de 14 de Setembro que, estabelece, embora sem total concretização, o quadro de transferências de atribuições e competências para as autarquias locais, bem como a delimitação da intervenção da administração central e local, visando cumprir princípios de descentralização administrativa e de autonomia do poder local. Destaca-se o nº 1 do art.º 2 cujo texto salienta *a descentralização de poderes efectua-se mediante a transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, tendo por finalidade assegurar o reforço da coesão nacional e da solidariedade inter-regional e promover a eficiência e a eficácia da gestão pública assegurando os direitos dos administrados.*

Segundo o nº 3 do art.º 2 da mesma lei, a gestão pública deve preconizar a *coordenação da actividade, entre a administração central e local, que decorra do exercício de competências próprias, designadamente através de formas de parceria.* Do mesmo modo, o número 2 do art.º 8 salienta a importância de contratos de parceria *que expressem a participação das partes e os recursos financeiros necessários, à elaboração dos Programas e à gestão dos equipamentos ou dos serviços públicos.*

Em termos específicos, da leitura do art.º 13 da Lei nº 159/99, as atribuições e as competências dos municípios incidem em domínios como: equipamento rural e urbano; energia; transportes e comunicações; educação; património, cultura e ciência; tempos livres e desporto; saúde; acção social; habitação; protecção civil; ambiente e saneamento básico; defesa do consumidor; promoção do desenvolvimento; ordenamento do território e urbanismo; polícia municipal e cooperação externa.

No campo das políticas sociais e económicas, são da competência dos órgãos municipais, o planeamento, a gestão e a realização de investimentos na educação, saúde, acção social, habitação e desenvolvimento<sup>101</sup>.

---

<sup>100</sup> Salvo a excepção do licenciamento e fiscalização de elevadores, por parte dos órgãos municipais.

<sup>101</sup> *Na educação:* desde o apetrechamento de escolas de pré -escolar e 1º ciclo, à realização de cartas sociais e criação de conselhos locais de educação, incluindo o apoio no domínio da acção social escolar; *na saúde:* desde a participação no planeamento da rede de equipamentos de saúde, à participação em órgãos consultivos de acompanhamento e avaliação do Serviço Nacional de Saúde, até à participação nos cuidados de saúde continuados no quadro do apoio social a dependentes, em parceria com a administração central; *na acção Social:* Desde a participação no planeamento e gestão de equipamentos sociais, até ao apoio a criação de creches, jardins-de-infância, lares de terceira idade e centros de dia, à integração no Conselho Local de Acção Social, órgão local de parceria com a administração central, local, e 3º sector, responsável

Pela relação com o tema desta investigação, destaca-se o clausulado do art.º 23 sobre as competências dos órgãos municipais em matéria de acção social:

- a) *Gestão de equipamentos e a realização de investimentos na construção ou no apoio à construção de equipamentos sociais;*
- b) *Integração de Conselhos Locais de Acção Social, órgão de parceria obrigatoriamente ouvido relativamente aos investimentos públicos e programas de acção de âmbito concelhio; e,*
- c) *Participação, em cooperação com Instituições de solidariedade social e em parceria com a administração central, em programas e projectos de acção social de âmbito municipal, designadamente nos domínios do combate à pobreza e exclusão social.*

Merece destaque ainda o art.º 28, que versa sobre a promoção do desenvolvimento e estabelece a importância de:

- a) *Criar ou participar em empresas municipais e intermunicipais, sociedades ou associações de desenvolvimento regional;*
- b) *Gerir subprogramas de nível municipal;*
- c) *Colaborar no apoio a iniciativas de emprego; e,*
- d) *Colaborar no apoio ao desenvolvimento de actividades de formação profissional.*

A competência de planeamento não deriva directamente da Lei nº 159/99, mas da Lei de Bases da Segurança Social, revista e publicada pela Lei nº 4/2007, nomeadamente nos art.ºs 11, 15, 17 e 18 que versam sobre os princípios da subsidiariedade,

---

pela emissão de pareceres quanto à realização de investimentos públicos e projectos de acção social de âmbito concelhio, à participação em cooperação com a administração central em projectos sociais de âmbito municipal; e, *na habitação*: desde a disponibilização de terrenos para a construção de habitação social, à promoção de programas de habitação a custos controlados, à recuperação de habitações degradadas e realojamento de famílias carenciadas, até à gestão do parque habitacional, privado, cooperativo e social; *no desenvolvimento local*: desde à gestão de programas municipais no âmbito dos programas operacionais regionais, à colaboração na criação de iniciativas locais de emprego, ao apoio ao desenvolvimento de actividades de formação profissional, à criação e participação em associações de desenvolvimento rural e em empresas municipais, intermunicipais e associações de desenvolvimento regional.

complementaridade, descentralização, e participação respectivamente<sup>102</sup>. Bem como, o art.º 31 que, esclarece a composição e o tipo de entidades responsáveis em matéria de acção social, destacando, nomeadamente, no nº 6 do art.º 31 *o desenvolvimento da acção social concretiza-se, no âmbito da intervenção local, pelo estabelecimento de parcerias, designadamente, através da rede social envolvendo a participação e a colaboração dos diferentes organismos da administração central das autarquias locais, de instituições públicas e das Instituições particulares de solidariedade social.*

O capítulo II da LBSS esclarece as bases do sistema de protecção social de cidadania, argumentando no art.º 31 *a acção social é desenvolvida pelo Estado, pelas autarquias e por instituições privadas sem fins lucrativos, de acordo com as prioridades e os programas definidos pelo Estado (...).*

Um dos pontos centrais da discussão sobre descentralização está na capacidade e autonomia financeira do local. Contudo, segundo o nº 14 da LBSS o princípio do primado da responsabilidade pública deve traduzir-se no *dever do Estado criar condições necessárias à efectivação do direito à segurança social e de organizar, coordenar e subsidiar o sistema de segurança social.*

Do mesmo modo o nº 3 do art.º 4 da Lei 159/99 *o orçamento do Estado fixa anualmente, no montante e nas condições que tiverem sido acordadas entre a administração central e as autarquias locais, os recursos a transferir para o exercício das novas atribuições.*

Contudo, a tendência da maior parte dos países europeus corresponde à redução dos recursos financeiros transferidos para as autarquias e ao aumento do peso dos recursos próprios, nomeadamente através da tributação local. Parafraseando Ruivo (1988:15) *a tónica que se põe no desenvolvimento local, no planeamento, na transformação da estrutura administrativa e da sua relação com a sociedade civil, na gestão municipal dos sistemas e infra-estruturas, na resposta às reivindicações, não assumindo e não resolvendo problemas relacionados com a existência de factores exógenos do desenvolvimento local (...)* bem como, não resolvendo as causas que se relacionam com o facto dos *grandes índices de criação de emprego e de implantação de infra-estruturas económicas continuarem a registar-se nas zonas litorais – faz com que se perspetive um futuro de*

---

<sup>102</sup> A competência do planeamento nas autarquias não deve ser dissociada do regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial, regulamentada pelo Dec. Lei 308/99 de 22 de Setembro que resulta nos PDM.

*retrocesso do poder local* em direcção aos níveis meramente simbólicos e clientelistas que ostentava antes do 25 de Abril.

Outros textos legais que merecem destaque quando se trata de compreender o processo de descentralização português, são a Lei nº 10/2003 de 13 de Maio para criação, estabelecimento de competências e regras de funcionamento para as áreas Metropolitana e a Lei nº 11/2003, de 13 de Maio, para criação estabelecimento de competências e regras de funcionamento para as Comunidades Intermunicipais. Subscrevendo Ruivo (2003) relativamente a estas leis também se verificou a existência de uma velocidade discrepante entre a normatividade e a realidade bem como a descoincidência entre o produto final e o produto legislado. Contudo, tais leis vieram reforçar a preocupação de se encontrarem novas fórmulas de associativismo municipal e novos patamares territoriais de natureza mais intermédia, os quais, segundo Ruivo (2003) permitiriam a concretização de objectivos comuns de muito difícil resolução a título meramente individual.

A tónica central das atribuições do poder local no campo social, nomeadamente na competência do planeamento, coordenação de políticas, gestão da rede de equipamentos e serviços sociais e acção colectiva (associativismo, parcerias, redes) é posteriormente esclarecida pelo Dec. Lei nº 115/2006 que, estabelece os princípios e objectivos da Rede Social, uma estrutura local de parceria presidida pelas Câmaras Municipais, que, recorre à contratualização e à co-responsabilização de parceiros locais ou supramunicipais, para constituir uma plataforma de articulação de parceiros, públicos e privados, com vista a facilitar a coordenação de recursos, *stakeholders*, e, agendas, de forma a garantir uma maior eficácia no conjunto de respostas sociais, na coesão sócio-territorial e na inclusão sócio-profissional.

A nova lei de bases da Segurança Social (LBSS) lei 4/2007 de 16 de Janeiro, no seu art.º 29, define o subsistema de acção social, atribuindo-lhe como objectivos fundamentais a prevenção e reparação de situações de carência, desigualdade sócio-económica, dependência, disfunção, exclusão ou vulnerabilidade sociais, bem como, a integração e promoção das pessoas na comunidade. Veja-se ainda o nº 3 do art.º 29 a acção social deve ser conjugada com outras políticas públicas e articulada com a actividade de instituições não públicas; e ainda o nº 6 do art.º 31, que esclarece, *o desenvolvimento da acção social concretiza-se, no âmbito da intervenção local, pelo estabelecimento de parcerias, designadamente, através da rede social, envolvendo a participação e a colaboração dos diferentes organismos da administração central, das autarquias locais, de instituições*



*públicas e das instituições particulares de solidariedade social e outras instituições privadas de reconhecido interesse público.*

Em Portugal as peças legislativas, em matéria de descentralização, não tiveram alcance aplicativo ou demonstraram, subscrevendo Ruivo (2003), velocidades discrepantes entre a normatividade e a realidade e descoincidências entre os “produtos” legalmente pretendidos e os “produtos” realmente obtidos. Por outro lado, o *modus operandi* da reforma, frequentemente, agregou meras vontades individuais, em detrimento de uma vontade colectiva que pudesse conduzir eficazmente à criação de uma fórmula efectivamente supra municipal de governança territorial.

Em síntese, na mesma linha de Portas (1998:64), destacam-se alguns factores críticos do poder local em Portugal: a) *o número crescente de competências imperfeitas ou burocraticamente tuteladas* pelos serviços centrais dos Ministérios b) *a descentralização da crise*, transferindo competências para o poder local, particularmente sensíveis às políticas restritivas das últimas décadas, condicionando os resultados e a sustentabilidade dos planeamentos; c) *a apreciável dimensão dos municípios, favoráveis à persistência de comportamentos isolacionistas* esquecendo-se a importância da cooperação regional; e d) *a lentidão dos processos de associativismo* que dificultam a concertação de entendimentos de grupo e o estabelecimento de objectivos gerais, globais, estratégicos.

### **5.2.2. As particularidades do processo de descentralização espanhol**

Em Espanha a descentralização deu lugar a um Estado com traços federativos e a uma reforma completa de distribuição efectiva do poder político, no qual as elites regionais passaram a dispor dos recursos institucionais e administrativos que, até essa altura, estavam controlados pelo governo central. A organização territorial conta com Municípios, Províncias e Comunidades Autónomas, desde a constituição de 1978.<sup>103</sup>

Cada uma das regiões tem diferentes níveis de autonomia, em função do tipo de relação, mais ou menos federalista da comunidade autónoma com o resto de Espanha. Existem dezassete comunidades autónomas, cujos estatutos de autonomia se subdividem em duas categorias: *especial e geral*. Na primeira categoria, com maior autonomia do governo

---

<sup>103</sup> A divisão política e administrativa de Espanha conta com mais de oito mil municípios, cinquenta e três províncias e dezassete comunidades autónomas; às quais se somam Ceuta e Melilla, cujos estatutos de autonomia lhe atribuem a categoria de cidades autónomas. Na divisão de NUTS (Nomenclatura de unidades territoriais para fins estatísticos) o território Espanhol conta com sete NUT I que se subdividem em dezanove NUT II e em cinquenta e nove NUT III. In [http://pt.Wikipédia.org/wiki/comunidades\\_aut%c3%B3normas\\_da\\_Espanha](http://pt.Wikipédia.org/wiki/comunidades_aut%c3%B3normas_da_Espanha).

central integrando o *regime especial*, incluem-se as comunidades autónomas de *Andaluzia, Catalunha, Galiza, Navarra e País Basco*. A autonomia geral é aplicada a onze regiões - sendo considerada uma categoria transitória, de acordo com o número 2 do art.º 148, que permite, após 5 anos solicitar a integração no regime de autonomia total. As comunidades autónomas de regime geral são *Aragão, Astúrias, Baleares; Ilhas Canárias; Cantábria, Castela-la-Mancha, Castela Leão, Estremadura, la Rioja, Madrid, Múrcia e Valenciana*.<sup>104</sup>

O art.º 147 da constituição atribui aos estatutos de autonomia *a condição de norma institucional básica de cada comunidade que o Estado reconhece como parte integrante do seu ordenamento jurídico*.

A Constituição Espanhola de 1978 estabelece que cada comunidade autónoma é responsável pela organização administrativa, contando com uma assembleia legislativa eleita por sufrágio universal, um governo com um presidente e um Tribunal de Justiça. Em termos específicos o número 1 do art.º 148 estabelece *as competências das comunidades autónomas vão desde a organização das suas instituições de auto governo, às alterações dos términos municipais compreendidos no seu território, integrando funções de administração regional e local, planeamento urbano, serviço público, serviços sociais, cultura, turismo, agricultura e floresta, pesca, transportes e comunicações, pequenos negócios, ambiente, aproveitamentos hidráulicos e desenvolvimento regional*. As Comunidades Autónomas com autonomia total podem ainda assumir competências nas áreas da educação e saúde.

Porém, continua sobre a alçada do governo central, como se destaca no art.º 149 da Constituição, a competência de *regulação das condições básicas que garantam a igualdade de todos os Espanhóis*. Do mesmo modo, o art.º 138 atribui ao Estado a responsabilidade de estabelecer um equilíbrio económico, adequado e justo entre as diversas partes do território Espanhol, cumprindo com o princípio de solidariedade consagrado no art.º 2 da mesma Constituição, que, salvaguarda a garantia do *direito á autonomia das nacionalidades e das regiões e a solidariedade entre todas elas*.

Por conseguinte, a Constituição estabelece que o governo central pode legislar na maioria das áreas cujas competências estão atribuídas às comunidades autónomas, no cumprimento do interesse geral. Neste sentido, as comunidades autónomas, apesar de disporem da sua própria administração no cumprimento das respectivas atribuições, detêm uma autonomia administrativa, que, só termina, por interferência do governo central, quando um interesse supra-regional ou geral se impõe. Ao nível financeiro as comunidades também detêm autonomia dentro de certos limites, como se destaca no art.º 156 da Constituição, *a autonomia financeira das comunidades autónomas para o desenvolvimento*

---

<sup>104</sup> Consultar <http://pt.wiki.org/wiki/Espanha>.

*e execução das suas competências, resulta de receitas derivadas de taxas partilhadas e especificamente consignadas, de impostos cedidos total ou parcialmente pelo Estado, de impostos próprios, e de taxas regionais e fundos de compensação interterritorial.*

O processo espanhol de descentralização e a transferência de competências para o nível regional e local envolvem as províncias e os municípios. A Lei nº 7/1985 de 2 de Abril regula as bases do regime de competências das entidades locais, considerando entidades locais os municípios, as províncias e as ilhas. Nesta lei destaca-se o nº 1 do art.º 2 cujo discurso oficial sobre a autonomia das entidades locais, reforça a respectiva relação com legislação do Estado e das Comunidades Autónomas segundo a distribuição constitucional de competências. *Devem assegurar-se aos Municípios, às Províncias e as Ilhas o direito a intervirem nos assuntos que os afectem directamente, atribuindo-lhes as competências de acordo com as características da actividade, do contexto, da capacidade de gestão da entidade local e em conformidade com os princípios da descentralização que defendem a máxima proximidade da gestão administrativa aos cidadãos.*

O sector político local é composto por um conjunto de entidades com distintos tamanhos e funções, que contam com órgãos próprios de governo e administração. São pessoas colectivas de direito público, dotadas de capacidade jurídica para o cumprimento das suas funções.

**Quadro 22. Tipologia das Entidades Locais territoriais em Espanha<sup>105</sup>**

<b>Entidades locais</b>	<b>Tipo</b>
Entidades locais territoriais	Províncias, conselhos e <i>cabildos</i> <sup>106</sup>
	Municípios, nível básico do governo local Espanhol
	Ilhas para os arquipélagos
Outro tipo de entidades locais	Entidades de âmbito territorial inferior ao municipal, instituídas e reconhecidas pelas comunidades autónomas ( <i>caserios, concejos, parroquias, pedanías, aldeas e barrios</i> )
	Comarcas ou outras entidades que agrupam vários municípios, instituídas pelas comunidades autónomas em conformidade com a lei e com os estatutos
	Áreas metropolitanas
	<i>Mancomonidades</i>

<sup>105</sup> Em Espanha existem mais de 8000 municípios, 53 *deputações provinciais* com os seus conselhos e *cabildos*, mais de 900 *mancomonidades*, 50 comarcas, 70 agrupamentos de municípios, 3700 entidades locais menores e 2 áreas metropolitanas (Fresno, 2009).

<sup>106</sup> A deputação, no sentido lato, é o corpo de deputados de uma assembleia e as suas respectivas actividades. No sentido restrito, o termo é sobretudo aplicado em Espanha para designar a administração das suas províncias. As Deputações Provinciais têm carácter territorial e a sua função é gerir os interesses económicos e administrativos das províncias. Nas Ilhas Canárias as deputações recebem o nome de "cabildos insulares" e nas Ilhas Baleares de "conselhos insulares".

O art.º 25º da Lei nº 7/1985 da Lei de Bases do Regime Local (LBRL) estabelece os termos gerais das competências dos municípios, inscrevendo-as em domínios como: *segurança pública, ordenação do tráfego de veículos e pessoas nas vias urbanas, protecção civil, gestão e execução de equipamento rural e urbano; património histórico e artístico; protecção do meio ambiente; defesa do consumidor; protecção da salubridade pública; participação e gestão da saúde primária; prestação dos serviços sociais e da promoção e reinserção social; gestão da habitação; transportes públicos; e, participação e cooperação com a administração educativa na construção de centros escolares públicos*. No exercício de cada uma destas matérias, as actividades devem equacionar-se tendo em conta a perspectiva da integração social, nomeadamente, através da prestação de serviços sociais; da promoção e organização da reinserção social; da participação na prevenção primária da saúde pública; e, do acompanhamento e vigilância do cumprimento da escolaridade obrigatória.

Com efeito, os municípios podem promover toda a classe de actividades que se relacionem com serviços públicos de satisfação do bem-estar da comunidade. Contudo, é na respectiva *Deputação provincial* que recaem o grosso das competências no campo social. O artigo 26º da LBRL estabelece a obrigatoriedade dos municípios prestarem um mínimo de serviços em função da dimensão da sua população, destacando que a prestação de serviços sociais, por parte dos municípios, só é obrigatória para municípios com população superior a 20.000 habitantes. Na mesma linha o art.º 28º da LBRL prevê que os municípios possam realizar actividades em complementaridade com as actividades realizadas por outras administrações públicas, nomeadamente, Serviços de educação, cultura, habitação, sanidade e a protecção do meio ambiente. Faz-se ainda referência ao art.º 44 da mesma lei que, salienta o *direito à associação municipal com outros municípios, para a execução comum de obras e serviços determinados pelas suas competências*. Porém, veja-se o art.º 31 da mesma lei, que apresenta explicitamente a *Deputação provincial* como a entidade local, determinada pelo agrupamento de municípios, com personalidade jurídica própria, com capacidade jurídica de intervenção no campo social. Na Província existe a *Junta de Governo da Deputação*, entidade à qual compete garantir os princípios de solidariedade e equilíbrio intermunicipal, coordenando a administração local com a Comunidade Autónoma e com o Estado.

Estes princípios também se observam nos art.ºs 39 e 40 da Constituição Espanhola que atribuem aos poderes públicos a protecção social, económica e jurídica das famílias

bem como a promoção das condições favoráveis para o progresso social e económico e a distribuição de um rendimento regional e pessoal mais equitativo.

A LBRL abre a possibilidade às entidades locais de participarem nas políticas locais do seu interesse, nomeadamente nas políticas de inclusão e nos aspectos chave relacionados com o desenvolvimento económico e social. Contudo, tratando-se de compreender a trajetória das competências descentralizadas a partir do Estado Central no campo social, as Comunidades Autónomas constituem-se em entidades de percurso obrigatório, porque reivindicaram o conjunto de competências que, após a promulgação da primeira geração das 17 leis autonómicas, entre 1982 e 1992, permitiram estabelecer as primeiras medidas e as bases dos sistemas regionais de Serviços Sociais. Na prática, as várias leis que regulam estas matérias, não atribuem competências aos governos locais, deixando-os confrontados com uma intervenção subordinada à respectiva Comunidade Autónoma. Subscrevendo Cruz (2010) os governos locais contam com uma capacidade de gestão reduzida, uma vez que, não podem desenvolver políticas, mobilizadas pelos cidadãos em sectores relevantes. Este problema está subjacente ao movimento reivindicativo que, reclama a aplicação do princípio da subsidiariedade e o aprofundar da descentralização, reconhecendo e atribuindo maiores competências aos governos locais.

As Comunidades Autónomas encarregaram-se de legislar os marcos de actuação que precederam a assunção de maior protagonismo pelo local, nomeadamente, as leis estatais de emprego, educação, saúde, dependência, estabelecendo as relações de competências das entidades locais. No centro destas competências das comunidades autónomas estão: a gestão de serviços em geral, a planificação do sistema de acção social e de inclusão, a coordenação e a gestão de programas de assistência territorial.

As Deputações Provinciais e os Municípios<sup>107</sup> com mais de 20.000 habitantes, em traços gerais, têm competências ao nível da criação, gestão e coordenação de serviços sociais básicos e/ou específicos, dentro de um mapa de zonificação que se orienta pelo marco estabelecido na planificação regional. Têm ainda competências, de apoio à iniciativa privada no que concerne à prestação de serviços sociais, e de colaboração com a Junta em

---

<sup>107</sup> O Ayuntamiento em Espanha corresponde ao nível Município e correspondem à Câmara Municipal na tradução para Português. A característica dominante em Espanha é o inframunicipalismo, cerca de 85% dos municípios Espanhóis têm menos de 5000 habitantes. São as comunidades Autónomas que detêm a competência de alteração dos términos municipais e de reorganizarem os municípios, provocando a fusão dos territórios em zonas.

processos de autorização administrativa, inspecção, sanção, estudo de recursos, diagnósticos de necessidades ou de formação.<sup>108</sup>

Sendo o objecto empírico desta investigação no caso Espanhol, a Comarca de Sayago, sita na Junta Provincial de Zamora e na Comunidade Autónoma de Castela e Leão, foca-se a análise do sistema de acção social, incidindo no Centro da Acção Social (CEAS) da comarca de Sayago, uma entidade local que agrupa vários municípios, instituída pela Comunidade Autónoma de Castela e Leão, sobre dependência e orientação da Deputação de Zamora e da própria Comunidade Autónoma, para implementar na comarca de Sayago as políticas sociais, as medidas e os programas definidos segundo o marco estabelecido pela Comunidade Autónoma.

De modo a compreender a influência do modelo de descentralização de competências de acção social, nas práticas de governança local, de coordenação, planificação e gestão da acção social de âmbito territorial, procura-se explicitar a articulação do CEAS com a *Deputação* de Zamora, com outras entidades sociais não lucrativas, com os agentes económicos e com os cidadãos da comarca.

O sistema de acção social é configurado como uma organização integrada dos recursos públicos e privados contidos na planificação regional. A lei orgânica 14/2007<sup>109</sup>, de 30 Novembro, aprovada em Outubro de 2007, define as bases da política geral da comunidade e estabelece alterações significativas, nomeadamente, sobre a necessidade, *de atribuir uma maior importância à participação dos cidadãos e das entidades sociais não lucrativas*, de promover uma *organização e estruturação dos sistemas integrados de serviços sociais*, de contribuir para um *crescimento económico sustentável, orientado para a coesão social e territorial* e, *de melhorar a articulação territorial, com melhor coordenação e cooperação*. De salientar, o direito à participação dos cidadãos estava previsto no art.º 24 da constituição espanhola quando salientava *os cidadãos tem o direito de participar nos assuntos públicos directamente ou por meio de representantes*.

Em termos concretos, a Junta de Castela e Leão planifica, coordena e gere os serviços sociais do território autonómico, da titularidade da própria Junta. Por outro lado, autoriza, regista e inspeciona os serviços sociais do território autonómico cuja titularidade

---

<sup>108</sup> Consultado na Web [páginawww.jcyl.es/web/jcyl/gobierno/es/PlantillaSimpleDetalle/1131977380040/\\_/11](http://páginawww.jcyl.es/web/jcyl/gobierno/es/PlantillaSimpleDetalle/1131977380040/_/11) em 4/02/2010.

<sup>109</sup> O estatuto de autonomia da Comunidade de Castela e Leão é aprovado pela Lei Orgânica 4/1983, de 25 de Fevereiro, que, é revogada pela lei 14/2007.

recai sobre outras entidades públicas ou privadas. Além destas atribuições regula as condições e os requisitos de todas as medidas da protecção social.

As novas leis de Serviços Sociais, no caso concreto, a lei orgânica nº 14/2007, já elaborada segundo a lógica da LBRL, estabelece a primazia da actuação primária para as entidades locais, salvaguardando os diferentes sistemas de zonificação e as unidades de organização básica estabelecidas (os municípios, as províncias, as entidades inframunicipais), mas deixa permanecer os serviços especializados nas Comunidades Autónomas.

Segundo o discurso oficial a transferência de competências das Juntas para as entidades locais, (municípios, províncias, comarcas ou outras), rege-se por princípios de autonomia, suficiência financeira, competência, coordenação, cooperação, responsabilidade e lealdade institucional.

As competências atribuídas às províncias são escalpelizadas no nº 1 do art.º 36 da LBRL, donde se destacam: *a coordenação dos serviços municipais; a prestação de serviços públicos de carácter supramunicipal e supracomarcal; a cooperação no fomento do desenvolvimento económico e social e na planificação no território provincial, de acordo com as competências das demais administrações públicas.*

Porém, tal como se disse, algumas destas competências foram transferidas de modo incompleto, continuando em algumas áreas sobre a alçada da Junta. O planeamento Provincial não está a ser implementado de uma forma homogénea por todas as Províncias. No caso concreto da província de Zamora, continua a ser aplicado o planeamento regional elaborado para o período de 2004-2007.

No que diz respeito à competência do desenvolvimento económico e social, alguns dos domínios são descentralizados para as províncias, mas, outros domínios continuam na Junta. Acresce o facto de se tratar de uma competência cuja aplicação provincial obedece aos marcos regulamentares estabelecidos pela Junta, que prevêm, com o Dec. Lei 13/1990 de 28 de Novembro, a criação de um conselho económico e social, um órgão colegial com carácter consultivo e um assessor em matéria socioeconómica e de comunicação entre os distintos interesses económicos e sociais da comunidade. A regulamentação, organização e funcionamento destes órgãos colegiais foi aprovada dois anos mais tarde, por meio do

decreto 2/1992 de 16 de Janeiro e, revista e modificada, dez anos depois, por meio do decreto 1/2010 de 7 de Janeiro.<sup>110</sup>

Com efeito, a participação dos Cidadãos e de outras entidades do tecido social é canalizada para órgãos colegiais de representação que, podem ter um carácter regional, provincial ou local, nomeadamente, o Conselho Regional de Acção Social, o Conselho Regional para as Pessoas Maiores, o Conselho Regional para as Pessoas com Deficiência; o Conselho Provincial de Acção Social e, os Conselhos Sociais de Zona (bairro, rurais).<sup>111</sup>. Contudo, parece existir uma discrepância entre o campo da produção e o campo da recontextualização do discurso oficial no funcionamento dos órgãos de participação, motivada quer pela disparidade temporal de regulação da lei, que, entre a criação dos conselhos consultivos e a regulamentação do seu funcionamento vão dez anos, quer pela velocidade discrepante entre o campo da produção do discurso oficial e o campo da recontextualização, ou de prática contextualizada desses conselhos consultivos.

A este respeito destaca-se o acordo 59/2009 de 4 de Junho que estabelece as bases de financiamento para o ano 2009 em serviços sociais levados a cabo pelas entidades locais no seguimento do decreto 126/2001. Veja-se a secção IV do citado acordo, na qual, está prevista uma dotação de 178.564 euros para financiamento dos programas de conselhos rurais e destaca-se o primeiro objectivo: *desenvolver os conselhos sociais rurais e de bairro como órgãos de participação e coordenação de associações, entidades e instituições sociais da zona.*

Citando Cruz (2010:39) *as comissões, a participação cidadã, a descentralização interna dos municípios, são os escassos âmbitos, em que podem introduzir-se, limitadamente, soluções próprias por parte dos municípios.* No entanto, a observação empírica permite concluir que estes conselhos consultivos de zona, no campo social, nomeadamente, na Comarca de Sayago, não revelam actividade. No entanto, poderá haver alguma heterogeneidade nas práticas municipais de envolvimento dos cidadãos e alguma discrepância comarcal na velocidade de aplicação da lei.

Por outro lado, sendo certo que em discurso oficial os serviços sociais são financiados de modo a promover o carácter integrado e complementar, envolvendo distintas administrações públicas (União Europeia, Administração do Estado, Comunidades

---

<sup>110</sup> In Boletim Oficial de Castela e Leão, 13 de Janeiro de 2001, Comunidade de Castela e Leão: A Disposições Gerais, Conselho de economia e emprego. nº 7.

<sup>111</sup> In <http://www.jcyl.es/>



Autónomas e Corporações Locais) e co-responsabilizando ainda os actores privados na resolução de problemas relevantes, face ao contexto da crise financeira internacional, os recursos financeiros utilizados não estão a ser suficientes para atender às reais necessidades e o nível de co-responsabilização dos actores privados está claramente em défice.

As políticas locais tradicionais caracterizavam-se pela sectorialização departamental e pela visão administrativa do papel das entidades locais, a mudança de paradigma, implicará um maior envolvimento das entidades locais, ampliando as suas agendas e operacionalizando o carácter integrado, o qual, “casa mal” com a sectorialização ou departamentação e beneficiará com a aproximação do local, detentor de informação sobre os problemas e com maior capacidade de adaptar os recursos e os discursos formais aos contextos locais (Fresno, 2009). As mudanças socioeconómicas das últimas décadas estão na origem do aparecimento de novas desigualdades, de novas necessidades, cada vez mais, específicas, cujas respostas implicam a localização, superando o enfoque tradicional de “cima para baixo” através de políticas globais, iguais para todos.

Os novos clausulados autonómicos vêm confirmar esta mudança normativa, ao estabelecerem preocupações como: *ampliação dos âmbitos de competências das Comunidades Autónomas* e reforço das respostas aos *novos focos de necessidades; reconhecimento dos direitos sociais de cidadania; mobilização da participação dos cidadãos e das entidades sociais sem fins lucrativos, incorporação do mercado e das empresas no sistema, ordenação e estruturação dos sistemas integrados de serviços sociais, melhorar a articulação institucional*, baseada na descentralização, na subsidiariedade, na coordenação e cooperação (Fresno, 2009).

### **5.3. CONCLUSÃO**

Em traços gerais os modelos de descentralização Português e Espanhol, de acordo com o tipo de órgão que recebe a competência descentralizada podem classificar-se, subscrevendo a tipologia de Medina (1987) como descentralização administrativa e política. Isto porque, em ambos os casos, estão patentes estratégias de redistribuição do poder do nível central por níveis periféricos, transferindo responsabilidade fiscal e administrativa para níveis locais. Contudo, o modelo Espanhol reconhece e garante o direito de auto governação e autonomia às regiões; enquanto o modelo português, no adiamento permanente da Lei-quadro das regiões, propõe um regime autonómico insular, que passa pela autonomia

relativa das autarquias locais. Em ambos os casos a descentralização implicou uma base de transformação política, administrativa e territorial, que, se traduziu em diferentes configurações da estrutura local de intervenção e em modelos diferentes de operatividade.

O modelo Espanhol é um modelo concorrencial regionalista, que resulta numa dispersão de recursos, meios e iniciativas entre os diferentes níveis de administração, central, autonómico, provincial, comarcal, ou municipal. A diversidade de políticas, sociais, culturais e económicas, administradas, é regulamentada pelas Juntas e distribuída pelos diferentes níveis territoriais de Entidades Locais. O sistemas de protecção social e de desenvolvimento, assim como, alguns aspectos do orçamento público são partilhados, por várias entidades locais, integradas na administração pública<sup>112</sup>.

Nos anos 80 do séc. XX, as divergências com o poder central são evidentes, a adesão à Comunidade Europeia e o consequente cumprimento dos requisitos de desenvolvimento agravaram a tensão política, uma vez que, o governo central, no cumprimento das obrigações comunitárias, ao abrigo do pressuposto de equidade e subsidiariedade, recupera a capacidade de intervir em domínios de competência que já haviam sido transferidas para as Comunidades Autónomas. Subscrevendo Roldão (s/d:318) *esta situação de conflito entre as autoridades centrais e regionais só se veio a modificar em 1989, depois das perdas eleitorais sofridas pelo PSOE, tal expressão das urnas, juntamente com o desafio da Europa, encorajou o diálogo com forças nacionalistas que culminou num acordo que defendia a participação alargada das regiões nas receitas do Estado*<sup>113</sup>.

---

<sup>112</sup> A título de exemplo a prestação de ingressos mínimos de inserção regulada pela Comunidade de Castela e Leão aprovada pelo Decreto 126/2004, segundo o quadro de acção social, serviços sociais e desenvolvimento comunitário, estabelecido no estatuto de autonomia de Castela e Leão com a Lei orgânica 4/1983 de 25 de Fevereiro e posteriormente modificado com a lei orgânica 4/1999 de 8 de Janeiro. No âmbito da referida prestação, segundo o discurso oficial, o requerimento é instruído e informado pelo CEAS correspondente ao domicílio, envolvendo na avaliação o conjunto de profissionais técnicos que intervêm no tratamento de processos de inclusão social da corporação local garantindo o estudo transdisciplinar da situação. Emitida esta informação, remete-se a mesma para a Gerência de Serviços Territoriais da província correspondente, a qual, comunicará ao interessado a data da recepção e analisa a documentação recepcionada, podendo solicitar à corporação local alguma intervenção. No âmbito provincial será elaborada pela chefe de serviços sociais uma proposta de intervenção para ser conduzida ao Gerente Territorial de Serviços Sociais. Quando a proposta da chefe de serviços difere do sentido da informação elaborado pelo CEAS deve a mesma ser comunicada pela Gerência de Serviços Sociais à Corporação Local. Neste caso concreto existe uma partilha de funções por várias entidades que integram a Comunidade Autónoma.

<sup>113</sup> No âmbito deste acordo estabelecia-se pela primeira vez uma co-responsabilidade de 15% da receita fiscal de cada território a pertencer directamente à região; uma cooperação orçamental, de acordo com as exigências da Europa e, especificamente, da União Monetária; e, no sentido de apoiar as regiões mais pobres estabelecia-se o reforço do fundo de cooperação, e o acordo sobre a transferência de funções para as regiões com menos autonomia.

Entendia-se que as regiões europeias deveriam ter uma participação directa na comunidade europeia, deveriam discutir os diversos dossiers enviando propostas ao governo central. Mas, esta directiva não se suportou num mecanismo claramente formalizado da participação das regiões, pelo que, citando Roldão (s/d:318) resultou num processo pouco significativo.

A partilha de competências entre a Administração dos Estados e das regiões é observável nos Estados Germânicos (Alemanha, Áustria e Suíça) na Espanha e Bélgica e mais tarde na Itália. Este processo envolve entidades com património cultural, histórico, ou linguístico específico - como os Landers Alemães, as Comunidades Autónomas Espanholas, e as Comunidades e Regiões Belgas e Italianas - no cumprimento de obrigações do Estado, com uma certa autonomia do governo central, têm competências legislativas e administrativas e devem implicar a participação da comunidade e a reorganização da arquitectura institucional territorial.

As comunidades autónomas em Espanha a partir do chamado “Estado de autonomias” constituem um mecanismo de articulação do centro com a periferia na governabilidade do Estado, incorporando princípios de administração pública de carácter territorial dentro da sua esfera de competências, nomeadamente, em matéria de serviços sociais e assistência social. Desde a constituição Espanhola, ficou estabelecido um regime autónomo de serviços sociais e ficou prevista a coordenação dos recursos e de iniciativas de carácter público através da descentralização política, administrativa e territorial de competências públicas para as Comunidades Autónomas. De entre as competências das comunidades autónomas no campo social, destacam-se: a gestão de serviços em geral, a planificação do sistema de acção social e de inclusão, a coordenação e a gestão de programas de assistência territorial.

No caso Português a articulação do centro com a periferia na governabilidade do campo social, é explicitada no art.º 8 da Lei nº 159/99, em *regime de parceria, sem prejuízo das competências próprias, entre a administração central e as autarquias*. Contudo esta fórmula já vinha a ser implementada desde o Programa Rede Social, criado na resolução nº 197/1997 e revogado pelo Dec. Lei nº 115/2006. A parceria, ao incorporar diferentes tipos de entidades, constitui-se, pelo menos em discurso oficial, numa fórmula que permite legitimar a intervenção dos municípios no campo social. O processo de trabalho, de planificação, de execução e de decisão passa por aplicar um mecanismo de governabilidade atento à articulação do centro com a periferia e à igualdade dos actores no processo de

tomada de decisão. O clausulado no art.º 11 do Dec. Lei nº 115/2006 salienta que, as estratégias de governança colectiva intraconcelhias são assumidas localmente pelos “conselhos locais de acção social” de âmbito municipal e pelas “comissões sociais de freguesia” de âmbito inframunicipal, ambos os órgãos com competências de co-organização, de planificação, de intervenção e de avaliação da acção social. O modelo Português também cria uma estratégia de governança pública supra concelhia, baseada nos pressupostos de garantir a interconectividade dos territórios promovendo a articulação e o planeamento supra concelho, através da criação de “plataformas territoriais”, implementadas com base nas actuais 28 NUT III, previstas no art.º 32 da Lei nº 115/2006.

O Planeamento pelos municípios em Portugal foi acompanhado de um processo de dinamização do Conselho Local de Acção Social, uma estrutura de parceria de reorganização dos *stakeholders*, cuja liderança pelos municípios, torna possível a elaboração e integração dos diagnósticos sociais e de planos de desenvolvimento social municipais na Carta Social.<sup>114</sup>

Assim, pode-se concluir a descentralização de competências em Portugal é municipalista e política, há uma estratégia de redistribuição do poder do Estado através da transferência de responsabilidades fiscais e administrativas para o nível local, com fundamentos de democratização e participação, suporta-se numa arquitectura institucional que envolve a criação de estruturas locais de associativismo, de parceria ou de rede, entre múltiplos actores sociais, para formulação, planeamento, implementação e controle da política.

No processo espanhol há uma descentralização administrativa e regionalista do órgão central público para os órgãos localizados em diferentes territórios, com competências a níveis subordinados e com uma organização interna semelhante à do órgão que descentralizou a competência.

Segundo a Lei nº 6/1986 de 6 de Junho, específica da comunidade de Castela e Leão, as relações da Comunidade com as entidades locais, devem garantir *coordenação administrativa para autonomia das corporações locais e redistribuição de competências*. Do mesmo modo com a Lei nº 18/1988 de 28 de Dezembro estava criado o sistema de acção social e de serviços sociais de âmbito territorial de Castela Leão, configurado segundo uma

---

<sup>114</sup> A carta social é um estudo sobre a Rede de Serviços e Equipamentos Sociais, tutelado pelo Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (MTSS), identificando elementos quantitativos, por valências, estruturas e equipamentos, desagregados, por Distrito e/ou Concelho. A carta social será vinculativa para todas as intervenções públicas ou privadas do município, condicionando o investimento público, do município e a atribuição de apoios públicos a entidades privadas e solidárias.

organização integrada dos recursos, públicos e privados, implicados na planificação territorial. O art.º 20 da mesma lei estabelece a importância de desenvolver *coordenação entre as diferentes entidades da região* e capacidade de *participação dos cidadãos*, cujo cumprimento depende da *criação de um conselho regional de acção social de Castela e Leão, órgão consultivo, assessor, de proposta e de coordenação*.

Por outro lado, o art.º 22 da Lei nº 18/1988 esclarece, *no âmbito provincial cria-se um conselho provincial de acção social, com funções de coordenação, programação e informação*. A participação comunitária em cada território, está prevista no art.º 23 quando se destaca, *as corporações locais da comunidade autónoma procederão a criação de um conselho social rural e de bairro*, com funções de animação, de desenvolvimento comunitário e de, elaboração e concretização de programas de acção social territorial.

Sendo certo que o novo paradigma de governança atribui um destaque inquestionável à participação e à acção colectiva local, traduzindo-se na disseminação de parcerias público-privadas que, coordenam e fazem convergir as actuações em todas as áreas da protecção social, integrando os elementos económicos nos processos sociais, bem como, a dimensão negocial entre os vários sectores de intervenção. Em ambos os modelos está previsto, em discurso oficial, um mecanismo de articulação do centro com a periferia, de coordenação de políticas e de participação social, quer, através de parcerias público-privadas quer, através de órgãos públicos suportados em conselhos regionais, provinciais ou de zona. Mas, a aplicação destes dispositivos de governança não é homogénea<sup>115</sup> no território nacional, estando vários factores a contribuir para essa disfuncionalidade, nomeadamente, a complexidade dos modelos de divisão territorial que, no caso português, resulta numa transferência de competências ora tutelada pelo Estado ora local; e no caso Espanhol resultam numa transferência para órgãos públicos, em tudo semelhantes ao órgão central, ainda distantes do governo municipal, que, aliás, evidencia uma autonomia organizativa muito limitada.

Ambos os modelos de divisão territorial, Espanhol e Português, apresentam fragilidades no funcionamento das estratégias colectivas de governança local, no primeiro caso, as peças legislativas, em matéria de descentralização, não tiveram alcance aplicativo

---

<sup>115</sup> A título de exemplo a segunda cidade de Portugal, Porto, tem a sua rede social implantada há cerca de um ano, apesar de tais dispositivos estarem previstos em discurso oficial desde 1997. No caso espanhol também se observam heterogeneidades na aplicação dos processos entre Deputações Provinciais, a província de Salamanca, segundo alguns dos entrevistados, já está a trabalhar a acção social com base em planos locais de acção social, enquanto a Província de Zamora está a trabalhar com base nos planos regionais elaborados para o período 2004-2007.

(nomeadamente a lei quadro das regiões) registando-se ainda, como salienta Ruivo (2003) velocidades discrepantes entre a normatividade e a realidade, bem como, descoincidências entre os “produtos” legalmente pretendidos e os “produtos” realmente obtidos. Citando Portas (1998) destacam-se ainda como factores críticos, o número crescente de competências imperfeitas ou burocraticamente tuteladas pelos serviços centrais dos Ministérios, a transferência de competências para o poder local, particularmente sensíveis às políticas restritivas das últimas décadas, condicionando os resultados e a sustentabilidade dos planeamentos; a apreciável dimensão dos municípios, favorável à persistência de comportamentos isolacionistas esquecendo-se a importância da cooperação regional; e a lentidão dos processos de associativismo para concertar entendimentos de grupo.

Contudo, regista-se um salto qualitativo nos processos de associativismo, de parcerias e de redes- nomeadamente, nas competências de planeamento, coordenação de políticas, gestão da rede de equipamentos e serviços sociais e acção colectiva- com o Dec. Lei nº 115/2006 que, com sublinhamos ao longo deste capítulo, estabelece os princípios e objectivos de uma Rede Social municipal, encarada como uma estrutura local de parceria, que, recorre à contratualização e à co-responsabilização de parceiros locais ou supramunicipais, constituindo uma plataforma de articulação de parceiros e facilitando a coordenação de recursos, *stakeholders*, e, agendas.

No caso Espanhol as fragilidades no funcionamento das estratégias colectivas de governança local, são determinadas por uma lógica hierárquica e centralizada de organização territorial das competências descentralizadas, nomeadamente as competências de coordenação de políticas, de planeamento e de acção colectiva em torno da animação comunitária, partilhadas entre o nível regional e o nível provincial mas, mediante dependência hierárquica do nível regional, pela limitada descentralização para os níveis municipais das competências de planeamento do desenvolvimento social, pelo inframunicipalismo favorável à persistência da organização territorial de zona, pelas disparidades temporais de regulação das leis autonómicas, pela disparidade temporal entre a criação dos conselhos consultivos e a regulamentação do seu funcionamento, pelas velocidades discrepantes entre o discurso oficial das leis e a prática, pela diferenciação dos modelos de financiamento dos serviços sociais de acordo com a regulação autonómica, pela descoincidência entre o campo da produção do discurso oficial e o campo da recontextualização, revelando, algumas vezes, aplicação e reprodução linear do discurso, e,

outras vezes, descoincidência entre o produto final e o e o produto legislado (nomeadamente, nos conselhos de participação cidadã).

Por outro lado, em ambos os modelos, existem dimensões de contexto, como abordaremos no capítulo VI, relacionadas com a com o discurso oficial recontextualizado, com os usos do discurso oficial por parte dos técnicos e dirigentes das equipas técnicas locais, com o referencial comum interiorizado, de governança, parceria, participação, acção colectiva, mais ou menos interiorizado e, por conseguinte, mais ou menos potenciador da reprodução de práticas de governança e de associativismo, recontextualizadas, modificadas no contexto da acção.

Acrescem factores relacionados com a crise financeira internacional que reforçam a dificuldade de financiamento das políticas e com a crise dos Estados Sociais que reivindicando tendências neoliberais, implicam, cada vez mais, subsidiariedade e *mainstreaming* de políticas.

Com efeito, em resultado das novas políticas, afirmam-se novos modelos de governança local, apelativos à interdisciplinaridade, à intersectorialidade, à complementaridade de políticas, cuja implementação tem conduzido à experimentação de novos mecanismos de acção conjunta, como redes, parcerias e outras fórmulas de associativismo, que se suportam na co-responsabilização dos actores público-privados e na presença activa da sociedade civil. Perfila-se num novo paradigma de governança, um paradigma de governança local, colectiva e negocial, cuja afirmação de práticas administrativas territoriais se contraponha à centralidade burocrática dos serviços tradicionais da administração pública.

O reforço dos poderes das comunidades/regiões dentro dos Estados nacionais não pode ser dissociado do contexto sociopolítico de integração europeia. A evolução da arquitectura institucional europeia num sentido federal, tende a atribuir às regiões constitucionais dos Estados Membros competências acrescidas de participação, não só pela respectiva capacidade de se organizarem e coordenarem apoios e esforços nas áreas de interesse comum, mas, pela capacidade de conhecerem o devir dos contextos e dos grupos alvo. O desenvolvimento recente da política comunitária, nomeadamente na decisão de investimentos supra-municipais, procura também envolver a participação das regiões ou de estruturas de âmbito supra municipal.

Algumas teses vêem a governança colectiva local como uma mera consequência dos debates ideológicos sobre a reforma do Estado Social, justificando o enfoque colectivo local

nas políticas de inclusão social-de renda mínima, de protecção a grupos de risco, de desenvolvimento endógeno, de formação profissional, de apoio ao emprego, de inovação empresarial e de criação de serviços de apoio social básico- pela preocupação de desenvolver esquemas que concretizem as ideias neo-liberais de “menos Estado”.

Do ponto de vista desta investigação, face à complexidade e à multidimensionalidade dos problemas sociais, defende-se a implementação das políticas públicas através da organização de fórmulas de governança colectiva local que permitam coordenar políticas estruturais, relacionando a intervenção social com as lógicas de desenvolvimento local, suportando o processo de trabalho-aprendizagem em fluxos de comunicação permanentes entre os *stakeholders* e na reflexividade desenvolvida após a implementação dos cursos de acção. Subscreeve-se a ideia de governança colectiva no campo social a partir da óptica local, coordenando lógicas de aplicação complementar de políticas, recursos, instâncias de planeamento, níveis de decisão e métodos de trabalho.

O desenvolvimento social integrado, directamente associado à intervenção nas dimensões económicas da pobreza, implica, cada vez mais, o recurso a métodos inovadores de: a) associativismo local envolvendo os *stakeholders* do campo social; b) planeamento social integrado, capaz de potenciar as estruturas e os recursos dos diferentes níveis territoriais; c) monitorização, acompanhamento, avaliação contínua e reflexão das práticas e das políticas locais e estruturais; d) elaboração de sistemas de informação e de cartas sociais municipais; e) reprogramação das actividades e integração de objectivos e metas nacionais e supranacionais nos planos locais; e, f) comunicação entre *stakeholders* e governança colectiva mobilizando os vários actores chave em torno da gestão do conjunto de respostas e equipamentos sociais locais

Tal como se abordou ao longo do capítulo anterior, as redes de política pública surgem segundo o compromisso de criar um novo estilo de governança, colocando os vários *stakeholders* em plataformas de interacção e relacionamento que, apelam a uma acção colectiva organizada. Estas novas institucionalidades resultam numa reorganização da estrutura social em plataformas e na emergência de novos actores, como as regiões, autarquias e organizações não-governamentais, em torno da decisão sobre a resolução dos problemas que afectam directamente os territórios e os seus cidadãos. A concretização desta fórmula político-institucional, efectuada na maioria dos países no decurso da descentralização, relança a acção local, pelo menos em discurso oficial, numa actuação orientada por princípios de articulação, participação, integração, complementaridade, e



coordenação, promovendo o trabalho de parceria e de rede em torno da implementação de mecanismos de participação alargada em intervenções locais territorializadas, colectivas e integrais.

Vários autores, nomeadamente Castells (2007) enquadram sobre a designação de Estado-Rede a ideia de coordenação entre os diversos níveis institucionais e as diversas políticas sectoriais. A filosofia que está aqui subjacente é a de se chegar a uma fórmula de organização e de intervenção social adequada à complexidade dos contextos sociais e capaz de garantir uma actuação sistémica, envolvendo os principais *stakeholders* nas decisões estratégicas. Contudo, nesta nova configuração institucional nem tudo o que luz é ouro!

É difícil implementar a lógica horizontal de governança substituindo as lógicas hierárquicas do passado. Grande parte das políticas utilizadas para implementar esta reforma são concebidas por actores que dirigem a administração pública actual e/ ou por técnicos que lá trabalham, cuja socialização piramidal hierárquica parece estar a comprometer a horizontalidade subjacente à participação nestes novos dispositivos que, citando Castells (2007) acolhem e articulam em rede.



## **CAPÍTULO VI. DO MODELO DE ANÁLISE À ABORDAGEM EMPÍRICA PARA EXPLICAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS COLECTIVAS DE GOVERNANÇA LOCAL NO CAMPO SOCIAL**

### **6.1. MODELO DE ANÁLISE**

Desde os anos 80 do séc. XX desenvolve-se uma corrente que procura explicar a produção de redes de políticas públicas através das relações existentes entre actores individuais ou colectivos, tomando como foco as estruturas de rede e o pressuposto de que os actores sociais se caracterizam pelas suas relações. Esta corrente suporta-se na análise estrutural da rede de política pública e recorre frequentemente à teoria dos grafos como se abordou no capítulo IV. Contudo, sendo o objectivo desta pesquisa o de descrever e explicar a política local, incidindo na influência dos actores e dos territórios na definição da tática, existem outras abordagens mais descritivas, centradas na análise causal, que procuram estabelecer determinantes e explicar as diferentes etapas das políticas públicas (Lemieux *et al.*, 2008, citando Sebatier, 1999 e Lemieux, 2002). Entre as vias de análise mais utilizadas está aquela que se concentra na actividade da política pública, entendendo as políticas públicas como produto de interesses e de estratégias de actores, num contexto de regras de jogo, habilitantes ou constringedoras, da actividade e de processo de decisão. Esta é a via da presente investigação: centra-se na actividade de estruturas sociais que actuam na acção social local segundo fórmulas de acção colectiva, que recorrem à organização dos actores sociais em estruturas locais, que visam a protecção social, o desenvolvimento e a democracia participativa.

Ao longo deste capítulo percorrer-se-á o procedimento metodológico subjacente a esta investigação e a interpretação dos resultados, entretanto obtidos. É evidente que o conhecimento científico repousa em grande parte no *procedimento empírico* (Albarello *et al.*, 2005:16) mas, reconhecendo-se como essencial à observação empírica clarificar teoricamente o estado da arte, iniciou-se esta investigação com uma extensa pesquisa documental, em torno de uma documentação de formação teórica, escalpelizando as

publicações clássicas e as mais recentes em domínios como: a pobreza e a sua aproximação às questões do desenvolvimento; os modelos de Estado Social e as teorias de reforma; as cidadanias e as condições contemporâneas de organização estrutural da democracia; a governança colectiva do assunto público e os dispositivos de rede e de parceria; a descentralização de competência do Estado Central para o território e a estrutura organizacional do sistema político local, estabelecendo com precisão a questão central - *Estratégias colectivas de governança local no campo social*, alargando o quadro teórico e situando-o comparativamente à problemática.

Para estudar as práticas de governança colectiva local, tomaram-se como objecto de análise as equipas das estruturas organizativas responsáveis pela coordenação de políticas no campo social, nos dois territórios seleccionados. A investigação centrou-se no estudo da actividade e na relação desta actividade com as “prescrições normativas” dos actores centrais, externos ao contexto local. Procedeu-se à análise das dinâmicas territoriais, tendo em conta os discursos oficiais e as práticas territoriais, dando conta do processo de construção da acção colectiva.

Partiu-se do pressuposto teórico de que a reforma do Estado Social e o funcionamento dos sistemas de protecção social, à luz das reformas dos grandes paradigmas, de ciência e de política, se suportam em processos de intervenção na pobreza, articulados com o desenvolvimento local e baseados numa participação social capaz de garantir a governança colectiva e o envolvimento do nível local. Optou-se por um estudo comparativo de processos específicos a decorrer em sociedades sincrónicas, vizinhas no espaço, entre as regiões de alto Trás-os-Montes e Castela e Leão. Todavia, reconhecendo as fragilidades nos dispositivos de acção colectiva, ao nível da participação social dos *stakeholders* e do envolvimento dos utilizadores das políticas, considerou-se fundamental compreender as percepções, as considerações culturais e identitárias dos actores colectivos envolvidos, explicitando as conexões existentes nos casos singulares observados, quer no campo da produção do discurso oficial sobre o processo de reforma e descentralização, quer no campo da recontextualização territorial e da reprodução de fórmulas de governança colectiva.

## 6.2. DOS OBJECTIVOS À SELECÇÃO DO INSTRUMENTAL METODOLÓGICO

Considera-se importante destacar os objectivos da pesquisa por estarem directamente relacionados com a escolha do instrumental metodológico utilizado:

1. Explicar os alcances da governança local na protecção social integrada com pressupostos de desenvolvimento local e de democracia participativa, explicitando a inter-relação destes alcances com o modelo sociopolítico de providência e com a organização do Estado face à intervenção no campo social.
2. Compreender os processos conjunturais e estruturais da descentralização/desconcentração/territorialização de competências no campo social em Portugal e em Espanha, descrevendo as convergências e as divergências em termos de sistema de providência público e de modelo orgânico-funcional da acção colectiva territorial para actuação integrada na pobreza.
3. Compreender a influência dos “modelos” de descentralização de competências de acção social, nas práticas de governança local colectivas. Explorar se em ambos os “modelos” as práticas de governança colectiva são eficazes, coerentes, negociais, democráticas, capazes de recontextualizar os discursos oficiais em função das especificidades locais, com vista à melhoria dos mecanismos de protecção social integrada.
4. Identificar factores implicados na fragilização ou no fortalecimento das práticas de acção colectiva observadas, com vista à criação de soluções de governança colectiva atentas à participação alargada, à co-produção com o utilizador, e ao desenvolvimento de uma reflexividade interactiva, capaz de articular o discurso oficial, conceptual, filosófico ou normativo, com o saber contextual.

Ao longo de uma análise macro-sociológica, suportada na análise documental e do discurso oficial, estudaram-se os processos estruturais de descentralização no campo social, em Portugal e em Espanha, descrevendo as convergências e as divergências em termos de sistema de providência público e do modelo orgânico-funcional da acção colectiva territorial de actuação integrada na pobreza. Após este momento desenvolveu-se uma análise micro-sociológica, incidindo, ora sobre os quadros de referência normativos e de orientação externos ao território, ora sobre os processos de governança local no campo reprodução da

protecção social integrada, colectiva e negocial. Procurava-se compreender o contexto, a actividade, a consciência prática e discursiva dos actores envolvidos na acção social e no desenvolvimento local, tomando como objecto, dois territórios do interior norte de Portugal e de Espanha.

A pesquisa documental constituiu-se num procedimento metodológico para a recolha empírica, não só a partir da análise de documentos oficiais, como os textos constitucionais e normativos e os planos de intervenção estratégicos, abrindo via à utilização de outras técnicas de obtenção dos discursos, de observação das dinâmicas, de entrevista semi-directiva em profundidade e de *focus group* com actores chave.

Com efeito, a pesquisa documental decorrente da análise de fontes secundárias, disponível nos textos legais, nos planos de acção e nos quadros teóricos, foi transversal a esta investigação, proporcionando ao investigador/entrevistador, uma orientação teórica, normativa e prática, que, constituiu pedra de toque no estabelecimento das questões de partida, na elaboração dos guiões e na condução das entrevistas.

Os métodos de entrevista estão sempre relacionados com o método de análise de conteúdo e de discurso, e, produzem uma informação detalhada e ampla, no caso concreto, sobre as práticas de governança no campo social dos dois territórios estudados. Optou-se pela entrevista em profundidade para recolher informação sobre percepções, atitudes, práticas e discursos dos actores chave, informação que não estava acessível por observação e por análise documental de fontes secundárias.

Toda a construção do esquema teórico de inteligibilidade teve, também, subjacente uma investigação de cariz etnográfica realizada ao longo dos últimos anos<sup>116</sup> e incorporou progressivamente, um raciocínio comparativo de explicação sociológica, explorando

---

<sup>116</sup> Sobre as parcerias e as redes sociais, um objecto de análise utilizado pela investigadora, não só no âmbito do Mestrado em Instrumentos e Técnicas de Apoio ao Desenvolvimento Rural apresentado à UTAD em 2005, como no âmbito da investigação de Diploma de Estudos Avançados (DEA) em Sociologia apresentado à Universidade de Salamanca (USAL) em 2006; como pela participação em projectos de investigação e assessoria enquanto investigadora do Centro de Estudos Transdisciplinares para o Desenvolvimento (CETRAD-UTAD), nomeadamente na avaliação da parceria dos Conselhos Locais de Acção Social (CLAS) do Programa Rede Social e da parceria intermunicipal, entre os concelhos da NUT III, para coordenação da rede de serviços colectivos territoriais de proximidade. Por outro lado, a sua aproximação empírica ao trabalho em rede, em parceria e outras formas de acção colectiva, foi construída progressivamente, ao longo de 20 anos de trabalho, pela ligação profissional a grupos Leader (GAL; Douro Histórico, Portugal), pela coordenação de parcerias de acompanhamento a beneficiários do rendimento social de inserção (Comissão Local de Acompanhamento de Vila Real), pela coordenação de parcerias de acompanhamento aos menores em risco (Comissão de Protecção de Crianças e Jovens de Vila Real) e por fim, pela ligação que mantém actualmente à Rede Europeia Anti-Pobreza (REAPN-EAPN) enquanto coordenadora voluntária do Núcleo de Vila Real.

procedimentos, actividades e discursos dos actores dos CLASMC e do CEAS de Sayago, na governança local na protecção social.

Esta investigação utilizou o método comparativo, enquanto instrumental de análise e explicação sociológica das *estratégias colectivas de governança local* voltadas para o combate à pobreza (integrado, colectivo e negocial), incidindo em territórios do interior norte, de Portugal e de Espanha, para compreender, no sentido webariano, o possível conjunto de padrões invariantes e de trajectórias específicas, entre os casos singulares observados.

Nesta pesquisa houve um cunho de investigação etnográfica, na qual o método se foi construindo em função do objecto, das suas especificidades organizacionais e do objectivo de alargar o quadro teórico em termos de governança local, situando-o comparativamente. Tal como salienta Caria (2003) a investigação etnográfica produz uma teoria social válida, directamente associada não só à relação entre teoria e factos mas também ao desenvolvimento da inter-subjectividade. Assim, na mesma linha de Caria (2003) a produção de conhecimento sobre os processos locais de acção colectiva, esteve associada à reflexividade institucional dos actores locais e à reflexividade interactiva sobre a teoria social, protagonizada pelo investigador e aproveitada pelos actores locais enquanto potenciais utilizadores contextuais da ciência.

Esta pesquisa pode ainda ser classificada como qualitativa, cujas principais características subscrevendo Kaplan e Duchon (1988); e Bradley (1993) são a imersão do pesquisador no contexto e a perspectiva interpretativa da realidade, utilizando um conjunto de diferentes técnicas interpretativas para descodificar e comparar as componentes complexas das unidades de análise<sup>117</sup>. A explicação sobre a descentralização de competências e sobre as práticas de governança locais no campo social, face à sua diversidade e complexidade, implicaram necessariamente, o estudo da actividade dos *stakeholders* envolvidos nessas estratégias colectivas. Na mesma linha de Liebscher (1998) consideram-se os métodos qualitativos como os mais adequados por permitirem a análise aprofundada da complexidade dos fenómenos sociais.

Do mesmo modo, seguiu-se o raciocínio de análise do discurso oficial de Bernstein (1993,1998) e de Loureiro *et al.* (2008), aplicando-o às equipas técnicas do CLASMC e do

---

<sup>117</sup> Os dados qualitativos podem resultar de descrições detalhadas dos fenómenos, comportamentos; de citações directas de pessoas sobre suas experiências; de excertos de documentos, registos, correspondências; de gravações ou transcrições de entrevistas, de análises de discursos; de interacções entre indivíduos, grupos e organizações. Ver Patton (1980) e Glazier (1992).

CEAS da Comarca de Sayago. Em torno dos mecanismos de governança local da protecção social integrada, exploraram-se elementos dos três campos, do conceito de Bernstein: a) o campo da produção normativa do discurso oficial sobre a descentralização das competências; b) o campo da recontextualização sobre a apropriação do discurso oficial de governança local e de participação na elaboração de políticas locais; e, c) a reprodução do discurso oficial, a forma como os actores locais descobrem e aproveitam os espaços de governança e de participação deixados pelo Estado, os usos, mais recontextualizados e, por conseguinte, reflexivos a partir da lógica contextual, modificados no contexto da acção, ou, mais formatados pelo discurso oficial e mais aplicativos sem reflexividade contextual.

O sentido desta estratégia metodológica não era o de “apanhar em falso” mas sim o de conduzir a uma “construção discursiva” de natureza reflexiva com os *stakeholders* e, por outro lado, evidenciar as contradições expressas pelos participantes como “janelas” para se compreenderem as ideias sobre a governança local na protecção social integrada, no desenvolvimento local e na democracia participativa.

**Quadro 23. Aplicação do método comparativo suportado numa estratégia de investigação qualitativa, etnográfica e do discurso oficial**

Instrumental técnico	Processo de investigação		Resultados
Pesquisa bibliográfica ou documental, de fontes teóricas e normativas	Momento analógico	Identificando as similitudes entre os fenómenos	Determinações mais gerais que regem o fenómeno social da governança colectiva local;
Entrevista e <i>focus group</i> a actores chave	Momento contrastivo	Compreendendo e explicitando as diferenças entre os casos estudados;	Formulações de leis capazes de explicar a governança colectiva local;
Análise de conteúdo para ordenação da informação		Identificar padrões invariantes e trajetórias específicas.	Reflexividade institucional e interactiva.
Análise do discurso oficial			

A comparação é uma actividade cognitiva inerente à própria construção da sociologia e ao processo de produção de conhecimento em ciências sociais. A relação existente entre a comparação e a explicação sociológica foi demonstrada nas abordagens clássicas de Conte, Durkheim e Weber. O método comparativo tem implicações claras situadas no plano epistemológico, desde a escolha das variáveis, aos critérios utilizados na selecção dos casos singulares, mas, subscrevendo Moore (1983) oferece a possibilidade de releitura de explicações previamente aceites, bem como de ruptura com interpretações generalizantes e com as abordagens históricas excessivamente descritivas e empiristas.



A *natureza exploratória* desta investigação decorre do conhecimento produzido em torno da explicação do processo de governança local no quadro da acção social; a *natureza descritiva* decorre da profunda descrição das características específicas e comuns das unidades de análise dos dois territórios, por último, a *natureza reflexiva* resulta da reflexividade interactiva com os *stakeholders* e da recontextualização dos discursos oficiais teórico-formais incorporando as especificidades do contexto; enquanto a *natureza prescritiva* está associada à identificação de factores de sucesso e ao aperfeiçoamento das práticas de governança local colectiva no campo social.

### 6.3. ETAPAS DA PESQUISA SOCIOLÓGICA

O processo de investigação envolveu um conjunto de etapas e foi promovendo uma oscilação dinâmica entre teoria e prática. Apesar da pesquisa empírica obedecer a diferentes fases, no caso concreto, a primeira etapa deu origem à definição do problema e à identificação de questões de partida, um processo que, se desencadeou ao longo de um estudo exploratório de recolha de informações (teórica e oficial) de caracterização e explicação da tendência actual sobre as fórmulas de acção colectiva de âmbito territorial no campo social. A partir da fase exploratória, chega-se à fase da definição da problemática, dando origem à revisão das questões de partida, a construção de um modelo de análise e à revisão da produção teórica já existente sobre o tema, de modo a definir os conceitos associados ao tema e a caracterizar o estado da arte.

O processo de recolha de informação foi conduzido de modo a responder ao seguinte conjunto de questões de investigação:

- A transferência de competências de acção social caracterizada pela devolução do poder do Estado às instituições locais - quer se trate de um modelo regionalista, com recursos, meios e iniciativas, dispersos pelos diferentes níveis de territórios, quer se trate de um modelo municipalista, com uma transferência suportada nos órgãos do poder local coadjuvados pela parceria- resultou na implementação de fórmulas de governança, colectivas, negociais, integradas e democráticas, capazes de recontextualizar os discursos oficiais nos contextos locais de referência?
- A relação dos técnicos com o discurso oficial é de colagem, ou, pelo contrário, fazem-se usos recontextualizados dos discursos em função das especificidades e

dos saberes locais?

- Que tipo de estruturas locais melhor se adaptam à governança colectiva negocial?
- Os *stakeholders* participam na actividade de planeamento? É uma participação colada aos discursos oficiais, promovendo a mecanização de procedimentos de acordo com o modelo oficial? Ou é uma participação organizada localmente?
- A nova arquitectura institucional no campo social, abandonando os princípios de Estado tutela e suportando-se num discurso oficial de governança pública, com princípios de abertura, participação, responsabilização, eficácia e coerência, implica a presença de uma multiplicidade de actores com percursos profissionais diferenciados e com diferentes atitudes de responsabilidade e de participação. As fórmulas de governança observadas são abertas, participadas, responsáveis, eficazes e coerentes? Quais são os alcances e os limites das fórmulas de governança observadas?

Desde a identificação das questões, à selecção dos critérios para a definição das unidades de análise, a investigação esteve vinculada, quer à problemática geral, que se subscreve à mudança de paradigmas de governança pública no campo social, quer ao método de análise, que se desenvolve a partir de um raciocínio comparativo suportado na análise do discurso oficial e na análise empírica de casos de governança territorial.

### 6.3.2. Definição da unidade de Análise

Tomaram-se como unidade de análise as competências exclusivas das comunidades autónomas em Espanha no campo da acção social, cuja implementação envolva os Centros de Acção Social (CEAS) de âmbito comarcal<sup>118</sup>, bem como, as competências de acção social das autarquias locais em Portugal, cuja implementação dependa dos Conselhos Locais de Acção Social (CLAS), estruturas de âmbito municipal criadas ao abrigo do Programa Rede Social. Tendo em conta o território como espaço sócio-institucional que exerce uma

---

<sup>118</sup> Os CEAS têm um alcance, de comarca ou de zona, que supera o alcance dos municípios espanhóis; o CEAS de Sayago cobre toda a comarca sayaguesa. No campo do apoio social e da inserção os municípios sayaguenses não têm competências descentralizadas porque a dimensão da sua população é inferior a 20.000 habitantes. No discurso oficial da LBRL, no art.º 26, explicita-se que em municípios cuja dimensão da sua população seja inferior a 20.000 hab. não dispõe de competências para gerir princípios de solidariedade e de equidade intermunicipal está a cargo da respectiva Deputação, através dos CEAS.

importância relevante quando se trata de compreender o funcionamento da governança e da coordenação colectiva de recursos, mas, reconhecendo todavia, a existência de modelos orgânico-funcionais das competências territoriais de acção social diferenciados, tomaram-se como objecto de análise o CEAS de Sayago e o CLAS de Macedo de Cavaleiros, procurando compreender o envolvimento de um conjunto de *stakeholders* e a actividade das referidas estruturas locais.

Não pretendendo generalizar a partir de um universo constituído por um grande número de casos singulares, procedeu-se à selecção dos referidos territórios por apresentarem dimensões significativas do ponto de vista do funcionamento da governança pública no campo social, e, por estarem “enformados” de modelos de descentralização administrativa, “regionalista” no caso Espanhol e “municipalista” no caso Português.

Os critérios para a selecção dos territórios estiveram desde logo, vinculados à problemática geral e ao método de análise, tendo-se recorrido à informação de interlocutores privilegiados como, técnicos interlocutores do Ministério da Tutela e investigadores da UTAD e USAL. Como ponto de partida, em ambos os territórios seleccionados, deveriam existir iniciativas ou políticas locais, em áreas como a inserção socio-laboral e a animação do desenvolvimento comunitário, enformadas por processos de planeamento estratégico que sugerem a coordenação de políticas e evidenciam uma co-responsabilidade, individual e institucional com a protecção social integrada e com a comunicação entre níveis territoriais de poder. Com esta análise, explorar-se-iam os elementos presentes nos modelos de governança local, as especificidades e as repercussões das suas fronteiras.

#### Quadro 24. Critérios de selecção dos territórios

Territórios sincrónicos do interior norte de Portugal e de Espanha	<b>Zona Sayaguesa</b> , comarca, da região de Castela e Leão, Província de Zamora, NUT III Zamora, Comunidade Autónoma de Castela e Leão  <b>Macedo de Cavaleiros</b> , município do Distrito de Bragança, região Norte de Portugal, NUT III Alto Trás-os-Montes; Comunidade Intermunicipal ou plataforma de organização territorial Alto Trás-os-Montes
Estratégia política que perspetive o reforço da cooperação e da gestão participada	
Territórios envelhecidos e economicamente deprimidos	
Territórios “enformados” por modelos de descentralização com alguns aspectos divergentes, na organização funcional das competências descentralizadas e na “fórmula” de organização local encontrada para articular das diferentes instituições sociais na acção colectiva.	
Sociedades com experiências de governança no campo social, em torno da inserção socio-laboral ou da animação do desenvolvimento comunitário, baseadas no planeamento estratégico e na comunicação entre níveis de poder.	

O problema da governança local, tal como se abordou em capítulos anteriores, ganha ênfase na maior parte dos Estados, pela necessidade de configurar localmente dispositivos que executem as novas competências, em áreas adicionais de política social. Neste sentido, a comparação entre dois territórios, um de Portugal e outro de Espanha, mostrou-se adequada para compreender a eventual relação das práticas de governança com os modelos de descentralização no campo social.

#### 6.4. RECOLHA DE INFORMAÇÃO E APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

O concelho de Macedo de Cavaleiros e a comarca Sayaguense integram regiões do interior norte de Portugal e de Espanha e apresentam aproximações evidentes ao nível das respectivas dimensões socioeconómicas.

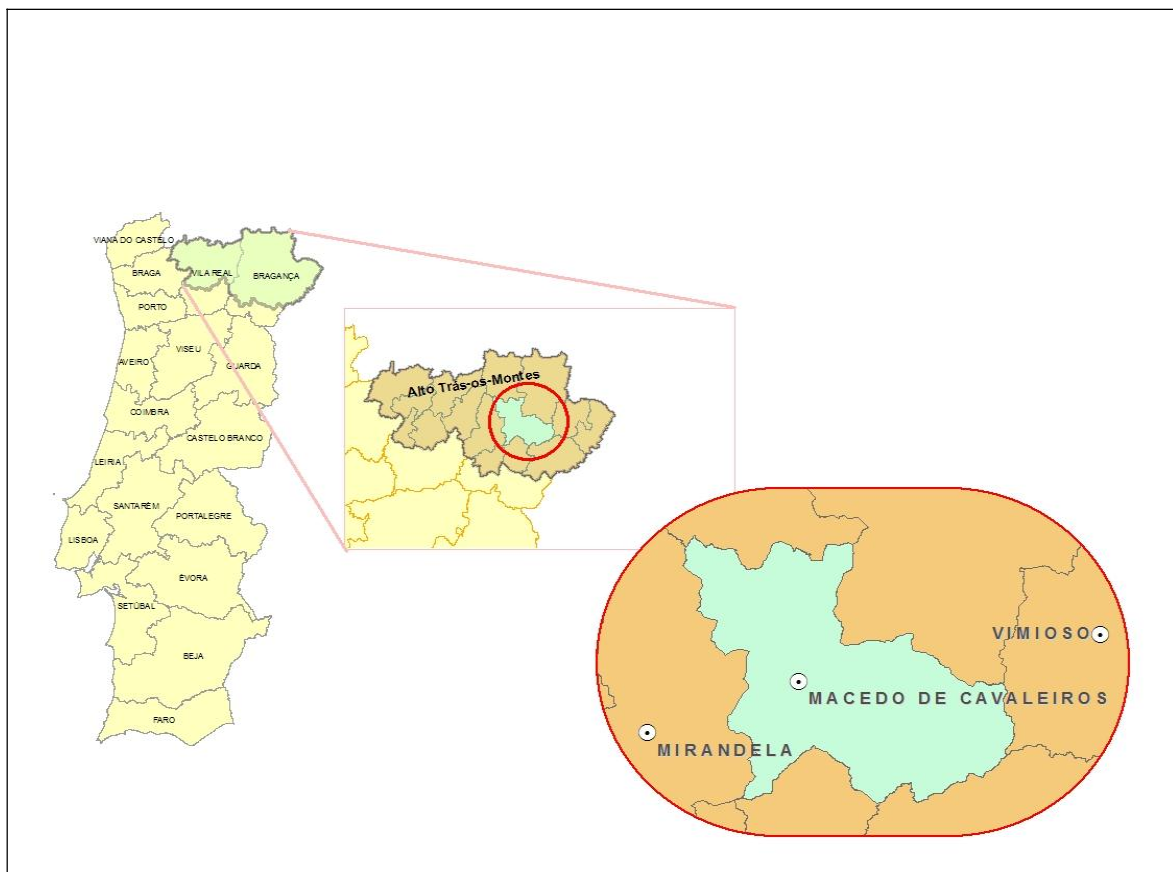
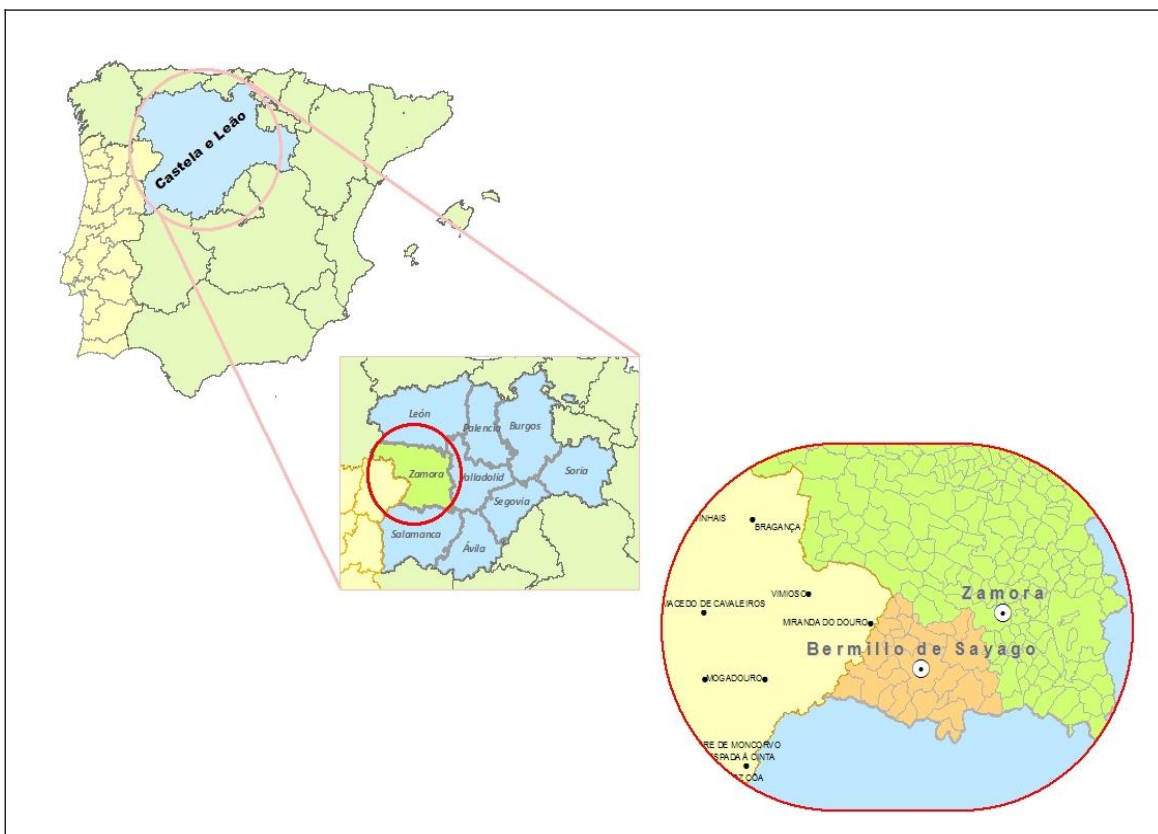


Figura 8. Localização do concelho de Macedo de Cavaleiros

A fig. 8 permite localizar o concelho de Macedo de Cavaleiros na região de Alto Trás-os-Montes, uma região que integra os Distritos de Vila Real e Bragança. O concelho

de Macedo de Cavaleiros, cuja sede, em termos administrativos e dos serviços públicos de acção social, se designa Macedo de Cavaleiros, situa-se especificamente no Distrito de Bragança, um território que integra a NUT III Alto Trás-os-Montes e a mesma plataforma intermunicipal.



**Figura 9. Localização da Comarca de Sayago**

A fig. 9 permite localizar a Comarca de Sayago na região de Castela e Leão especificamente na Província de Zamora, um território que integra a NUT III Zamora. A sede da Comarca em termos administrativos e dos serviços públicos de acção social é Bermillo de Sayago.

Ambos os territórios são envelhecidos e economicamente deprimidos<sup>119</sup>, com problemas de esvaziamento e despovoamento rural, em grande parte, explicados, pelos

<sup>119</sup> Na categoria de territórios envelhecidos e economicamente deprimidos, enquadram-se diversificadas condições desfavoráveis, nomeadamente: défices de integração familiar dos idosos (sós e institucionalizados); esvaziamento e envelhecimento da população; despovoamento rural e concentração populacional nas sedes dos concelhos; insuficientes níveis de cobertura e de acessibilidade às redes de equipamentos e serviços; níveis de instrução e qualificação da mão-de-obra baixos; défices de integração no mercado de trabalho; uma forte dependência económica das actividades agrícolas; elevada % de beneficiários de prestações sociais e baixo valor médio das pensões.

défices de integração no mercado de trabalho, pelo êxodo rural e pela concentração populacional nos centros urbanos.

**Quadro 25. Análise comparativa com base em indicadores geográficos e sócio-demográficos**

<b>Macedo de Cavaleiro</b>	<b>Zona de Sayago</b>
A sede do concelho é um núcleo urbano, está limitado a norte pelo município de Vinhais, a nordeste por Bragança, a leste por Vimioso, a sul por Mogadouro e Alfândega da Fé, a sudoeste por Vila Flor e a oeste por Mirandela	A sede da comarca é um pequeno núcleo urbano, está limitada a norte pela comarca de Aliste, a oeste por Portugal, a este por Zamora e Tierra del Vino, e, a sul pela província de Salamanca.
Dista 41 km da cidade de Bragança	Dista cerca de 58 km da cidade Salamanca
Tem 699,27 km <sup>2</sup> de área e 17 210 habitantes (2004), Com uma densidade demográfica de 25 habitantes/km <sup>2</sup> Subdivide-se em 38 freguesias <sup>120</sup>	Com uma área de 1500 Km <sup>2</sup> e 10.512 Habitantes (2005) Com uma densidade demográfica de 7,01 habitantes/km <sup>2</sup> Subdivide-se em vários municípios. <sup>121</sup>
A uma altitude média de 600 a 700 metros, com condições climáticas e de fertilidade do solo determinantes para a produção de vinhos, cereais, carne de bovino, ovino e caprino, azeite e castanha.	A uma altitude de 790 metros, com condições climáticas e de fertilidade do solo determinantes para os vinhos, os cereais, carnes bovinas, ovino e caprino, os produtos de olaria e os fornos de barro.

De acordo com DGDR/DGFCFT (2007) no documento final do Programa Operacional de Cooperação Transfronteiriça Portugal e Espanha 2007-2013, existem aproximações nas regiões de fronteira, em Alto Trás-os-Montes e Zamora, determinadas pelo fraco dinamismo socioeconómico, pela continuidade das referências culturais e pela existência de mercados regionais de proximidade, sobretudo após a integração de Portugal e de Espanha no espaço económico e político Europeu.

Existem níveis de convergência das NUT III de Fronteira reportados a dinâmicas registadas entre o período de 1991 e 2001, nos indicadores que resumem o desenvolvimento humano, designadamente, produtividade (produto interno bruto por trabalhador), qualificação escolar (% da população com instrução de nível 3 ou superior) e nível de mortalidade (taxa de mortalidade infantil). Os níveis de convergência foram avaliados segundo as ópticas de aproximação versus afastamento entre as 16 NUT III de Fronteira e

<sup>120</sup> Ala, Amendoeira, Arcas, Bagueixe, Bornes, Burga, Carrapatas, castelões, Chacim, Cortiços, Corujas, Edroso, Espadanedo, Ferreira, Grijó, Lagoa, Lamalonga, Lamas, Lombo, Macedo de Cavaleiros, Morais, Murços, Olmos, Peredo, Podence, Salselas, Sezulfe, Santa Combinha, Soutelo Mourisco, Talhas, Talhinhas, Vale Bemfeito, Vale da Porca, Vilar do Monte, Vilarinho de Agrochão, Vilarinho do Monte, Vinhais.

<sup>121</sup> De entre as suas localidades merecem referência os municípios de Villardiegua de la Ribera, Moral de Sayago, Moralina, Muga de Sayago, Fariza, Peñausende e Amesnal, Alfaraz, Almeida, Carbellino, Villamor de Cadosos, Fermoselle, Almendra (que faz de "fronteira" com a Província de Salamanca), Fornillos e Pinilla de Fermoselle.

aproximação versus afastamento das NUT III de Fronteira de cada Estado relativamente aos valores médios nacionais. DGDR/DGFCFT (2007:35-36)

**Quadro 26. Indicadores base dos índices de convergência**

Territórios	Produtividade PIB/ Emprego (1000 Euros)			Instrução Nível 3 ou mais (%)			Mortalidade infantil (Permilagem)		
	1991	2001	Var. %	1991	2001	Var. %	1991	2001	Var. %
Alto Trás-os-Montes	10,9	21,6	98,1	18,1	19,5	7,6	16,7	6,7	-59,8
Zamora	22,9	40,9	78,6	28,5	43,6	53,0	5,6	5,2	-8,0
Média NUT III Fronteira	16,6	31,1	95,1	24,7	32,0	26,0	9,4	4,7	-47,6
Média NUT III Fronteira Pt.	11,4	22,9	108,3	20,2	21,8	8,3	11,0	5,2	-52,3
Média NUT III Fronteira Es.	22,9	40,0	74,6	29,7	44,5	50,2	7,3	3,9	-47,3
Portugal	13,7	28,1	104,8	25,9	27,2	5,0	10,3	5,1	-50,6
Espanha	26,4	44,6	69,4	34,2	51,6	50,8	7,3	4,2	-42,2

Adaptado DGDR/DGFCFT (2007)

Em concreto, nas NUT III Alto Trás-os-Montes e Zamora, os indicadores, produtividade, nível de instrução e mortalidade infantil, revelam uma convergência significativa nos totais obtidos, entre 1991-2001, quando comparados aos totais desses mesmos indicadores, na média das NUT III de fronteira, na média das NUT de cada Estado e nos totais nacionais.

Sobrevoando a análise da mesma fonte é possível destacar alguns aspectos relevantes, sobre o diagnóstico dos territórios e as prioridades de cooperação para as NUT III Alto Trás-os-Montes e Zamora, os quais, se relacionam com o âmbito desta investigação, uma vez que, demonstram a importância política atribuída à implementação de abordagens colectivas de governança local, na NUT III Alto Trás-os-Montes e Zamora em particular e no quadro sociopolítico da EU. Salienta-se a referência ao atraso no desenvolvimento da sociedade da informação, ligado, quer, ao défice de qualificações, quer, à falta de infra-estruturação do território (rede de banda larga), bom como os fortes obstáculos à cooperação na óptica da gestão conjunta, a respectiva relação de interdependência com a existência de instrumentos de regulação e procedimentos administrativos muito diferenciados.

**Quadro 27. Alguns aspectos do diagnóstico e da estratégia política de desenvolvimento transfronteiriço para as NUT III Norte de Portugal e Castela e Leão**

Variável	Aspectos Relevantes do Diagnóstico	Prioridades Cooperação - Norte Castela e Leão
Crescimento Económico	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Desadequação das qualificações, no quadro da economia de conhecimento, inovação e desenvolvimento tecnológico;</li> <li>– Atraso no desenvolvimento da sociedade da informação, ligado quer ao défice de qualificações quer à falta de infra-estruturação do território (rede de banda larga);</li> <li>– Debilidade da estrutura empresarial;</li> <li>– Elevado peso do sector terciário, com maior representatividade nas cidades;</li> <li>– Potencialidades agro-industriais;</li> <li>– Necessidade de diversificar a actividade económica, não concentrando exclusivamente a aposta no turismo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Modernizar a estrutura produtiva;</li> <li>– Favorecer a transferência tecnológica, parcerias entre Universidades e Empresas;</li> <li>– Fomentar a mobilidade do capital humano;</li> <li>– Fomentar a especificidade da indústria agro-alimentar;</li> <li>– Valorizar o eixo Douro-Duero e o Turismo</li> </ul>
Estímulo à cooperação	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Fortes obstáculos à cooperação na óptica da gestão conjunta, ligados a instrumentos de regulação e procedimentos administrativos muito diferenciados;</li> <li>– Forte interacção entre os estabelecimentos de ensino superior e a comunidade, registando-se uma grande frequência de projectos conjuntos;</li> <li>– Experiências bem sucedidas de gestão conjunta de equipamentos;</li> <li>– Número crescente de iniciativas culturais conjuntas;</li> <li>– Estratégias empresariais conjuntas para afirmação de espaços periféricos, nomeadamente através da partilha de serviços qualificados, como o marketing, a gestão financeira e o Design;</li> <li>– Tentativas de consolidação de redes institucionais entre organismos públicos, empresariais, e solidários.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Reforçar a cooperação entre entidades da administração pública regional, agentes económicos sociais e culturais dos dois lados da fronteira;</li> <li>– Fomentar a utilização em rede de equipamentos sociais, culturais e de lazer;</li> <li>– Garantir o desenvolvimento de serviços comuns;</li> <li>– Promover uma maior interacção social e cultural nas populações raianas.</li> </ul>

Adaptado DGDR/DGFCFT (2007)

Da leitura do quadro anterior percebe-se a clara aposta no reforço da cooperação entre entidades da administração pública regional, agentes económicos, sociais e culturais dos dois lados da fronteira, em torno da definição de estratégias colectivas de governança do bem comum.

No seguimento da análise da realidade empírica e tratando-se de demonstrar que ambos os territórios são envelhecidos e economicamente deprimidos, salienta-se o contexto demográfico, caracterizado pela baixa densidade populacional, êxodo rural forte processo emigratório e envelhecimento, constitui um dos grandes *handicaps* das regiões transfronteiriças do interior e, nomeadamente das NUT III Alto Trás-os-Montes e Zamora.



Quadro 28. Modelos espaciais da fronteira

Crescimento populacional	Tipo	Densidade Populacional	Territórios de fronteira		
	Positivo	Alta (Mais 100 hab/km <sup>2</sup> )	Badajoz.  663.803 hab 21.766 Km <sup>2</sup>	Huelva- Algarve  802.608 hab 15.117 km <sup>2</sup>	Ponte Vedra- Cávado  1.284.718 hab. 5.737 km <sup>2</sup>
	Nulo	Média (41-100 hab/km <sup>2</sup> )			Minho- Lima  250.000 hab 2.210 km <sup>2</sup>
	Negativo	Baixa (Menos de 40 hab/km <sup>2</sup> )	<b>Alto Trás-os-Montes</b> <b>Zamora</b> Salamanca Beira Interior Norte Cáceres Beira Interior Sul Alto Alentejo Alentejo Central Baixo Alentejo  1.790.357 hab. 80.425 km <sup>2</sup>	Ourense- Douro  578.510 hab 11.385 k <sup>2</sup>	

Adaptado de DGDR e DGFCFT (2007).

Os modelos espaciais sistematizados no quadro anterior resultam da análise de variáveis socioeconómicas básicas, tanto do ponto de vista estrutural (potencial demográfico e densidade) como do ponto de vista dinâmico relativo à evolução da população.<sup>122</sup> Estas zonas mais recessivas integram áreas pouco povoadas e em contínua regressão, com um forte índice de envelhecimento, estruturas agrárias tradicionais, ausência de industrialização, débil tecido económico e empresarial, e, um PIB *per capita* que ronda os 50-60 % da média comunitária.

As NUT III Alto Trás-os-Montes e Zamora respectivamente integram o modelo espacial de fronteira mais recessivo, com um crescimento populacional negativo e uma densidade populacional inferior a 40 hab/km<sup>2</sup>. Por outro lado, segundo DGDR e DGFCFT (2007), as características demográficas e de esvaziamento populacional associam-se a um

<sup>122</sup> Segundo DGDR e DGFCFT (2007) a Cooperação transfronteiriça de Portugal/Espanha, os territórios com mais de 40 hab/km<sup>2</sup> conjugam densidades populacionais média/alta, onde se insere as NUT III Pontevedra, Cávado Huelva e Algarve, cujo potencial demográfico e económico beneficia da presença dos sistemas urbanos mais desenvolvidos da zona fronteiriça, como Vigo Pontevedra, Braga, Barcelos, Huelva e Faro. Os territórios com valores médios de densidade demográfica e crescimento populacional, designadamente as NUT III Ourense e Douro, que, mantêm um registo demográfico básico num contexto de recessão, e Minho e Lima, por manterem uma estrutura demográfica sólida apesar do estancamento demográfico manifestado na década de 90 do séc. XX. Por último, nos espaços de fronteira mais recessivos, regista-se uma ampla franja que se estende pelas 9 NUT III centrais - Trás-os-Montes, Zamora e Salamanca, Beiras Interiores, Cáceres e Alentejo - incluindo a área urbana transfronteiriça dos territórios de Badajoz-Elvas, por conjugarem factores como a débil densidade demográfica (inferior a 40 hab/km<sup>2</sup>) com taxas regressivas de crescimento populacional.

conjunto de características socioeconómicas relacionadas com a estrutura produtiva débil e desequilibrada, o predomínio do sector agrário e dos serviços, um sector secundário incipiente e pouco diversificado, falta de infra-estruturas organizativas do tecido industrial, fraco nível de investimento e falta de cobertura de infra-estruturas sociais.

Os défices de integração familiar da população idosa, a par com, os insuficientes níveis de cobertura e de acessibilidades às redes de equipamentos sociais, são também vulnerabilidades associadas ao envelhecimento em espaços rurais. Vários autores têm destacado a variável demográfica das zonas do interior e um conjunto de outras características socioeconómicas, na dificuldade de criar dinâmicas de desenvolvimento. Nomeadamente, Fernandes (2001) refere, entre os países desenvolvidos, Itália, Espanha, Japão e Grécia são as nações mais velhas com proporções de idosos acima dos 30%. Do mesmo modo, Desesquelles (1998) suportado nas previsões médias das Nações Unidas até 2050, integra os países da Europa do sul, com a excepção de Portugal, nos países com mais altas proporções de pessoas com 65 e mais anos. No entanto, em Portugal a evolução demográfica também segue o sentido de um contínuo envelhecimento, a população com mais de 65 anos duplicou nos últimos 40 anos, passando de 8% em 1960 para 16% em 2001. De acordo com as últimas actualizações do INE, estima-se que até 2050 volte a duplicar, representando 32% da população total. (Carrilho e Gonçalves, 2004).

Também Cristóvão *et al.* (1999) reconhece a componente demográfica como central no interior norte de Portugal, nomeadamente no caso de Trás-os-Montes, onde destacam a tendência forte e constante para a diminuição da população, caracterizada pela rarefacção demográfica concelhia generalizada, decréscimo acentuado da densidade populacional, o desequilíbrio na estrutura etária, a queda da natalidade e fecundidade, a intensa saída para o exterior e o grande fluxo para as áreas urbanas.

No mesmo sentido, Diéguez *et al.* (2005) relativamente à comarca de Sayago, chama especialmente à atenção para o número de pessoas dependentes (ou não produtivas) por ser maior do que o número de população activa, donde a falta de oportunidades de emprego para a população jovem agravada por políticas a favor das cidades, fizeram com que os habitantes de Sayago procurassem emprego fora da região em grandes pólos industriais de Espanha e Europa.

Percorrendo a análise dos critérios que conduziram à escolha dos territórios exploraram-se ainda os modelos de descentralização segundo o marco estabelecido nos Estados de referência e as experiências de governança no campo social, como se desenvolve no ponto seguinte.

## 6.5. DE REGRESSO À PROBLEMÁTICA DA GOVERNANÇA LOCAL

Em ambos os territórios, é competência das entidades locais impulsionarem a criação de iniciativas de valorização pessoal/social, económica, cultural e política. No âmbito desta investigação, atribuiu-se particular ênfase, à análise das dinâmicas/iniciativas de criação de respostas de apoio social a grupos socialmente desfavorecidos e de apoio ao desenvolvimento de actividades económicas.

O modelo espanhol de descentralização, implantado em pleno regime democrático, parte do reconhecimento de uma pluralidade de entidades locais dentro do aparelho estatal, com distintos tamanhos e funções, que, contam com os seus próprios órgãos de governo e administração. Existem diferentes entidades locais, de direito público, todas dotadas de capacidade jurídica para o cumprimento das suas competências. Enquanto o modelo Português de descentralização, também implantado no regime democrático, fomentou, paulatinamente, a autonomia municipal como forma de reorganizar os serviços públicos de resposta às necessidades sociais e à participação política dos cidadãos. Desde a tensão que viveram no Estado Novo até à viragem do séc. XX, as autarquias deram um salto qualitativo que se traduziu numa maior capacidade de decidir o futuro do território e, de organizar e articular as relações entre os diferentes actores através da activação de estruturas associativas locais.

Com efeito, no seguimento das novas competências descentralizados para espaços de proximidade tal como se abordou no Capítulo V, e, subscrevendo Subirats (2006), os governos locais ressurgem como actores privilegiados na distribuição do bem-estar integrado e na implementação de mecanismos de participação colectiva. Neste sentido, está em curso o desafio de se desenvolverem novas arquitecturas de governança, que resultem em processos de reestruturação orgânica das instituições sociais, através da celebração de contratos ou associações, de modo a viabilizar a partilha das responsabilidades sociais e a acção colectiva na resposta aos problemas do território, incorporando dimensões de resposta integrada e de participação das comunidades.

A partir dos anos 90 do séc. XX os vários Estados, pelo menos em teoria, adoptam modelos de relacionamento das autarquias com o Estado Central, baseados em estilos de governança descentralizados, desconcentrados e horizontais. Fomenta-se a agregação de uma diversidade de entidades locais em dispositivos locais, capazes de envolver os organismos territoriais, da rede pública da administração central e local, da rede privada e solidária e da rede produtiva e do consumo.

Na análise micro-sociológica valorizou-se a análise dos dispositivos territoriais de acção social, criados, no seguimento de uma coordenação de políticas que visasse a aproximação dos serviços à população, a integração da dimensão económica nos processos de acção social e a dimensão negocial colectiva na definição e implementação de cursos de acção.

Ao tomarem-se como objectos de análise dois territórios, o concelho de Macedo de Cavaleiros e a comarca de Sayago, tiveram-se em conta, territórios “enformados” por modelos de descentralização com alguns aspectos convergentes apesar das indiscutíveis diferenciações na organização funcional das competências descentralizadas. As estruturas institucionais locais como o CEAS e o CLASMC, cujas competências consistem, basicamente, em aplicar políticas e dinamizar iniciativas locais no campo social, continuam a encarar com alguma fragilidade a coordenação de políticas e a articulação de agendas entre entidades, reguladores da administração central, regional e local. O carácter recente de grande parte das políticas sociais, suportadas em fórmulas de governança, parece justificar a existência nos dois territórios de constrangimentos no campo da recontextualização e da reprodução das políticas locais de governança (integradas, colectivas e negociais)<sup>123</sup>.

No âmbito da análise micro-sociológica estudaram-se práticas locais explorando o seu quadro normativo oficial e elucidando os diferentes elementos de governança colectiva e de intervenção social. Iniciou-se a identificação dos interlocutores sociais, *stakeholders* em matéria de acção social e do desenvolvimento, a partir da entrevista semi-estruturada em profundidade, ao técnico-coordenador do CLAS e do CEAS<sup>124</sup>. Dividiu-se a entrevista em 3 sessões e recolheu-se informação sobre o enquadramento da estrutura local, a actividade desenvolvida no âmbito das suas competências, o processo de trabalho em termos de acção colectiva, os principais *stakeholders* no campo social, o quadro normativo e o modelo filosófico-procedimental, a comunicação entre os diferentes níveis territoriais, a percepção

---

<sup>123</sup> Ao longo deste capítulo elucidar-se-ão os factores implicados na fragilização destas práticas, contudo, indicam-se a título de exemplo, no caso Espanhol, a dificuldade de mobilizar estruturas institucionais do território em torno de um interesse estratégico, a centralidade do processo de planeamento, a centralidade do processo de decisão estratégico, a falta de envolvimento da comunidade, a falta de utilização de metodologias participativas para integrar os *stakeholders* na acção e a dificuldade de pôr em prática a coordenação local de agendas e a realização de projectos colectivos; enquanto no caso Português se destacam como fragilidades, a comunicação externa entre o representante na parceria e a chefia da respectiva instituição e com plataformas supramunicipais, a coordenação de recursos exógenos, a falta de recursos e financiamentos.

<sup>124</sup> Consultar anexo 1, nomeadamente o Guião de entrevista exploratória, semi-estruturada às estruturas de acção social e/ou desenvolvimento comunitário com assento no território.

dos actores sobre as suas práticas e a identificação de alcances e limites do modelo de governança em funcionamento nos territórios.

A compreensão sociológica das dinâmicas locais de articulação versus coordenação de políticas e de actores no campo social - ao serem determinadas por modelos de descentralização diferenciados que, resultaram em estratégias de distribuição do poder do Estado por unidades periféricas diferentes, embora com fundamentos similares de democratização e de ampliação dos níveis de participação social - obrigou a desenvolver um raciocínio comparativo específico das dinâmicas produzidas no âmbito dos processos locais. Se no Concelho de Macedo de Cavaleiros o CLASMC é um órgão de parceria que reúne vários *stakeholders* para planearem e organizarem intervenções sociais com vários registos, observando o marco oficial estabelecido pelos Ministérios, com maior destaque para o Ministério da Segurança Social; na comarca de Sayago o CEAS é um órgão que faz parte integrante da Deputação de Zamora, criado para aproximar a acção social da zona de Sayago segundo o marco oficial, filosófico-procedimental e de planeamento, estabelecido pela Junta Autónoma de Castela e Leão.

Na Zona de Sayago tendo-se constatado a falta de relatórios de avaliação sobre a aplicação dos planos e a incipiente articulação local de estruturas e serviços em torno de uma acção colectiva recontextualizada, e, pretendendo assentar o raciocínio comparativo na análise de categorias semelhantes que permitissem explicitar os modelos utilizados na definição de estratégias colectivas de governança local, enviou-se para o CEAS e para o CLASMC uma ficha com questões abertas para que, apresentassem estratégias colectivas, que, combinassem a protecção social integrada e a governança negocial colectiva territorial.<sup>125</sup>

Em Macedo de Cavaleiros indicaram dois processos locais, pelo que, se estendeu a análise, aos *stakeholders* envolvidos nesses processos locais utilizando a técnica de entrevista colectiva a *focus group*<sup>126</sup>. Na Comarca de Sayago não foram indicados quaisquer processos locais, pelo que, se tornou necessário estender a análise, aos restantes interlocutores institucionais da Zona de Sayago, a partir da entrevista semi-estruturada aos responsáveis desses serviços/estruturas<sup>127</sup>.

---

<sup>125</sup> Consultar anexo 4, Ficha de caracterização de estratégias colectivas de governação local no campo social. Esta ficha foi preenchida apenas pelo CLASMC de Macedo de Cavaleiros. O CEAS de Sayago não a preencheu, alegando não existirem processos de governação negocial, colectiva territorial no campo da acção social.

<sup>126</sup> Consultar anexo 2, Guião de entrevista colectiva (*focus group*) dirigida aos *stakeholders* dos projectos locais estudados.

<sup>127</sup> Consultar anexo 3, Guião de entrevista semi-estruturada, às estruturas institucionais locais: zona de Sayago.

Todas as entrevistas semi-diretivas foram encaminhadas por uma série de perguntas, relativamente abertas, não obedecendo necessariamente à ordem indicada nos guiões. A conversa fluía, entre os parâmetros pré-estabelecidos e a reflexividade que os técnicos, entretanto, desenvolviam quando confrontados com as questões e com modos de funcionamento noutros contextos apresentados pelo entrevistador.

Simultaneamente, procedeu-se à observação empírica da realidade territorial, incidindo concretamente nas práticas de governança local desenvolvidas nos projectos e/ou políticas locais em estudo, explorando a componente negocial, colectiva, democrática, a capacidade de integração e articulação entre agendas, *stakeholders*, recursos e políticas económicas e sociais.

A partir das entrevistas, da observação e da análise de documental e, incorporando ainda a análise de discurso oficial, procedeu-se ao encontro das dinâmicas territoriais, dos discursos oficiais e das práticas territoriais, caracterizando o processo de construção da acção colectiva e da governança local, explicitando a sua condição de “colagem” ao campo da produção normativa, ou de recontextualização e reprodução de práticas territoriais contextualizadas.

#### **6.5.1. *Modos operandi* da governança local na Comarca de Sayago**

Tal como se abordou no capítulo V desta investigação, a constituição espanhola, no seu título 1, capítulo III, estabelece os princípios orientadores da política social e económica do Estado e salienta que os poderes públicos estão obrigados às prestações em matéria de serviços sociais e acção social.

A Comunidade Autónoma de Castela e Leão, no artigo 32.1, 19.<sup>a</sup> e 20.<sup>a</sup> do seu Estatuto de Autonomia, reitera e assume a exclusividade das competências do sistema de acção social, remetendo a administração e o governo das províncias para a responsabilidade das Deputações Provinciais que, gozam de competências, atribuídas pela Comunidade Autónoma, numa diversidade de domínios.

**Quadro 29. Áreas de Actuação da Junta do Governo das Deputações Provinciais**

<b>Áreas de actuação</b>	Agricultura, pecuária e zonas verdes
	Assistência a municípios e urbanismo
	Economia e fazenda
	Educação, cultura e emigração
	Iniciativas económicas e assuntos europeus
	Juventude e desporto
	Meio ambiente
	Obras
	Política social e imigração
	Turismo

A área da política social e emigração, segundo o discurso oficial veiculado nos documentos oficiais, prossegue objectivos de “solidariedade e desenvolvimento da pessoa humana”, “actuar contra a marginalização social”, e “facilitar meios para a integração social e para o desenvolvimento comunitário”.

**Quadro 30. Domínios de Competências da Junta de Governo Provincial**

<b>Domínios de Competências</b>	Coordenação dos serviços municipais de modo a coordenar a prestação de serviços integral e adequada à especificidade dos territórios locais; Prestação de serviços públicos de carácter supra municipal e estabelecimento das cooperações necessárias ao fomento do desenvolvimento económico e social; Planeamento provincial, de acordo com as competências das diferentes administrações públicas e com os interesses peculiares da Província.
---------------------------------	---

Adaptado de Fundação Luís Vives (2009).

A Comunidade Autónoma da Castela e Leão é a mais extensa região de toda a União Europeia e é formada por nove províncias: Leão, Zamora, Salamanca, Ávila, Segóvia, Palência, Burgos, Sória e Valladolid<sup>128</sup>.

A lei 18/88 de 28 de Dezembro estabelece o conjunto de princípios que integram o sistema de acção social em Castela e Leão, a composição a organização e as bases de funcionamento das entidades de âmbito regional que integram o referido sistema.<sup>129</sup> Pese

<sup>128</sup> A Comunidade Autónoma Castela e Leão faz fronteira com as seguintes Comunidades Autónomas: Astúrias e Cantábria a norte, País Basco a nordeste, Rioja e Aragão a este, Castilla La-Mancha e Madrid a sudeste, Estremadura a sul, Galiza a oeste; também Portugal a limita a oeste. Tem uma superfície de 94 233 km<sup>2</sup>. A sua população absoluta é de 2 480 369 habitantes, o que equivale a 5,9% da população total de Espanha, tendo uma densidade populacional de 26,32 habitantes por km<sup>2</sup>.

<sup>129</sup> Segundo o nº 3 do artº 20 da lei 18/98, integram a composição do sistema de acção social entidades como: Junta de Castela e Leão, Ayntamientos e Deputações Provinciais, Conselhos Provinciais de Acção Social, Conselho Regional de Consumidores, Associações regionais que trabalham nestes sectores, entidades

embora, o sistema de acção social ser constituído por uma diversidade de entidades de públicas e privadas que trabalham nestes sectores, bem como, por organizações empresariais representativas da região, associações de desenvolvimento rural, e conselhos provinciais, os poderes de coordenação dos serviços municipais e de orientação em torno da execução da política social regional e das actuações dos poderes políticos na Comunidade, estão centralizados na Junta Autónoma.

**Quadro 31. Princípios subjacentes ao sistema de acção social de Castela e Leão**

	<b>Ideias subjacentes no discurso oficial</b>
<b>Subsidiariedade</b>	Resulta da descentralização e repartição dos poderes, implicando confluência e actuação complementar com os demais sistemas da protecção social.
<b>Integração do sistema</b>	Apela à integração dos sectores, organização integrada dos recursos (públicos e privados) de modo a responder ao carácter multidimensional dos fenómenos de pobreza e exclusão social.
<b>Articulação em níveis</b>	Organiza e articula serviços básicos e serviços específicos para uma melhor resposta ao problema. Visa garantir uma acção inter-relacionada e coordenada do bem-estar.
<b>Cooperação entre administrações</b>	Associa a actuação da administração pública ao princípio da responsabilidade.
<b>Colaboração de entidades privada</b>	Associa a actuação pública à complementaridade do sector privado.
<b>Animação Comunitária</b>	Apela ao desenvolvimento comunitário.
<b>Participação dos cidadãos</b>	Resulta da utilização de abordagens participativas envolvendo os cidadãos directamente ou através de representantes.
<b>Gestão homogénea</b>	Apela à gestão a partir de uma estrutura administrativa única que garanta unidade de critérios, economia, eficácia agilidade, em simultâneo os princípios de descentralização e participação.
<b>Financiamento por prioridades</b>	Organiza o financiamento em razão de esclarecimentos e fundamentações na matéria.
<b>Coordenação</b>	Organiza e articula a acção dos diferentes agentes para garantir uma maior operatividade do sistema, uma gestão eficaz e unitária que evite duplicações de intervenções.
<b>Planificação</b>	Instrumento de organização da intervenção que garante aproveitamento de recursos, apoio à regulação homogénea e à coordenada dos agentes.

Adaptado de Junta de Castela e Leão (2005).

De entre os princípios e valores gerais de universalidade, igualdade, liberdade, solidariedade e descentralização, subjacentes ao sistema, destacam-se no quadro a cima aqueles que se relacionam com a temática desta investigação, como a cooperação entre administrações, a colaboração com entidades privadas, a animação comunitária, a participação dos cidadãos e a gestão homogénea. Princípios cuja implementação implicaria a articulação entre os *stakeholders* do território local, provincial e regional e a coordenação da actuação dos diferentes agentes com operatividade no sistema de acção social.

---

privadas de serviços sociais e de acção social, fundações e associações benéfico assistenciais, Federação de caixas de aforro da região, os sindicatos de trabalhadores e as organizações empresariais mais representativas da região, as associações de desenvolvimento comunitário entre outras entidades que se considerem oportunas.



**Quadro 32. Organização do Sistema de Acção Social em Castela e Leão**

Tipo de Serviços	Funções		Âmbito
<p><b>Junta Autónoma</b></p> <p><b>Gerência de Serviços Sociais Territoriais</b></p>	<p>Ordena, planifica e coordena os serviços sociais do âmbito territorial;</p> <p>Gere os centros e serviços sociais de titularidade própria;</p> <p>Autoriza, regista e inspeciona os centros e serviços sociais cuja titularidade corresponda tanto a entidades públicas como privadas;</p> <p>Coopera com entidades locais, outras administrações públicas e entidades privadas para desenvolver distintos Programas, serviços e prestações destinadas a dar resposta às necessidades sociais dos cidadãos;</p> <p>Regula as condições e requisitos para garantir a protecção dos direitos dos usuários dos serviços sociais e as condições de acesso e participação a respeito das actuações do sistema de acção social;</p> <p>Promove o desenvolvimento e cooperação do voluntariado.</p>		<p><b>Regional</b></p>
<p><b>Deputações Provinciais e Municípios com mais de 20.000 habitantes</b></p>	<p>Criam, gerem e coordenam os serviços sociais básicos e específicos;</p> <p>Propõem o mapa de zonificação e de ordenação dos serviços sociais segundo o marco estabelecido pela Junta Autónoma;</p> <p>Fomentam a cooperação da iniciativa privada nas prestações de serviços sociais e promovem a coordenação necessária com as suas actuações e serviços;</p> <p>Colaboram com a Junta de Castela e Leão nas funções de autorização administrativa, inspecção, sanção, estudo de recursos e necessidades ou formação entre outras;</p> <p>Promovem e regulam a participação dos cidadãos através dos Conselhos Provinciais ou de Zona de Acção Social;</p> <p>Potenciam o voluntariado.</p>		<p><b>Provincial/Municipal hierárquica Regional Sobre orientação</b></p>
<p><b>Rede de Centros de Acção Social (CEAS)</b></p>	<p>Informam e orientam os cidadãos sobre os direitos a que podem aceder e sobre os recursos sociais, nacionais e/ou específicos existentes.</p>		<p><b>Comarca/ local hierárquica Regional ou Provincial</b></p>
<p><b>Iniciativa Privada</b></p>	<p>Programas e serviços de gestão própria sem financiamento público</p>	<p>Programas e serviços concertados, ou subvenções com financiamento público</p>	<p><b>Sobre orientação Regional ou Provincial</b></p>
<p><b>Órgão de participação cidadã</b></p>	<p>Canalizam a participação dos cidadãos e das entidades do tecido social, através de órgão colegiais de representação</p>	<p>Entre os quais se destacam:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Conselho Regional de acção social</li> <li>– Conselho Provincial de acção social</li> <li>– Conselho Social de Zona</li> </ul>	<p><b>Regional; Provincial, Comarca; Local</b></p>

Apesar de existir descentralização para as Deputações Provinciais de competências como a coordenação dos serviços municipais, a prestação de serviços públicos de carácter

supra municipal, o estabelecimento das cooperações necessárias ao fomento do desenvolvimento económico e social, e, o planeamento provincial-continua no domínio de competências da Junta Autónoma a actividade de regulação, de registo das entidades e dos centros de serviços sociais, de definição de subvenções, de definição dos requisitos para aplicação das leis, de constituição e funcionamento das equipas de acção social e de adopção de medidas oportunas que garantam a prestação social nos centros e serviços do sistema de acção social. Percebendo-se uma partilha de competências entre os órgãos regionais e provinciais- nos domínios da coordenação, planificação da actividade e fomento do desenvolvimento económico e social- que, implica comunicação hierárquica.

Assim, embora no campo da produção do discurso oficial, o sistema de acção social apele à gestão homogénea, à animação comunitária, à cooperação entre entidades, à coordenação e ao planeamento estratégico periódico, parece orientar estas atribuições para uma estrutura administrativa única, que garanta, pelo menos no campo da produção do discurso oficial, a operatividade eficaz e a igualdade para todos os cidadãos.

Com efeito, o sistema de acção social de Castela e Leão, segundo o discurso oficial organiza-se, articula-se e coordena-se através da cooperação entre administrações do sector público, e promove a organização integrada dos recursos públicos e privados, prevendo a colaboração com entidades privadas e a participação da comunidade através da criação de órgãos de participação colegial. Porém, no campo de recontextualização oficial preconiza uma ideia hierarquizada e rígida de governança, que não dá espaço de manobra aos actores locais, ao nível da comarca.

A Junta Autónoma, os Municípios<sup>130</sup> (Ayntamientos) com mais de 20.000 habitantes, as Deputações Provinciais e as Gerências Territoriais, constituem-se nos actores privilegiados do modelo de governança. Acedem à informação, detém o poder de decisão, planeiam a intervenção e regulam a aplicação das políticas e programas sociais que integram o sistema de acção social. Com efeito, estes serviços, através dos CEAS promovem o acesso das pessoas e famílias aos programas, políticas e recursos, tanto nacionais como específicos, de informação, orientação e actuação em situações sociais de desigualdade, de risco, de pobreza e de exclusão.

Os princípios do sistema de acção social em Castela e Leão observam a filosofia política dos últimos anos, consubstanciada na procura de respostas integradas de combate à

---

<sup>130</sup> A Lei de bases do regime local no seu artº 31 constitui as Deputações Provinciais e os municípios (ayuntamientos) com mais de 20.000 habitantes, como corporações locais, com personalidade jurídica e plena capacidade de assegurar os seus fins.

pobreza e de desenvolvimento comunitário, bem como, na governança dos assuntos públicos locais. Tal como se abordou no capítulo anterior, a lei 18/98, nos art.ºs 20,22,23 e 24 prevê a criação de conselhos regionais e de província de acção social, para coordenação, programação, participação e gestão de programas de acção social. De entre, as funções dos referidos conselhos, destacam-se: a) animação do desenvolvimento comunitário; b) mobilização da participação dos cidadãos; c) colaboração no aumento dos níveis de bem-estar físico, psíquico e social das áreas geográficas; d) promoção do estabelecimento de relações inter-institucionais, de bairro ou de meio rural para potenciar a resposta aos problemas.

Contudo, observando também, os art.ºs 29, 30 e 31 da lei 18/98, cabe à Junta de Castela e Leão a coordenação, a orientação e o planeamento de todo o sistema de acção social. Saliencia-se o carácter vinculativo previsto no clausulado do nº 2 do art. 30, que vincula todas as organizações públicas da comunidade autónoma e as entidades privadas que recebam fundos públicos ao cumprimento das metas estabelecidas no planeamento regional.

Com efeito, as Deputações Provinciais, no seu âmbito territorial, estão vinculadas à planificação regional e sem prejuízo das competências municipais, proporcionam serviços de proximidade, de informação, de orientação para acesso a programas, serviços e políticas. As Províncias organizam-se através de uma rede de Centros de Acção Social (CEAS) que se constituem nos serviços de acção social municipais. *As 189 zonas de acção social em que se estrutura territorialmente o sistema de acção social em Espanha dispõem no mínimo de um CEAS, existindo no ano 2004, um total de 194 CEAS, organismos com dependência hierárquica das corporações locais com competência em matéria de serviços sociais.* (Junta Autónoma de Castela e Leão, 2005:77).

No âmbito do discurso oficial compete às Deputações Provinciais a coordenação, a organização e a gestão dos serviços básicos e específicos do sistema de acção social, bem como, a coordenação dos serviços sociais municipais implementados através dos CEAS e a programação provincial, assegurando a prestação integral e adequada na totalidade do território provincial. No entanto, todas estas competências provinciais de coordenação, aplicação e planificação do sistema de acção social, tal como se salvaguarda na alínea f) do nº 1 do art. 36, deverão ser asseguradas em harmonia com o nível regional. Implicando, como se explicitou no quadro 32, uma articulação hierárquica. No campo da produção do discurso oficial está prevista esta colaboração com a Junta Autónoma, no âmbito dos

poderes atribuídos às Deputações, para estabelecer prestações complementares e para fomentar a animação comunitária e participar no diagnóstico de necessidades.

Do mesmo modo, no nº 4 do art.º 30 da mesma lei, salientam-se os actores envolvidos na concepção dos planos, desde os Conselhos de Cooperação da Administração, das Deputações Provinciais, à Comissão Sectorial de Cooperação de Acção Social e ao Conselho Regional de Acção Social. Contudo, mostrando que no discurso oficial, no campo da produção, está prevista a participação cidadã, apesar de, no CEAS da comarca de Sayago se continuar a observar uma prática de planeamento centralizada na Junta Autónoma.

O nº 2 do art.º 36 da lei 18/98 esclarece ainda que, as Deputações Provinciais detêm o poder de instalar os seus serviços específicos em qualquer parte do território provincial. Na província de Zamora existem dez centros de acção social (CEAS) que, sobre orientação hierárquica da Deputação Provincial, asseguram a cobertura total de serviços sociais públicos a toda a população da província de Zamora<sup>131</sup>, com competências de apoio às situações de carência e necessidades de desenvolvimento pessoal e integração sócio-laboral.

**Quadro 33. CEAS na Província de Zamora versus Equipas técnicas na área da política social e imigração da Província de Zamora**

CEAS nas Comarcas	Equipas Técnicas de Acção Social na Província de Zamora
Aliste	<p><b>Coordenador dos vários CEAS</b>, função centralizada na secção de Bem -Estar Social da Junta do Governo Provincial;</p> <p><b>Equipa multidisciplinar</b> constituída por um advogado, um psicólogo, comum a todos os CEAS de cada corporação local, que, para além do apoio aos CEAS apoia a coordenação;</p> <p><b>Equipas de Programas</b>, com psicólogos, educadores sociais e orientadores laborais. Na Província de Zamora existem duas, uma sediada a norte e outra a sul da Província, ambas dão apoio aos CEAS da respectiva área.</p> <p><b>Equipa técnica em cada um dos CEAS</b> constituída por um trabalhador social e um técnico de desenvolvimento comunitário.</p>
Benavente	
Carballeda e Vidriales	
Fuentesaúco	
Sanabria	
Sayago <sup>132</sup>	
Tábara	
Toro	
Villalpando	
Zamora Rural	

<sup>131</sup> Entrevistas realizadas no dia 25/05/09 às técnicas do CEAS e análise documental em [www.diputaciondezamora.es](http://www.diputaciondezamora.es). Exploraram-se os seguintes campos: 1) Enquadramento do CEAS, linhas de intervenção, principais regulamentos do CEAS; e, 2) Actividades do CEAS no âmbito social; 3) Métodos de trabalho no âmbito de actividades técnicas de coordenação e de reflexividade; e, 4) percepções sobre as actividades mais importantes do serviço, identificando factores críticos relacionados com o desenvolvimento de actividades.

<sup>132</sup> O Centro de Acção Social (CEAS) da comarca de Sayago dirige a sua actuação aos municípios e aldeias da zona de acção social da comarca de Sayago: Alfaraz, Almeida, Argañin, Bermillo de Sayago, Carbellino, Cabanas de Sayago, Fariza, Feroselle, Fresno de Sayago, Gamones, Luelmo, Moral de Sayago, Moralina, Moraleja de Sayago, Muga de Sayago, Peñausende, Pereruela, Roelos, Salce, Torregamones, Villadepera, Villardiegua de la Ribera, Villar del Buey.

Ao longo das entrevistas, os técnicos do CEAS destacaram a falta de recursos técnicos e humanos como factor de constrangimento à abordagem integrada, colectiva e participada dos problemas sociais da zona de Sayago. Explicitaram o volume de trabalho a partir da dimensão demográfica da Comarca de Sayago, com 10.512 habitantes<sup>133</sup>, uma dimensão elevada comparativamente com outras zonas de acção social com CEAS. Não foram referidos indicadores que traduzissem o volume de trabalho, porém, não sendo significativamente relevante para esta investigação a análise de variáveis quantitativas relacionadas com o volume de trabalho, ao tratar-se de uma variável indicada pelos técnicos como factor de constrangimento à abordagem integrada, colectiva e participada, considerou-se relevante explicitar esse constrangimento no que respeita à percepção e reconhecimento do problema pelas entidades competentes. Com efeito, a Junta de Castela e Leão (2005:29-32) no seu plano regional do sistema de acção social 2004-2007 salienta a necessidade de *reforçar os serviços sociais básicos dentro do sistema de acção social, com actuações que impliquem a revisão normativa, o estabelecimento de critérios para o reforço dos técnicos de actuação directa nos CEAS, a contratação de um auxiliar administrativo por CEAS (...), a homologação de conceitos e critérios, em consenso com as corporações locais, para dinamizar o serviço de animação comunitária, e, a elaboração, por cada entidade local, de um plano local de acção e inclusão social para cada quatro anos*. No discurso da Junta a acção colectiva e democrática é apresentada como uma meta estratégica, justificada pela falta de técnicos de acção social nos CEAS; b) falta de dinamismo do serviço de animação comunitária dos CEAS; e, c) pela falta de envolvimento, participação e aproximação aos contextos, do processo de planeamento.

As linhas de actuação dos CEAS são definidas pelas respectivas corporações locais seguindo o marco estabelecido pela planificação regional.

---

<sup>133</sup> Dados de 2005 confirmados em [http://esWikipédia.org/wiki/Comarca\\_de\\_Sayago](http://esWikipédia.org/wiki/Comarca_de_Sayago)

**Quadro 34. Linhas de actuação da Secção de Bem Estar Social da Junta de Governo da Deputação de Zamora através da Rede de CEAS, na área da Política social e Imigração**

Objectivos operacionais do CEAS	Prestações sociais básicas	Programas co-financiados pela Junta de Castela e Leão	Animação e desenvolvimento comunitário
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Informar e orientar os cidadãos para acesso a prestações e serviços públicos,</li> <li>– Promoção da convivência intergeracional,</li> <li>– Apoio às necessidades de subsistência;</li> <li>– Apoio domiciliário a indivíduos e famílias,</li> <li>– Fomentar a reinserção social,</li> <li>– Apoio à acção social comunitária,</li> <li>– Desenvolvimento de programas específicos de actuação sobre os problemas sociais;</li> <li>– Apoio financeiro e orientação a instituições sem fins lucrativos que proporcionem serviços de bem-estar, de apoio à terceira idade, de acolhimento de crianças, de cantina social e outras que se revelem necessárias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Serviço de ajuda ao domicílio (SAD)</li> <li>– Ajudas a cuidadores de pessoas dependentes</li> <li>– Serviço de teleassistência domiciliário</li> <li>– Serviço de teleassistência móvel a vítimas de violência do género</li> <li>– Ajuda de emergência social a pessoas em situação de urgente necessidade</li> <li>– Ingressos mínimos de inserção (IMI)</li> <li>– Pensões não contributivas (PNC)</li> <li>– Gestão de ingressos em centros sociais, como residências, lares</li> <li>– Tramitação das ordens de protecção e centros de acolhimento para mulheres.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Programa de Apoio a Famílias (PAF) para capacitar as famílias na atenção aos menores;</li> <li>– Programa de Exclusão Social (PES) para fomentar habilidades evitando os processos de marginalização;</li> <li>– Programa de Orientação e Assessoria (POA) para a inserção laboral.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Apoio à solidariedade e à cooperação social, projectos de recuperação da cultura tradicional, actividades ocupacionais, apoio ao associativismo ao voluntariado social;</li> <li>– Informação e Orientação</li> <li>– Prevenção da inserção social, projectos de educação para a saúde, formação; entretenimento da memória, animação da leitura, ocupação de tempos livres, acampamentos, Clube dos 60; inserção socio-laboral; formação socio-laboral; aplicação de novas tecnologias no apoio ao mundo rural.</li> </ul>

Nas entrevistas aos técnicos do CEAS, no campo da recontextualização e reprodução de práticas de governança sobre projectos locais, elaborados localmente (integrados, colectivos e negociais) não destacaram quaisquer projectos locais de animação comunitária e de actuação específica e integrada sobre os problemas do território, que, envolvessem o CEAS e outras estruturas locais. *Não existe propriamente um projecto trabalhado colectivamente, o CEAS implementa várias medidas de política social, algumas trabalham a dimensão económica, outras a dimensão educacional e assim sucessivamente até se resolverem os vários aspectos do problema.*

Sobre os principais intervenientes no sistema de acção social local, os técnicos do CEAS indicaram como *stakeholders* directos a Junta Regional e Provincial, não salientando o conjunto de instituições sociais com actuação na zona de Sayago, como, associações/fundações e empresas representativas da zona. *Os principais intervenientes são os técnicos do CEAS e os serviços da Deputação, por exemplo, perante um problema*

habitacional recorre-se aos serviços da Deputação solicitando que os técnicos de arquitectura e de engenharia procedam à avaliação da necessidade. Existe uma Comissão Provincial para os assuntos sociais, constituída pelas equipas dos CEAS e pela equipa da Deputação de apoio aos serviços dos CEAS<sup>134</sup>.

Pese embora, tivessem anotado o interesse de uma articulação estruturada com as instituições com assento na comunidade, cuja actuação se cruzasse a acção social, como os serviços de educação, saúde, Cáritas e outras ONG, não deixaram de concluir, *trata-se de uma prática esporádica, que, só ocorre quando a resposta ao problema o justifica.*

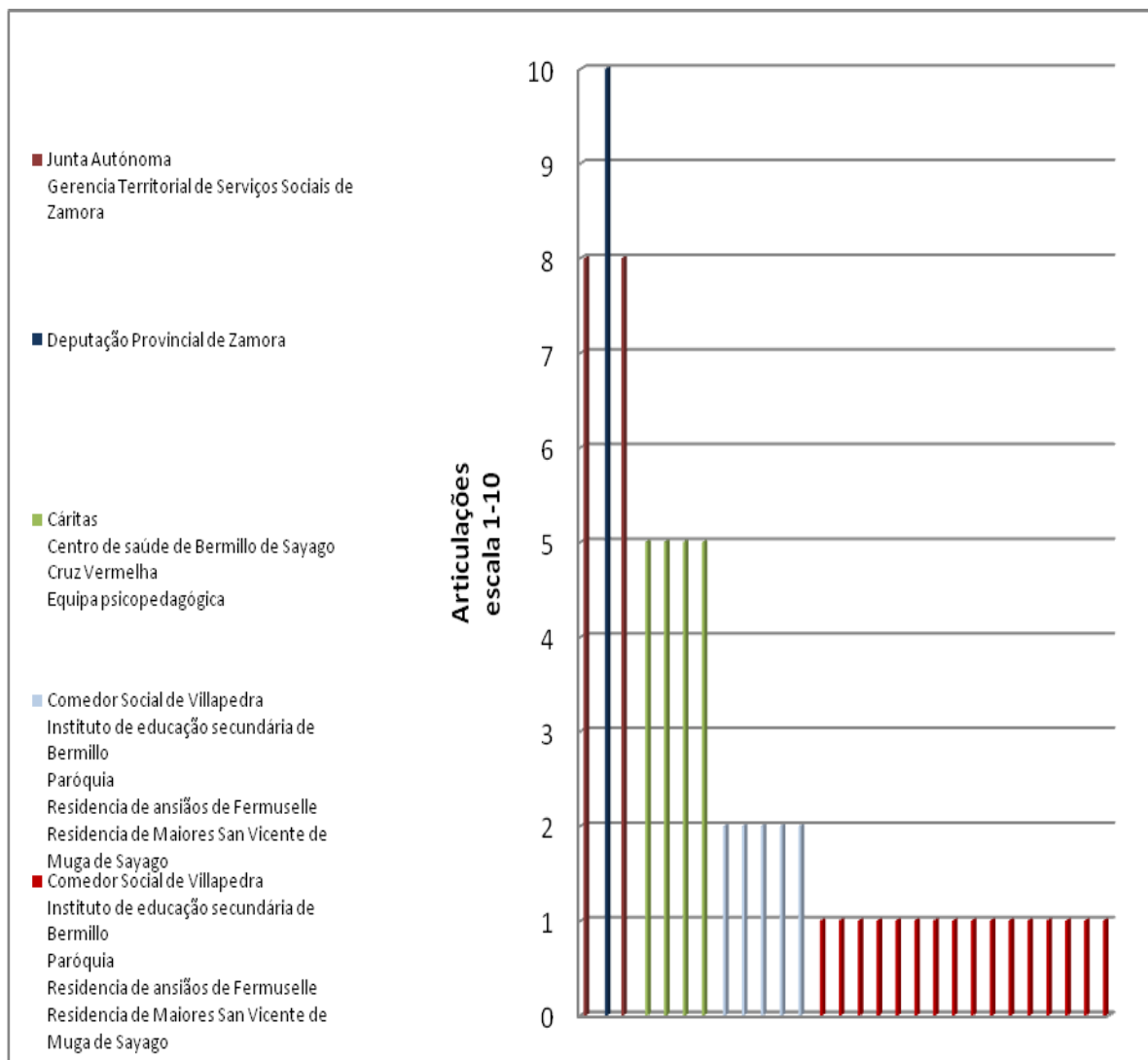
**Quadro 35. Entidades da Zona de Sayago: enquadramento por área e por sector**

Área	Sector				Instituições
	Admin. Regional	Admin. Local	Sem fim lucrativo	Privado	
Educação	√	√	√		Instituto de Educación Secundaria (IES) de Bermillo
	√	√	√		Equipo Psicopedagógico de Bermillo de Sayago
	√	√	√		Colégio Municipal de BUP-COU de Muga de Sayago
	√	√	√		Colégio Comarcal de Bermillo de Sayago
	√	√	√		Colégio CRA de Muga de Sayago
	√	√	√		Colégio CRA de Almeida
	√	√	√		Colégio de Fermoselle
Saúde	√	√			Centro de Salud de Bermillo
Protecção Social	√	√	√		Gerência de Serviços Sociais de Zamora
	√	√	√		Deputação Provincial de Zamora /CEAS
	√		√		Junta Autónoma de Castela e Leão
	√	√	√		Cáritas Diocesana de Zamora
	√	√	√		Cruz Vermelha de Zamora
		√		√	Centro Residencial “Santa Marina” de Villar del Buey
		√	√		Residência “Belén” de Almeida de Sayago
		√		√	Residencia “La Natividad” de Roelos de Sayago
		√		√	Residencia de Mayores “San Vicente” de Muga de Sayago
		√	√	√	Residência de Mayores “Conchita Regojo” de Fermoselle
		√	√	√	Comedor Social de Fariza
		√	√	√	Comedor Social de Fresno de Sayago
		√	√	√	Comedor Social de Villadepera
		√	√	√	Comedor Social de Fermoselle
	√	√	√	Comedor Social de Almeida de Sayago	
	√		√	Paróquia de Sayago	
Agricultura	√	√	√		Extensión Agraria de la Junta de Castilla y León
Associações	√	√	√		Asociación para el Desarrollo Rural Integral de Sayago (ADERISA)

<sup>134</sup> A equipa da Deputação para os assuntos sociais é formada por 1 psicólogo, 1 advogado, 1 trabalhador social, 1 chefe de secção, que dão apoio a todos os CEAS da província de Zamora. Esta equipa vai integrando 1 ou mais técnicos dos CEAS da província, em função da área temática e geográfica de intervenção.

Foram identificadas vinte e seis entidades com actuação na zona de Sayago. A área da protecção social obtém maior representatividade. Tratando-se de uma área maioritariamente constituída por entidades de âmbito regional e provincial da administração pública, integra também entidades privadas sem fins lucrativos e entidades privadas com fins lucrativos.

Durante as entrevistas realizadas pôde concluir-se um certo consenso sobre os *stakeholders* mais envolvidos nos processos sociais da Zona de Sayago. Solicitou-se aos técnicos que, utilizando uma escala de 1 a 10 - em que 10 significa envolvimento frequente e 1 significa inexistência de envolvimento atribuísem um número a cada instituição para classificar o envolvimento com a actividade do CEAS.

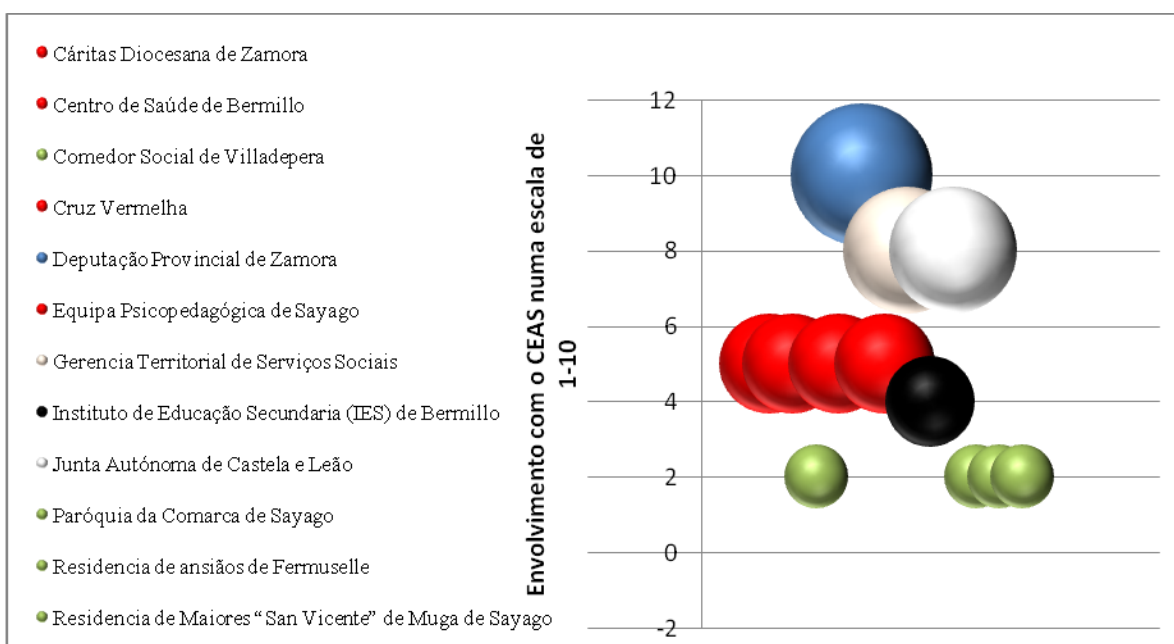


**Gráfico 1. Articulação e envolvimento do CEAS com estruturas institucionais da comunidade**



De entre as vinte seis (26) entidades identificadas, doze (12) obtiveram uma classificação de dois, ou maior do que dois; enquanto quinze (15) foram pontuadas com um, na escala de 1:10, o que significa inexistência de envolvimento com o CEAS. A pontuação de 5 ou mais, só foi atribuída a sete entidades, sendo que três são entidades públicas com ligação hierárquica ao CEAS.

De entre os Serviços Provinciais e Regionais da Administração Pública que articulam com o CEAS, destacaram a Deputação Provincial, a Junta Autónoma, a Gerência Territorial de Serviços Sociais, seguidas da Cáritas, do Centro de Saúde, da Cruz Vermelha e da Equipa Psico-Pedagógica. O Instituto de Educação Secundária também mostra expressividade no envolvimento com o CEAS. Por último com uma pontuação de dois, na escala de 1:10, surge o Cantina Social, a Paróquia de Bermillo, a Residencia de Idosos de Fermuselle e a de Muga de Sayago.



**Gráfico 2. Estruturas institucionais com envolvimento com o CEAS**

Como se disse, as estruturas locais institucionais com maior envolvimento na dinâmica do CEAS fazem parte da Junta Autónoma e dos Serviços Provinciais, organizadas em departamentos, são detentoras de uma organização interna semelhante à da Junta. Se atendermos a que o CEAS é um órgão da estrutura provincial que observa o quadro de competências da Deputação Provincial, percebe-se que a descentralização administrativa e política se baseou, na autonomia da região de Castela e Leão e na dispersão de meios entre

os níveis provincial e comarcal. Esta ideia está presente no discurso dos técnicos: *para trabalharmos o carácter integrado a articulação segue os circuitos formais quer se trate de remeter o caso para outro departamento da Deputação, ou de solicitar apoio à Comissão Provincial para os assuntos sociais. A articulação processa-se através do Chefe de Serviços Sociais da Deputação, por informação escrita ou por comunicação telefónica.*

Ainda sobre a articulação os técnicos salientaram, *não existe um procedimento sistemático de articulação com as estruturas institucionais da zona, embora exista uma articulação, mais ou menos, pontual quando a resposta ao problema do cidadão o justifica.*

Por análise documental dos Planos de Acção 2004-2007, da Junta Autónoma de Castela e Leão, relativamente ao sistema de acção social e ao da inclusão social, identificaram-se no quadro abaixo os principais eixos e linhas estratégicas de intervenção.

**Quadro 36. Eixos e Estratégias de Intervenção no Plano Regional de Castela e Leão**

Área	Eixos estratégicos	Linha estratégicas do plano regional 2004-2007
Sistema de Acção Social	Estruturação do sistema	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Fortalecer os serviços sociais básicos como pilar fundamental e dispositivos de acesso ao sistema de acção social;</li> <li>– Fortalecer, partilhar e difundir a identidade do sistema de acção social;</li> <li>– Potenciar o sistema de prevenção das situações de exclusão social, mau trato, deficiência e dependência.</li> </ul>
	Adaptação dos recursos às necessidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Favorecer o acesso a recursos em meio rural;</li> <li>– Inserção laboral de colectivos em situação de exclusão social, jovens em risco de exclusão e beneficiários do ingresso mínimo de inserção;</li> <li>– Estratégia regional de acessibilidades;</li> <li>– Potenciar o voluntariado como valor de implicação pessoal;</li> <li>– Cooperação e desenvolvimento;</li> <li>– Fomento da responsabilidade social das empresas.</li> </ul>
	O conhecimento como recurso	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Integração de processos de acesso aos serviços sociais por pessoas dependentes;</li> <li>– Organização da oferta de serviços sociais através do desenvolvimento de um catálogo de prestações e de um mapa de recursos;</li> <li>– Investigação, desenvolvimento e inovação, formação contínua e alfabetização digital;</li> <li>– Desenvolvimento da informação e da atenção aos cidadãos.</li> </ul>
Inclusão social	Acesso a recursos e apoio a famílias	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Garantir o acesso a recursos.</li> </ul>
	Habitação	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Alojamento e habitação.</li> </ul>
	Emprego	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Capacitação e aproximação ao emprego.</li> </ul>
	Educação	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Educação.</li> </ul>
	Saúde	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Coordenação sócio-sanitária.</li> </ul>
	Participação social	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Mobilização e sensibilização social e voluntariado.</li> </ul>
	Apoio a colectivos especialmente vulneráveis	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Apoio a colectivos especialmente vulneráveis à exclusão social.</li> </ul>
Qualidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Melhora dos processos de intervenção.</li> </ul>	

Adaptado de Junta de Castela e Leão (2005a e 2005b).

Estudaram-se dois planos regionais, o do sistema de acção social e o da inclusão social, ambos em execução, apesar de referentes ao período de 2004-2007<sup>135</sup>. Na análise dos Planos, valorizaram-se os seguintes aspectos: a) abordagem metodológica utilizada na mobilização da participação social nos planos; b) filosofia subjacente à concepção dos planos, sobre a organização do sistema, sobre a integração de *stakeholders* da inclusão social e sobre a coordenação integrada de recursos; e c) previsão orçamental.

O planeamento em análise não esclarece a abordagem metodológica. *A preparação da planificação teve em conta o caminho percorrido nos três planos anteriores as necessidades previsíveis e as oportunidades que se apresentam pela via dos recursos, assim como os interesses dos cidadãos e as sugestões dos especialistas.* (Junta de Castela e Leão, 2005a:9). No entanto, confrontando os técnicos com a abordagem metodológica utilizada para potenciar a participação no plano, quer no apoio à contextualização das especificidades locais, quer no apoio à definição dos eixos e das linhas estratégicas - explicitaram, consensualmente, *não recorrem a metodologias participativas, a Comunidade Autónoma Regional e a Deputação Provincial, através da Chefe de Serviços Sociais da Deputação, contextualizam e definem os eixos de intervenção.*

Se observarmos o plano regional do sistema de acção social (Junta de Castela e Leão, 2005a) relativamente aos eixos estratégicos propostos: *Estruturação do sistema, Adaptação dos recursos às necessidades e Conhecimento como um recurso*, vislumbra-se uma filosofia de governança com ênfase para a eficiência, qualidade, cooperação para o desenvolvimento e responsabilização de *stakeholders*. Em discurso oficial salientam-se ideias de *fortalecimento dos serviços sociais básicos, reforço da acessibilidade aos recursos em meio rural, a criação de políticas públicas de renda mínima, de inserção laboral, de risco, de cooperação e de desenvolvimento, fomento da responsabilidade social das empresas, investigação, desenvolvimento e inovação, formação contínua e alfabetização digital.*

Observando o planeamento regional para a inclusão social (Junta de Castela e Leão, 2005b) e a sua organização em oito eixos estratégicos de inclusão, percebem-se ideias que aponta para a coordenação de políticas nos vários domínios da inclusão, nomeadamente

---

<sup>135</sup> A recolha de dados empíricos circunscreveu-se ao período de tempo entre Abril de 2009 e Junho de 2010, altura em que se aplicava ainda o planeamento de 2004-2007. De salientar que no quadro do planeamento regional se incluem ainda planos sectoriais em áreas como *apoio às pessoas maiores, apoio e protecção à infância e apoio a pessoas com deficiência*, os quais não foram analisados por não se relacionam directamente com o objecto da presente pesquisa.

mercado de trabalho, acesso ao consumo, participação política e inclusão nas redes sociais informais e formais da comunidade. Dentro destes pressupostos o plano visa garantir o *direito ao acesso aos recursos* (alojamento e habitação, capacitação, emprego, educação), o *apoio às famílias, a participação através da mobilização e sensibilização social e do voluntariado*, bem como a *qualidade dos processos de intervenção*.

Em traços gerais, nos planos 2004-2007, responsabilizam os poderes públicos por promoverem o crescimento dos serviços sociais básicos, de previdência, de promoção, de desenvolvimento e de prevenção. Por outro lado, responsabiliza os poderes públicos pela competência de planeamento e pela aproximação desta competência às entidades locais. (Junta de Castela e Leão, 2005a). No entanto, as estruturas institucionais da zona de Sayago, não foram envolvidas no planeamento regional 2004-2007, e, durante o trabalho de campo, não se observaram mecanismos de envolvimento e participação dos *stakeholders* locais da inclusão, na planificação futura e na avaliação das políticas implementadas à luz da planificação de 2004-2007.

O discurso oficial veiculado no planeamento de 2004-2007 revela preocupação de descentralizar a competência de planeamento para as Deputações Provinciais ou Municípios com mais de 20.000 habitantes, envolvendo os CEAS através da dinamização de um serviço de animação comunitária (Junta de Castela e Leão, 2005a).

O sistema de acção social de Castela e Leão conta com uma rede de dispositivos regulamentada para promover a participação dos agentes de todos os sectores, deixando perceber que se trata de um modelo de coordenação e de participação regionalista, provincial e local.

#### Quadro 37. Dispositivos da rede de coordenação

	Dispositivos da coordenação e participação dos agentes do Sistema
Âmbito Regional	Conselho Regional de Acção Social Comissão Sectorial, regional em Matéria de Acção Social Conselho de Províncias da Comunidade
Âmbito Provincial	Conselhos Províncias de Acção Social Comissões de Cooperação em Matéria de Acção Social
Âmbito Local	Conselhos Sociais de Bairro e Zona

Adaptado Junta Autónoma de Castela e Leão (2005a).

O planeamento regional 2004-2007 esclarece o modelo organizativo para a gestão da planificação, destacando a responsabilidade dos poderes públicos de acordo com o seu nível de competências, e estabelecendo para cada eixo de intervenção, o grupo de entidades responsáveis e as colaboradoras, no desenvolvimento e execução dos programas: gerência

de serviços sociais, outros departamentos da administração da comunidade autónoma, corporações locais e entidades colaboradoras.

**Quadro 38. Entidades responsáveis e colaborantes na execução dos processos**

	Administrações Responsáveis			Entidades Colaborantes
	Gerência de Serviços Sociais	Outros departamentos da administração	Corporações Locais	
Informatizar as pregações e obter a informação para conhecer melhor as necessidades dos usuários	√		√	
Elaborar planos locais para 4 anos	√		√	
Esbater diferenças nos distintos âmbitos territoriais	√			
Avançar com a integração intersectorial, estudar e implementar ações transversais	√	√		
Homologar conceitos e critérios relativos ao serviço de animação comunitária	√		√	
Estudo da prestação e propostas de criação de serviços sociais básicos	√	√	√	
Elaborar estratégias de comunicação, desenvolver suportes divulgativos, utilizar as oportunidades da Internet;	√			
Promover foros de reflexão, Elaborar e difundir guias de boas práticas	√			
Utilizar a página Web do voluntariado como ferramenta			√	√
Motivar as entidades e associações de voluntariado a fazer parte dos órgãos locais e regionais de participação	√		√	√
Elaborar planos anuais	√			
Desenhar e implementar um plano de actuação directa em matéria de sensibilização para o desenvolvimento	√			
Desenhar ações que impulsionem as empresas, organizações empresariais e sindicatos na cooperação para o desenvolvimento	√			√
Estabelecer um sistema de coordenação e intercâmbio de informação	√	√	√	
Desenvolver campanhas de sensibilização e grupos de trabalho	√			√
Desenhar e colaborar em projectos	√			√
Unificação progressiva da gestão autonomizada do acesso a avaliação das prestações	√			
Desenvolver, publicar e actualizar um mapa de recursos	√			

Adaptado de Junta Autónoma de Castela e Leão (2005a:93-107).

A leitura do quadro anterior permite reforçar a conclusão de que, no campo da produção do discurso oficial, o modelo de organização do sistema acção social, na Região de Castela e Leão, é sobretudo mobilizante das instituições públicas. Constatando-se maior

centralismo, na Gerência de Serviços Sociais e nas Corporações Locais, serviços que integram a estrutura institucional da própria Comunidade Autónoma, quando se trata da realização de programas relacionados com a regulamentação e organização do sistema, com a criação de sistemas de informação, com a disseminação de informação e boas práticas, com a planificação, com o uso de tecnologias, a coordenação, a integração de *stakeholders* e a implementação de acções transversais.

À medida que se exploravam as principais linhas de actuação do CEAS, tendo recorrido à análise documental e do discurso oficial - páginas Web, textos normativos e planos regionais- e à entrevista aos técnicos, procedeu-se ao enquadramento das principais actividades do CEAS em 3 grupos de categorias: técnicas, coordenação e avaliação ou reflexividade.

**Quadro 39. Actividades mais representativas nos CEAS**

Tipo	Descrição	Tempo dedicado (%)
Técnicas	Assessoria, informação, e orientação aos cidadãos para acesso a prestações e serviços públicos de carácter social, visam cobrir necessidades de subsistência, promover a integração social dos cidadãos e famílias, prestar serviços de ajuda ao domicílio, desenvolver programas concretos e permanentes. Informar/orientar as pessoas e famílias sobre direitos e recursos sociais Acompanhar as situações sociais em função das prestações sociais Orientar e encaminhar as situações para outros serviços	80%
Coordenação	Garantir um Trabalho de equipa baseado no plano do caso individual; Garantir a articulação departamental para a coordenação dos recursos /políticas em favor do cliente; Garantir a qualidade dos serviços públicos e privados de carácter social	10%
Avaliação e reflexão	Desenvolver actividades de avaliação e reflexividade em torno dos resultados das políticas locais, dos processos de trabalho, dos métodos e dos modos de articulação/organização e coordenação, das boas práticas e da capacidade de adequação dos discursos formais aos contextos	10%

Os discursos dos técnicos foram reveladores de uma interiorização extrema do discurso oficial veiculado na página Web do Governo Provincial e da Junta Autónoma.

As actividades mais regulares do CEAS são actividades técnicas que se relacionam com a *prestação de serviços básicos públicos de carácter social*, inscrevem-se no âmbito da *assessoria, informação, e orientação aos cidadãos*, visam *cobrir necessidades de subsistência, promover a integração social dos cidadãos e famílias, prestar serviços de ajuda ao domicílio, desenvolver programas concretos e permanentes*. De sublinhar que a

actividade de diagnóstico social e de planeamento estratégico não foi indicada como actividade técnica do CEAS.

Existe uma interiorização do discurso oficial da Junta Autónoma para o campo social, que atribui aos Governos das Províncias e das Comunidades Autónomas as competências de coordenação, planeamento e avaliação dos processos. Salientaram consensualmente, *a actividade de coordenação de políticas e de recursos é executada a partir da secção de Bem-estar social da Deputação, que fornece elementos para o planeamento regional periódico da Junta Autónoma de Castela e Leão.*

Os técnicos vão reflectindo sobre os constrangimentos ao desenvolvimento de processos locais colectivos, desenhados a partir do envolvimento dos *stakeholders* locais e, embora reconheçam a importância das actividades de avaliação e reflexividade parecem pouco sensibilizados para a auto-avaliação do trabalho, remetendo a competência de avaliação das políticas e processos, para os serviços provinciais e regionais. *A reflexividade em torno dos processos de trabalho não é uma actividade regular do CEAS, não existe um momento estipulado para se reflectir. Os resultados e os impactos das políticas são avaliados a partir da Deputação Provincial onde está a coordenação de toda a actividade de todos os CEAS da Província. No CEAS reflecte-se quando a situação-problema o justifica.*

No campo da recontextualização e da reprodução de práticas de governança e acção integrada nos problemas da pobreza, não existe uma prática instituída de análise conjunta dos problemas sociais na zona de Sayago, a interpretação multidisciplinar e intersectorial do problema é remetida para a Deputação Provincial, que, articula, ao abrigo dos domínios de competência e das áreas actuação que lhe foram descentralizadas, internamente, com os diferentes departamentos ou com a Comunidade Autónoma. *O combate à pobreza utiliza vários recursos e políticas, actua-se sobretudo nas dimensões mais expostas do problema. A resposta integrada a um problema social faz-se através da articulação entre departamentos da junta provincial.*

*A integração da componente económica faz-se pela via dos programas de formação. As informações sociais são remetidas à Chefe de Serviços Sociais da Província de Zamora para apreciação, validação e encaminhamento para a Junta.*

Tal como se pode concluir pelo discurso das técnicas do CEAS a cooperação, com vista à actuação integrada e à coordenação de serviços e políticas públicas, processa-se através da Chefe de Serviços Sociais da Deputação.

A fórmula de relacionamento e de coordenação de políticas no interior do próprio Estado, com as Comunidades Autónomas, é percebida pelos técnicos do CEAS como um procedimento corrente e inquestionável: *Na Deputação de Zamora existem várias linhas de actuação em áreas como iniciativas económicas e assuntos europeus, agricultura, pecuária e zonas verdes, assistência a municípios e urbanismo. Estas áreas implicam cooperação da Deputação com os organismos locais, à semelhança da área da política social e imigração que é desenvolvida em cooperação com a rede de CEAS.*

No entanto, os técnicos do CEAS relacionaram a falta de processos locais trabalhados de acordo com um interesse colectivo, com a falta de recursos técnicos nos CEAS, o modelo procedimental da política social definido pela Comunidade Autónoma<sup>136</sup> e a publicação recente dos textos legais de grande parte das políticas sociais.

Os textos legais que definem os princípios de implementação das políticas públicas de acção social foram publicados recentemente e revelam ainda problemas de engrenagem no envolvimento e na articulação com as corporações locais, *a ajuda ao domicílio e o serviço de tele-assistência domiciliário, implementados desde o ano 2000, os IMI que oferece um rendimento mínimo e trabalha a inserção social com início em 2004.*<sup>137</sup>

O planeamento regional 2004-2007 do sistema da acção social e da inclusão, no seu desenho, salienta os mecanismos de financiamento para cada uma das linhas estratégicas e a respectiva estimativa orçamental para respectivo período. Nesse sentido, a autonomia financeira das regiões vem viabilizar a sustentabilidade, no sentido de oferecer garantia de execução integral, do planeamento<sup>138</sup>.

---

<sup>136</sup> Cujas competências de coordenação, concepção e planeamento são remetidas para as Deputações em articulação com a Junta.

<sup>137</sup> Com efeito, segundo o discurso oficial o requerimento é instruído e informado pelo CEAS do domicílio, devendo este órgão envolver na avaliação do caso, o conjunto de técnicos que intervêm no tratamento de processos de inclusão social da corporação local. Porém, na maioria das vezes a informação social é elaborada pelo técnico do CEAS e remetida à chefe de serviços sociais da Deputação Provincial, que, articulando com o conjunto de técnicos da corporação local, elabora uma proposta de intervenção, cujo sentido pode diferir da informação elaborada pelo CEAS.

<sup>138</sup> Junta Autónoma de Castela e Leão 2005, designadamente, Plano estratégico do sistema de acção social (2004-2007:89) e Plano estratégico de acções para a inclusão (2004-2007:115).



Optou-se por realizar uma entrevista semi-directiva a actores-chave sediados na comunidade não só para perceber a construção discursiva e reflexiva em torno da governança do assunto público, os métodos utilizados na articulação de serviços e na coordenação de políticas locais, e as eventuais contradições colocadas como constrangimentos ao modelo de governança no campo social.

Realizaram-se sete entrevistas estruturas institucionais locais, que, tal como se disse, exploraram a percepção sobre a articulação entre serviços e a coordenação de políticas e recursos. Quatro dessas entrevistas incidiram em estruturas locais integradas na administração pública, com dependência hierárquica da Deputação Provincial de Zamora e/ou da Junta Autónoma de Castela e Leão; duas entrevistas incidiram em estruturas locais sem fins lucrativos com actuação na área do desenvolvimento local ou da protecção social, e, finalmente, uma das entrevistas incidiu numa empresa privada com várias respostas sociais para o envelhecimento.

No conjunto de entrevistados, destacam-se como campos de actuação, o apoio e orientação aos cidadãos para acesso a prestações sociais, o apoio à criação de polígonos industriais e à gestão do viveiro de empresas, as respostas sociais para o envelhecimento da rede privada e da rede pública, o apoio e orientação psicopedagógica aos alunos das escolas, o desenvolvimento agrário e de veterinária, e o desenvolvimento rural. Os campos de actuação das estruturas entrevistadas são diferenciados e na maioria das vezes são trabalhados sectorialmente.

A percepção das entidades sobre a governança local do assunto público na comarca de Sayago, aponta para um modelo centralista, regionalista, com competências de acção social descentralizadas para as Deputações, implementadas *in loco* pelos CEAS, sobre orientação hierárquica e coordenação dos serviços provinciais e/ou regionais.

Pode dizer-se, em traços gerais, há sobretudo um uso reprodutor do discurso oficial não havendo um processo reflexivo assente na aplicação contextual do discurso oficial, das normas e dos planos de acção.

Quadro 40. Percepções sobre a coordenação de políticas e a articulação entre serviços na Comarca de Sayago

Entidade	Tipo de serviço	O que se disse na Comarca de Sayago?	
		Articulação entre serviços para actuação e planeamento	Coordenação
CEAS, Política Social e Emigração da Deputação de Zamora	Órgão da Deputação Provincial de Zamora Apoia e orienta os cidadãos no acesso a prestações sociais	Existe uma articulação pontual com as instituições da comunidade. Não existe uma abordagem colectiva sobre os problemas do território Não existem grupos de trabalho para análise ou tratamento de questões sociais na comarca de Sayago A articulação de serviços faz-se através da Deputação e nalguns casos com a Gerência Territorial de Serviços Sociais da Junta Autónoma O planeamento, a avaliação e a reflexividade em torno dos resultados das políticas, cabe à Junta Autónoma	<i>Coordenação centralizada</i> na Deputação Provincial de Zamora ou na Junta Autónoma
SODEZA, Desenvolvimento da Deputação de Zamora	Sociedade anónima de capital público conta com dois órgãos de gestão: A Junta Geral, cujas funções são assumidas pela Deputação Provincial, e o Conselho de Administração para a direcção, gestão e execução dos acordos Sobre a orientação hierárquica da Deputação de Zamora, intervêm na zona Zamora-oeste (Bermillo/Alcanices); Promove a criação de polígonos industriais e a gestão do Viveiro de Empresas criado em Zamora	Não existe articulação entre a SODEZA e o CEAS, ambos os serviços integram a Deputação, o CEAS trata das questões sociais e a SODEZA trabalha a parte económica A SODEZA articula com a Deputação Provincial ou com a Junta Autónoma, em função das competências, por exemplo para implementar programas de formação a articulação faz-se com a Junta <i>In loco</i> não existe articulação entre os serviços da zona de Sayago O planeamento, a avaliação e a reflexividade em torno dos resultados das políticas, cabe à Junta Autónoma	O modelo espanhol <i>centraliza a coordenação</i> na Deputação Provincial de Zamora ou na Junta Autónoma
Equipa de orientação Educativa e psicopedagógica	Equipa, com sede em Bermillo de Sayago, sobre orientação da Junta Autónoma de Castela e Leão, Presta apoio e orientação aos alunos dos colégios de Bermillo, Fermoselle, Almeida, Maraleza e Muga de Sayago	A Junta Autónoma marca todas as directrizes para a EQUIPA, mas nalgumas matérias houve delegações provinciais, por exemplo para trabalhar o insucesso escolar e o absentismo existem alguns protocolos provinciais, está institucionalizada uma prática de articulação no nível provincial, muito eficaz, que envolve a POLÍCIA, o CEAS, os SERVIÇOS DE APOIO A MENORES e as ESCOLAS As reuniões não são uma prática de trabalho corrente Existem articulações frequentes entre a EQUIPA e o CEAS, bem como, com o Pároco e com o Centro de saúde O Planeamento está centralizado na Junta Autónoma	A comunidade Autónoma <i>centraliza a função de coordenação</i> A coordenação local não está institucionalizada num protocolo
Residência de maiores de Fermuselle	Fundação sem fins lucrativos, pertencente à Cáritas Diocesana de Zamora. Com acordo de financiamento com a Junta Autónoma para 23 vagas. Com capacidade para 80 vagas privadas	Existem articulações, de carácter mais ou menos sistemático, com a Junta Autónoma Existem articulações entre a RESIDÊNCIA e o CEAS, quando o CEAS orienta para internamento situações sociais Não existe envolvimento da RESIDÊNCIA com outros serviços locais em nenhum projecto colectivo mas, há um trabalho em rede com outras residências da Cáritas Não existe uma disseminação de boas práticas nesta área, por parte da Junta	Era importante que a coordenação de recursos e o trabalho conjunto estivesse previsto protocolo

		<b>O que se disse na Comarca de Sayago?</b>	
<b>Entidade</b>	<b>Tipo de serviço</b>	<b>Articulação entre serviços</b>	<b>Coordenação</b>
<b>Residência de Maiores de San Vicente</b>	<p>Empresa privada para gerir uma residência cuja propriedade é da Junta Autónoma</p> <p>Dispõe de serviços como: Estâncias permanentes e temporárias, Centro de dia, Apoio familiar de ajuda ao domicílio e trabalhos domésticos, Centro de Acção Social, Estimulação cognitiva, Reabilitação física e Posologia</p>	<p>Existem articulações com um carácter mais ou menos sistemático entre a RESIDÊNCIA e a Junta Autónoma</p> <p>Não existem articulações com o CEAS, esta é uma residência privada, o CEAS não encaminha situações</p> <p>Não existe envolvimento da RESIDÊNCIA com outros serviços locais em nenhum projecto colectivo</p> <p>Não existe uma disseminação de boas práticas nesta área, por parte da Junta</p>	<p><i>A coordenação local deveria estar prevista em protocolo mas não está. Quando existe não é homogénea, fica ao critério dos técnicos.</i></p>
<b>Unidade de Desenvolvimento Agrário e Unidade de veterinária</b>	<p>Serviço da Deputação Provincial de Zamora</p> <p>Desenvolvimento agrário e unidade de veterinária</p>	<p>Existe articulação de carácter mais ou menos regular, com a Deputação Provincial e com a Junta Autónoma. Por exemplo, no campo da formação a articulação dirige-se à Junta Autónoma, porque a Junta não descentralizou esta competência para a Deputação</p> <p>Não há uma prática de trabalho colectiva, não está instituído o hábito de se articularem os serviços ou as instituições locais em torno da definição conjunta de estratégias de resposta aos problemas locais</p> <p>Não existe qualquer articulação entre este serviço e o CEAS.</p> <p>O planeamento está centralizado na Junta depois as estruturas locais só têm de implementar os cursos de acção.</p> <p>Não existe envolvimento desta Unidade com outros serviços locais em nenhum projecto colectivo.</p> <p>Pode haver regiões onde a articulação funcione de outra forma. Em Espanha com as comunidades autónomas temos 17 países com 17 governos regionais</p>	<p>A Comunidade Autónoma <i>centraliza a função de coordenação</i></p>
<b>ADERISA</b>	<p>Associação sem fins lucrativos</p> <p>Desenvolvimento rural da comarca de Sayago através da aplicação de um conjunto de medidas: Gestão de planos e assistência técnica; serviços à população; valorização do património natural; valorização de produtos locais; apoio às PME; valorização do património cultural, paisagístico e arquitectónico; turismo rural; formação e emprego, e, acções de cooperação</p>	<p>Existem articulações, de um carácter mais ou menos sistemático, com a Junta Autónoma e com o Ministério da Agricultura</p> <p>Cada comarca tem uma quantidade de dinheiro em função de critérios previamente definidos e aplica esses fundos aprovando e financiando projectos</p> <p>Não existem articulações entre a ADERISA e o CEAS.</p> <p>A política de desenvolvimento rural da UE estabeleceu o método Leader, o qual pressupõe que seja, a própria sociedade rural a decidir a sua Estratégia de Desenvolvimento</p> <p>É muito difícil fazer projectos conjuntos com a área social</p> <p>A associação de empresários de Sayago foi a Macedo de Cavaleiros e veio de lá encantada com a organização local dos serviços públicos e privados em torno do desenvolvimento de iniciativas locais como a Cooperativa de castanha.</p> <p>Em Sayago só existe o projecto colectivo da recolha de lixos</p>	<p>A coordenação cabe à Associação dentro de um quadro de referências, que por um lado, tem o Ministério da Agricultura e por outro, tem as Regiões Autónomas</p>

Da leitura do quadro anterior reforça-se a conclusão, não há uma prática de acção colectiva na Comarca de Sayago, não está instituído o hábito de trabalho conjunto entre os serviços com assento na comarca, não se mobilizam as estruturas locais em torno da contextualização do problema e da definição conjunta de estratégias de resposta.

Embora o discurso oficial, dos regulamentos e dos planos, explicita, uma rede de dispositivos de coordenação e articulação dos diferentes *stakeholders*, fazendo referência à necessidade de comprometer e responsabilizar agentes económicos e sublinhando a necessidade de garantir uma maior operatividade do sistema, bem como, à necessidade de aproximar a competência de planeamento dos territórios, o discurso dos técnicos continua a apontar para um modelo de articulação, coordenação e governança centralizado na Junta Provincial e na Junta Regional.

Com efeito a governança colectiva, envolvendo os vários *stakeholders* da comarca de Sayago, em torno da gestão do assunto público, social, seguindo o raciocínio de Bernstein (1993,1998), no campo da reprodução, ainda não está enquadrado por um campo de recontextualização do discurso oficial. Os técnicos não realizam, eles próprios, um trabalho de recontextualização do campo da produção do discurso oficial. Não existe espaço para um discurso oficial contextualizado. Não se observa uma lógica reflexiva nos actores locais da protecção social, para contextualizar o uso do discurso oficial produzido fora do território. No discurso dos técnicos entrevistados o espaço de manobra para esta governança - que implica participação comunitária, abertura, transparência, responsabilidade de todos os agentes, processos de decisão colectivos e coerência com os problemas do território - estará no nível meso-social ocupado pelas províncias.

No universo das sete estruturas locais entrevistadas, todas indicam, como actores privilegiados da coordenação, a Junta Provincial ou a Junta Autónoma. No discurso dos técnicos *o CEAS articulam-se e coordenam-se as actuações através da Deputação Provincial ou da Gerência Territorial para os Assuntos Sociais*. Na resposta a problemas concretos, ainda que pontualmente, o CEAS articula com as instituições da comunidade, nomeadamente, com a equipa psicopedagógica e com a residência de maiores de Fermuselle, *esta articulação é muito pontual e não está estruturada com um procedimento*.

Do mesmo modo, a prática de coordenação de recursos e políticas, segundo a percepção dos entrevistados, é regional e nalguns casos provincial. Em discurso é

verificável a falta de práticas de trabalho conjunto, de reunião ou *focus group* para a concepção colectiva de estratégias e para a implementação local de projectos conjuntos.

As competências de planeamento, de coordenação e de avaliação dos processos, bem como, a reflexividade desenvolvida em torno dos resultados das políticas, foram competências, reincidentemente, atribuídas à Junta Autónoma.

No âmbito das entrevistas, a determinada altura, explorou-se o sentimento dos técnicos sobre a falta de participação no planeamento estratégico da zona de Sayago, sobrepondo-se a ideia dominante e interiorizada, *o planeamento é centralizado na Junta*. Confrontados com o risco de desajuste, das estratégias regionais às reais necessidades dos territórios, os técnicos da Zona de Sayago consideraram-no *contornado através da articulação dos Organismos Públicos que integram a Comunidade Autónoma de Castela e Leão e incluem as Deputações Provinciais*.

A Comunidade Autónoma, através da Gerência Territorial de Serviços Sociais, *ordena, planifica e coordena os serviços sociais do território autonómico*, enquanto a Deputação Provincial de Zamora, *cria, gere e coordena os serviços sociais específicos e estabelece o mapa de zonificação e de ordenação dos Serviços Sociais de Zona no marco estabelecido pela planificação regional*.

O modelo de procedimental do CEAS, segundo os técnicos, consta do enquadramento das várias leis. *São as leis que regulam o sistema de acção social<sup>139</sup> e o funcionamento do CEAS*. Da análise das várias leis, indicadas ao longo deste trabalho, pode concluir-se que o modelo espanhol de descentralização de competências no campo social, com recursos e meios dispersos pelos níveis territoriais, não promove o desenvolvimento de fórmulas locais/comunitárias de governança baseadas na definição de estratégias locais que integrem os *stakeholders* locais da inclusão social.

Nos dois quadros que se seguem sistematizam-se os limites e os alcances e do modelo regionalista de descentralização ao nível da acção colectiva territorial.

---

<sup>139</sup> Os técnicos do CEAS destacaram o acordo 59/2009 de 4 de Junho que estabelece as condições para o ano 2009, do anexo I do dec. 126/2001. A lei 18/1988 de 28 de Dezembro que estabelece o exercício das competências exclusivas da Comunidade Autónoma de Castela e Leão e a Lei nº 14/2007 que é a nova lei de serviços sociais para Castela e Leão, já elaborada segundo a lógica da lei de Bases do Regime Local. A lei 39/2006 de 14 de Dezembro e a lei 13 / 1990 de 25 de Janeiro.

Quadro 41. Limites do Modelo Espanhol na acção colectiva local

	O que se disse?
Categorias	Limites do modelo de descentralização espanhol
<b>Responsabilidade social colectiva</b>	A capacidade de responsabilizar as estruturas institucionais da zona de Sayago é um limite
<b>Articulação de Agendas</b>	Não há articulação de agendas entre os serviços da Zona de Sayago
<b>Participação no planeamento estratégico</b>	As entidades locais actualmente estão perante o desafio de fazer planos locais. Algumas Deputações terão avançado mas a Deputação de Zamora continua a implementar o último planeamento regional Não se faz um planeamento local participado, não há uma prática de reunir com as estruturas institucionais da comunidade
<b>Desenvolvimento de actividades técnicas integradas, através da coordenação de políticas</b>	A coordenação dos recursos endógenos, de cada actor é um limite
<b>Desenvolvimento de actividades técnicas de reflexividade</b>	A execução dos processos locais previstos no planeamento regional é avaliada pela Junta Regional Não temos tempo para realizar uma reflexão sistemática dos cursos de acção, vamos reflectindo mas não com um carácter sistemático
<b>Horizontalidade nos processos de decisão</b>	As decisões estratégicas, de planeamento, organização da acção social e implicação intersectorial são tomadas na Junta em articulação com a Deputação
<b>Assumpção de lideranças alternadas e de multilideranças</b>	A liderança dos processos de acção social é do organismo que detêm a competência. Não há espaço para a liderança dos assuntos sociais por pessoas da comunidade
<b>Integração da componente económica nos processos de desenvolvimento social</b>	A integração do económico é trabalhada através da formação profissional e da inserção laboral. A criação de actividades económicas ainda é uma premissa Através da Chefe de serviços sociais da Deputação trabalham-se as complementaridades necessárias, envolvendo nos processos os departamentos relacionados com o problema
<b>Universalidade, de globalidade e complementaridade</b>	Existe um conjunto de critérios mínimos, gerais, universais mas, a autonomia das comunidades em termos de acção social, pode resultar em diferenças procedimentais entre regiões
<b>Desenvolvimento de acções de animação comunitária promovendo mudanças nas estruturas</b>	A mudança de estruturas normalmente faz-se para toda a região por isso não é nossa competência A competência de planeamento tem estado centralizada na Junta, agora tende a ser assumida pelas Províncias
<b>Abertura, participação e comunicação local</b>	Não existem reuniões com uma periodicidade regular Todos acedem facilmente à informação através das páginas da Deputação e da Comunidade Autónoma
<b>Coerência e eficácia</b>	Os elementos de diagnóstico da Zona de Sayago chegam às regiões através da Deputação Provincial O planeamento de 2004-2007 ainda está a ser aplicado. Ainda não dispomos dos relatórios de avaliação Não é relevante a coerência entre o plano regional e as especificidades das várias zonas, estabelecem-se sobretudo linhas estratégicas dentro de áreas prioritárias.

Constituem limites ao modelo regional de descentralização de competências, no que respeita à montagem de dispositivos locais de governança e acção colectiva no campo social, a capacidade de responsabilizar as estruturas institucionais da zona de Sayago em torno da articulação de agendas, a falta de planeamento local participado, a coordenação dos recursos endógenos em torno do desenvolvimento de actividades integradas, a falta de reflexão local sistemática sobre os cursos de acção, a centralidade das decisões, a falta de espaço para a implementar lideranças alternadas que envolvam a comunidade, as diferenças procedimentais entre regiões, a inexistência de reuniões, grupos de trabalho ou outras abordagens locais participativas e o risco de falta de coerência entre o plano regional e as especificidades das várias zonas.

**Quadro 42. Alcances do Modelo Espanhol na acção colectiva local**

Categorias	O que se disse?
	Alcances do modelo de descentralização espanhol
<b>Comunicação entre níveis territoriais superiores</b>	O CEAS articula frequentemente com a Gerência de Serviços Territoriais de Zamora e com a Deputação Provincial
<b>Desenvolvimento de actividades técnicas integradas, através da coordenação de políticas</b>	A coordenação inter-departamental, regional e provincial, de recursos, políticas e financiamentos
<b>Elegibilidade financeira em Planeamento</b>	A autonomia financeira das regiões é um alcance pois é possível prever e orçamentar com mais rigor e coerência os eixos estratégicos e acções dos planos

A leitura do quadro anterior indica que o modelo regionalista de descentralização de competências, na acção colectiva local, atinge três alcances, designadamente: a comunicação com o nível provincial e regional; a coordenação de recursos inter-departamental, regional e provincial; e, a autonomia financeira das regiões.

No caso Espanhol estudado observa-se a ocorrência de uma descentralização administrativa, em que o órgão central delega algumas das suas funções a níveis subordinados de órgãos, localizados em diferentes unidades territoriais, todos com uma estrutura interna que reflecte o modelo orgânico do órgão central (departamento e divisões), mas permanecendo o controlo da acção, no nível superior do órgão público. Tal como se viu no capítulo IV Afonso e Lobo (1996), Davidovich (1993), Rufian (1992), entre outros, ligam a descentralização à ideia de desconcentração ou delegação de funções entre unidades, entre esferas do governo, ou entre órgãos públicos, com justificações relacionadas com a necessidade de procurar maior eficácia na gestão pública, eliminar burocracias e estabelecer aproximações aos clientes. O modelo Espanhol de descentralização está

claramente relacionado com a preocupação de maior eficácia através da aproximação aos clientes embora se vislumbre, no discurso oficial, normativo e orientador, uma mudança de paradigma que aponta para a participação social dos cidadãos numa governança colectiva dos assuntos sociais. No entanto, importará completar o processo de descentralização de competências, atribuindo maior responsabilidade aos órgãos municipais e comarcais e desenvolvendo estratégias de reflexividade entre os técnicos das estruturas locais, municipais ou comarcais, para se promoverem as imprescindíveis contextualizações dos discursos oficiais normativos, efectuando assim, na linha de Loureiro *et al.* (2008), usos alternativos do discurso produzido externamente em substituição dos usos reprodutores do discurso oficial, nomeadamente, dos planos de acção, que seguem as orientações procedimentais vindas da Comunidade Autónoma.

### 6.5.2. *Modos Operandi* da governança local no Concelho de Macedo de Cavaleiros

Ao longo do período democrático, tal como se abordou no capítulo V, assiste-se a uma transferência inter-governamental para os municípios, apesar de não se verificar uma correspondência directa entre a ampliação das atribuições e a ampliação dos meios financeiros, técnicos e administrativos do poder local. Está expresso na Constituição da República Portuguesa a separação e a interdependência dos poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa.

No âmbito da Lei nº 159/99 de 14 de Setembro, delimitou-se a intervenção da administração central e local, ganhando substância um quadro de transferências de competências para as autarquias locais suportado na coordenação da actividade, entre a administração central e local através de formas de parceria.

As competências dos municípios incidem numa diversidade de domínios.

**Quadro 43. Áreas de actuação das autarquias no âmbito da acção social**

Áreas de actuação	Equipamento rural e urbano
	Energia, transportes e comunicações
	Educação, saúde e acção social
	Património, cultura e ciência
	Tempos livres e desporto
	Habitação
	Protecção civil
	Ambiente e saneamento básico
	Defesa do consumidor
	Promoção do desenvolvimento
	Ordenamento do território e urbanismo
	Policia municipal
	Cooperação externa.



No campo das políticas sociais e económicas, segundo o discurso oficial é da competência dos órgãos municipais, o planeamento, a gestão e a realização de investimentos na educação, saúde, acção social, habitação e desenvolvimento.

**Quadro 44. Domínios de competências das autarquias**

<b>Domínios de competências</b>	<p>Gestão de equipamentos e realização de investimentos na construção ou no apoio à construção de equipamentos sociais;</p> <p>Integração e animação dos Conselhos Locais de Acção Social, órgãos de parceria para planeamento estratégico das actuações no campo social;</p> <p>Participação, em cooperação com Instituições de solidariedade social e em parceria com a administração central, em programas e projectos de acção social de âmbito municipal.</p>
---------------------------------	--

As competências de planeamento e coordenação de políticas, de gestão da rede de equipamentos e serviços sociais e de participação em processos locais de acção colectiva são posteriormente esclarecidas pelo Dec. Lei nº 115/2006 que, estabelece os princípios e objectivos da Rede Social, uma estrutura local de parceria presidida pelas Câmaras Municipais.

O enquadramento legal definiu progressivamente o papel destas redes sociais na acção colectiva de desenvolvimento social e na tomada de decisão sobre os assuntos do respectivo território. O citado diploma escalpeliza as finalidades, os objectivos e as competências do órgão local, reafirmando a ideia de rede social como uma plataforma de articulação de diferentes parceiros, públicos e privados, com o objectivo de combater a pobreza e a exclusão social através da promoção do desenvolvimento local integrado.

Com efeito, o Programa Rede Social, através do trabalho de parceria, da cooperação e da partilha de responsabilidades interinstitucionais, vinha institucionalizar dinâmicas de solidariedade social e envolver como novos actores, aqueles que, tradicionalmente, não faziam parte das categorias de actores com responsabilidade no combate à pobreza.

Em documentos oficiais, faz-se referência à Rede Social como uma política social inspirada numa nova filosofia de direitos sociais, a dos designados direitos de inclusão, situados no reverso dos direitos passivos. A população e os grupos sociais excluídos devem participar nas acções desenvolvidas, salienta o nº 8 do Dec. Lei nº 115/2006. Os indivíduos deixam a mera condição de assistidos, para incorporar a condição de actores, isto é, de cidadãos activos com garantias de participação nas decisões.

O conceito e os objectivos desta Rede Social são progressivamente esclarecidos nos vários textos do discurso oficial<sup>140</sup>, pondo a tónica no trabalho de parceria, na eficácia de intervenções integradas, na igualdade entre parceiros, na interacção entre conhecimento e prática, nos planos estratégicos participados, na consensualização das decisões sobre a acção colectiva

**Quadro 45. A Parceria da Rede Social Segundo o Discurso Oficial**

RCM nº 197/97	Despacho Normativo nº 8 de 2002	Dec Lei nº 115/2006
<p>“Fórum de articulação e congregação de esforços baseado na adesão livre por parte das autarquias e das entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos”.</p> <p>“O conjunto de diferentes formas de entreatjada (...) que trabalhem no domínio da acção social e articulem entre si, e com o governo a respectiva actuação”.</p>	<p>“Medida activa de política social que impulsiona um trabalho de parceria alargada (...) tendo em vista uma maior eficácia na erradicação da pobreza e na promoção do desenvolvimento social”;</p> <p>“(…) apoiar a constituição de redes territoriais, a planificação integrada do desenvolvimento social e a concertação da actuação dos vários agentes”;</p> <p>“Garantir uma maior eficácia do conjunto das respostas sociais nas diferentes Freguesias”.</p> <p>“Formar e qualificar os agentes envolvidos”.</p>	<p>“Um novo tipo de parceria (...) baseada na igualdade entre parceiros, no respeito pelo conhecimento, pela identidade (...), na partilha, na participação e na colaboração, com vista à consensualização de objectivos, à concertação de acções (...) e à optimização dos recursos endógenos e exógenos ao território.”</p> <p>“Investir na gestão local participada (...) tendo em conta a rentabilização dos recursos existentes e a verdadeira participação das entidades locais”</p> <p>“Promover o desenvolvimento social integrado”.</p> <p>“Contribuir para a concretização, acompanhamento e avaliação dos objectivos do Plano Nacional de Acção para a Inclusão”.</p> <p>“Integrar os objectivos da promoção da igualdade de género, constantes no Plano Nacional para a Igualdade, nos instrumentos de planeamento”.</p> <p>“Garantir uma maior eficácia e uma melhor cobertura e organização do conjunto de respostas e equipamentos sociais ao nível local”.</p> <p>“Criar canais regulares de informação entre os parceiros.”</p>

O Dec. Lei nº 115/2006 surge no quadro de orientações de coesão económica e social, de redução da pobreza e das desigualdades sociais na União Europeia. A partir da base legal do tratado de Niza e no decurso da Cimeira de Lisboa, a estratégia europeia de protecção e inclusão social impulsiona definitivamente a cooperação e a coordenação de políticas entre os Estados Membros no domínio do combate à pobreza, e na inclusão de objectivos comuns para todos os Estados, de modo a assumir esta área, progressiva e definitivamente, numa base de acção colectiva concertada.

A necessidade de articulação nas intervenções de Acção Social esteve presente no discurso oficial da Rede Social, desde logo quando salienta *a gestão local participada (...)*

<sup>140</sup> Resolução do Conselho de Ministros nº 197/97 de 18 de Novembro: cria o Programa Rede Social; Declaração de rectificação nº 10 – O/98: Rectifica a RCM nº 197/97 de 18 de Novembro no que se refere à presidência dos CLAS e das CSF; Despacho Normativo nº 8/2002 de 12 de Fevereiro: regulamenta o Programa de Apoio à Implementação da Rede Social; e, D.L nº 115/2006 de 14 de Julho: regulamenta o Programa Rede Social.

tendo em conta a rentabilização dos recursos existentes e a verdadeira participação das entidades locais e, quando sublinha princípios de *articulação* e de *subsidiariedade* no planeamento das intervenções. Aliás, o planeamento na área da Acção Social, face aos caracteres multidimensional, complexo e incerto do risco social, implica que se desenvolvam esforços redobrados de parceria, participação, territorialidade e integração.

O CLAS dos Municípios, à volta de uma linha estratégica, define opções prioritárias para as várias valências sociais, aglutinando e coordenando as várias áreas de intervenção do Município.

A presente lei reforça, por um lado, a importância de criar canais regulares de informação internos- capazes de organizar os recursos, de promover a cooperação inter-institucional e de facilitar a realização de projectos de intervenção local colectivos. Por outro lado, o discurso oficial no campo de produção normativa apela à criação de canais regulares de informação externa-entre territórios próximos com as plataformas supra municipais, com o Estado Nacional, e com a Europa- de modo a integrar as intervenções locais nas metas nacionais e europeias assumidas nas políticas, nos programas, nos pactos, nos tratados e nas convenções, otimizando recursos, endógenos e exógenos.

**Quadro 46. Princípios de intervenção do Programa Rede Social (do CLAS)**

	<b>Ideias subjacentes</b>
<b>Subsidiariedade</b>	Resulta de uma construção de cidadania e regulação social concertada entre os <i>stakeholders</i> , articulando esforços entre o Estado, a Sociedade civil e os cidadãos Tomada de decisão mais próxima das populações, apelando e encaminhando a resolução do problema para outros níveis sucessivos sempre que se justifique.
<b>Integração</b>	Apela ao desenvolvimento de intervenções integradas e intersectoriais, de modo a responder ao carácter multidimensional dos fenómenos de pobreza e exclusão social Assenta na convergência de medidas económicas, sociais e ambientais e no incremento de projectos de desenvolvimento integrado
<b>Articulação</b>	Segue o pressuposto da articulação da acção dos diferentes agentes com competências complementares no território respectivo para coordenar políticas e instrumentos numa acção colectiva concertada, de desenvolvimento social Processa-se através da articulação dos <i>stakeholders</i> em torno de objectivos comuns e de acções concretas
<b>Participação</b>	Resulta da utilização de abordagens participativas, envolvendo os <i>stakeholders</i> , instituições e populações, e, do pressuposto de replicação desta prática a todas os processos locais desenvolvidos Proporciona uma aprendizagem colectiva e a aquisição de referenciais comuns
<b>Inovação</b>	Privilegia a mudança de atitudes, de culturas institucionais e a criação de novos saberes, inovando processos de trabalho e modelos de intervenção Inspira-se na descentralização de serviços e na desburocratização de procedimentos dos organismos públicos e privados, implicando o conhecimento das problemáticas locais e a criação de sistemas de informação permanentes, agilizando a comunicação entre os parceiros;
<b>Igualdade do Género</b>	Apela a integração da dimensão do género nas medidas e acções do PDS.

De entre os princípios e valores gerais do sistema de acção social, definidos na LBSS revista e publicada pela Lei 4/2007, de universalidade, igualdade, liberdade, solidariedade e descentralização, perfila-se um novo quadro de políticas sociais territoriais com ênfase para a cooperação, a coordenação, a responsabilidade social partilhada, a gestão comunitária e a governança do assunto público.

Os princípios de intervenção do Programa Rede Social, subjacentes a todos os CLAS de âmbito municipal, enquadram-se, por conseguinte, nesta filosofia de intervenção social local ao abrigo da implementação de fórmulas de governança colectivas, atentas aos princípios de Estado Social num quadro de reforma e de descentralização.

**Quadro 47. Os Princípios de Governança nos Conselhos Locais de Acção Social**

<b>Princípios de Governança segundo a OCDE</b>	<b>Princípios de Governança segundo o CLAS</b>
Abertura	Articulação
Participação	Participação
Responsabilidade	Subsidiariedade
Eficácia	Inovação
Coerência	Integração

Os princípios de governança estabelecidos pela OCDE orientam a filosofia de governança local prevista no Programa Rede Social.

A parceria do CLASMC arrancou numa fase piloto entre 2000 e 2001 que se caracterizou por uma parceria pouco participada. Entre Maio de 2001 e Abril de 2002, permaneceu no território uma parceria adormecida, sem visibilidade e reconhecimento político. A partir de Abril de 2002, com a contratação de um técnico, inicia-se o processo de revitalização desta parceria local, que se traduziu, em traços gerais, no recurso a metodologias participativas para planear toda a intervenção social do município. Esta parceria prossegue consolidada até à data actual, promovendo a animação progressiva da participação dos *stakeholders* nos processos locais desenvolvidos.

Sendo certo que o impulso inicial à organização da parceria veio de cima, tendo sido formatado por um marco normativo, exterior ao território, não se traduziu num obstáculo à implementação de uma parceria local contextualizada, que modifica ou complementa no contexto da acção, o discurso oficial normativo proveniente do campo da produção oficial.

O modelo orgânico CLASMC observa a legislação nacional e está plasmado num regulamento interno elaborado pelos actores institucionais locais que integram o referido conselho.

**Quadro 48. Estrutura Orgânica do Programa Rede Social Oficial Versus Realidade Contextual**

Órgãos da Rede Social (Discurso oficial)	Órgãos da Rede Social de Macedo de Cavaleiros
CLAS	CLASMC <sup>141</sup>
NE (extensão técnica do CLAS)	NE (extensão técnica do CLASMC) <sup>142</sup>
CSF/CSIF	Comissão Social da Freguesia de Macedo de Cavaleiros; e, Comissões Sociais Inter-Freguesias: 1) CSIF EN216 <sup>143</sup> ; 2) CSIF Zona Nascente <sup>144</sup> , 3) CSIF AFRECIMAC + 3 <sup>145</sup> , 4) CSIF Castanha 7 <sup>146</sup> , e, 5) CSIF XXI MAIS <sup>147</sup>
PLATAFORMAS Supra concelhias	Plataforma Alto Trás-os-Montes <sup>148</sup>
Grupos de Trabalho	Grupos de Trabalho Temáticos sobre uma coordenação e liderança diferenciada: 1) ação social, 2) território e ambiente, 3) associativismo e dinâmicas locais de cidadania, e, 4) educação e empreendedorismo.

O CLASMC congregou os *stakeholders* da inclusão, dos domínios da ação social e do desenvolvimento local, integrou *stakeholders* económicos e a própria comunidade. Contudo, percebendo a eventual dificuldade operativa decorrente da extensão do conselho de parceria local, implementou a criação de grupos de trabalho temáticos que permitissem mobilizar participações em torno de ações com vários registos.

Diga-se que, as dificuldades operativas decorrentes da dimensão do conselho de parceiros, estavam acauteladas desde o primeiro texto legal, através da criação de uma estrutura operativa de Núcleo Executivo (NE), uma espécie de extensão técnica do CLAS, cuja composição, em número ímpar, era aprovada em plenário, devendo integrar técnicos de diferentes estruturas institucionais. Porém, os grupos de trabalho, implementados no

<sup>141</sup> Ver Quadro 49 Histórico das entidades com assento no CLAS e no NE, por área e por sector.

<sup>142</sup> Idem.

<sup>143</sup> Comissão Social Inter-Freguesia (CSIF) EN216 - Freguesias de Olmos, Chacim, Peredo e Lombo – presidida pela Presidente da Junta de Freguesia de Olmos- Maria José Ventura.

<sup>144</sup> Comissão Social Inter-Freguesia (CSIF) Zona Nascente - Freguesias Morais, Lagoa, Bagueixe, Salselas, Talhas, Talhinhas e Vinhas. Presidida pelo Presidente da Junta de Freguesia de Lagoa - José António Cordeiro.

<sup>145</sup> Comissão Social Inter-Freguesia (CSIF) AFRECIMAC + 3 - Freguesia de Amendoeira, Burga, Grijó, Vilar do Monte, Carrapatos, Castelões, Vale da Porca, Vale de Prados, Vale Benfeito, Cortiços, Bornes. Presidida pelo Presidente da Junta de Freguesia Vale da Porca - António João Alves Trovisco.

<sup>146</sup> Comissão Social Inter-Freguesia (CSIF) Castanha 7 - Ala, Corujas, Edroso, Lamas, Podence, Santa Combinha, Sezulfé. Presidida pelo Presidente da Junta de Freguesia Podence, Manuel de Jesus Albino Rodrigues.

<sup>147</sup> Comissão Social Inter-Freguesia (CSIF) XXI MAIS - freguesia de Vilarinho do Monte, Arcas, Espadanedo, Ferreira, Lamalonga, Murços, Soutelo Mourisco, Vilarinho de Agrochão. Presidida pelo Presidente da Junta de Freguesia Vilarinho do Monte - Gumersindo António Gomes.

<sup>148</sup> Plataforma Alto Trás-os-Montes, constituída pelo representante dos centros distritais de segurança social, governo civil, dirigentes de entidades e serviços relevantes da administração Pública, os presidentes dos CLAS respectivos, os representantes das IPSS, organizações não-governamentais, associações empresariais e sindicatos com delegação nos respectivos territórios.

território em análise desde 2002, viriam a reforçar a participação e o cumprimento de princípios de democracia participativa, dando origem a uma alteração da estrutura regulamentada para as Redes Sociais, introduzida pelo Dec. Lei 115/2006.

Observando o art.º 28 do Dec. lei 115/2006, em Macedo de Cavaleiros o NE *recolhe, organiza e apresenta a informação ao CLAS*, é um grupo de assessoria que, em articulação e comunicação com os demais parceiros do CLAS, assegura a coordenação de recursos e zela pela elaboração de vários documentos: Diagnóstico Social, Plano de Desenvolvimento Social, Sistema de Informação e pareceres técnicos para todas as intervenções sociais do município.

Desde o movimento da anti-psiquiatria, finais do séc. XIX, as intervenções em rede assumiam objectivos de envolvimento dos cidadãos e de abordagem sistémica na resposta ao problema, utilizando as várias formas de suporte social, desde as familiares às formais e instrumentais. É possível transpor os objectivos das intervenções em rede protagonizados por esse movimento para este tipo de dispositivo de governança do espaço público. Desde a organização dos actores por grupo de trabalho, à organização de seminários de reflexão temática, o CLASMC vai definindo métodos de catalisação de agendas, de co-responsabilização de *stakeholders* sectoriais e de envolvimento de cidadãos activos.

A reflexividade dos *stakeholders* em torno da multidimensionalidade do problema social, além de reforçar a importância deste paradigma que perfilava acções integradas com vários registos e abordagens participativas, resultou, localmente, na criação de vários grupos de trabalho. Esta prática já vinha a ser implementada em Macedo de Cavaleiros desde 2002 e revelou-se decisiva na capacidade, entretanto desenvolvida, de contextualizar as situações e implementar uma lógica de multi-liderança ou liderança alternada.

Os grupos de trabalho, em estreita articulação com o NE do CLAS, são responsáveis pela concepção de políticas/processos locais e pela sua implementação, assumem a liderança de acordo com os interesses, competências e legitimidades demonstradas aos restantes *stakeholders* que integram o grupo.

Com efeito, as abordagens em parceria facilitam o estabelecimento de compromissos de execução sobre produtos e serviços, económicos, sociais, educacionais, formativos. Se são suportadas em esquemas de liderança alternada e de multi-liderança resultam mais facilmente no *empowerment* dos agentes e da comunidade. Em teoria, a partir de lógicas de trabalho em rede será possível romper com compartimentações políticas e encontrar formas alternativas de expressão e afinidades colectivas, por outro lado, estas lógicas de rede tendem a reforçar o diálogo entre a administração pública e a sociedade civil (estando aqui representados os mais excluídos), envolvendo as pessoas que assumem papéis relevantes

nos diversos sectores (empresariais, governamentais e sociais).

Nesta lógica os grupos de trabalho funcionam como fóruns de articulação e conjugação de esforços, os quais, subscrevendo Cristóvão e Koehnen (2003), fomentam a solidariedade social e a consciência pessoal e colectiva dos problemas sociais, activando os meios e os agentes de resposta necessários. Por outro lado, subscrevendo Gonçalves (2005) estes processos de acção colectiva local reforçam a reflexividade interna e potenciam a construção de um referencial comum aprendido, capaz de promover a adaptação dos formatos formais ao contexto de referência, em termos de organização da parceria e da abordagem de planeamento participado. Neste sentido, o funcionamento em grupos de trabalho temáticos ao aproximar os *stakeholders* por áreas de competências e de interesses, promove mais facilmente a articulação de agendas, recursos e compromissos, permitindo construir referenciais comuns e contornar as síndromes da participação.

As CSIF, ou Comissões Sociais de Freguesia, presididas pelo Presidente da Junta, são constituídas pelas Juntas de Freguesia, por instituições particulares sem fins lucrativos e organismos da administração pública central e local, com assento na freguesia ou no conjunto de freguesias organizadas numa Comissão inter-freguesias. São competências das CSIF nomeadamente, a dinamização das estruturas institucionais de freguesia, encaminhar os problemas cuja resolução excedem a capacidade da Freguesia para o respectivo CLAS, recolher informação, contribuir para aumentar a consciência colectiva dos problemas e promover a participação da população e dos agentes da Freguesia em torno da procura, conjunta de soluções para os problemas.

As Plataformas supra concelhias de âmbito territorial equivalentes às NUT III, são estruturas de articulação da rede social ao nível supra concelhio para debater estratégias que visam a concretização do PNAI pelos territórios; garantir a harmonização e articulação das iniciativas pelas diferentes parcerias de âmbito concelhio; analisar e promover a resolução ou o encaminhamento dos problemas para o nível nacional.

O CLASMC, nos moldes previstos no art.º 21, art.º 25 e 28º do Dec. lei 115/2006, é presidido pela Câmara Municipal e constituído por organismos do sector público - em áreas como a segurança social, emprego, educação, saúde, justiça, administração interna, agricultura, pescas e ambiente - instituições sem fins lucrativos que desenvolvem respostas sociais, organismos da administração local, entidades sem fins lucrativos como cooperativas, associações empresariais, de desenvolvimento, de solidariedade social e a própria comunidade. Ao nível do funcionamento conta com uma estrutura operativa de NE, e com grupos de trabalho para que o recurso a metodologias participativas, no diagnóstico, no planeamento e na acção colectiva seja mais eficaz.

Quadro 49. Histórico das entidades com assento no CLAS e no NE, por área e por sector

Áreas	Sector				Estruturas Institucionais do Conselho Local de Acção Social (CLAS)	Ano de adesão	Estruturas Institucionais NE
	Público		Sem fins lucrativos	Privado			
	Central	Local					
Intervenção Autárquica					Câmara Municipal de Macedo de Cavaleiros	2000	√
		√			Comissão Social de Freguesia de Macedo de Cavaleiros	2006	
		√			CSIF EN 216	2002	
		√			CSIF Zona Nascente	2002	
		√			CSIFAFRECIMAC	2002	
		√			CSIF Castanha 7	2002	
		√			CSIF XXI Mais	2003	
Protecção Social e Emprego	√				Centro Distrital de Segurança Social de Bragança (CDSS)	2000	√
	√				Centro de Emprego	2000	
	√				Instituto da Droga e da Toxicodependência/ CRI	2008	
	√				Delegação Regional do Instituto Português da Juventude	2006	
	√				Direcção Regional de Reinserção Social, Equipa de Alto Trás-os-Montes	2000	
			√		Santa Casa da Misericórdia de Macedo de Cavaleiros	2000	√
			√		Centro Social e Paroquial de S. Geraldo	2004	
			√		Centro Social e Paroquial de Nossa Senhora de Fátima - Centro Social D. Abílio Vaz das Neves	2000	
			√		Centro Social e Paroquial de Talhas	2004	√
			√		Centro Social e Paroquial de Sto. André	2004	
			√		Centro Social e Paroquial de Grijó	2009	
			√		Centro Social e Paroquial S. Nicolau de Cortiços	2008	
			√		Associação S. Judas Tadeu	2006	
			√		Projecto Trampolim	2005	
		√			Comissão de Protecção de Crianças e Jovens	2000	
		√		CERCIMAC	2005		
		√		Centro Local de Apoio à Integração dos Imigrantes	2010		
Educação	√				Agrupamento Vertical de Escolas de Macedo de Cavaleiros	2002	
	√				Equipa de Apoio às Escolas, Nordeste, Terra Quente e Baixo Sabor	2003	
			√		NUCLISOL, Jean Piaget	2004	
			√		Associação de Pais e Encarregados de Educação das Escolas	2000	
Justiça e Segurança Pública	√				Direcção Regional de Reinserção Social – Equipa de Alto Trás-os-Montes - Bragança	2002	
	√				Guarda Nacional Republicana	2005	
Economia			√		Ass. Para o Desenvolvimento Integrado (ADIMAC)	2000	
			√		Ass. Comercial e Industrial	2000	
			√		Associação de Artesão de Macedo de Cavaleiros	2005	
	√				Direcção Regional de Agricultura e Pescas do Norte	2002	
			√		Cooperativa Souto Os Cavaleiros	2010	
Saúde	√				Centro de Saúde	2006	√
	√				Centro Hospitalar do Nordeste – Unidade de Macedo de Cavaleiros	2002	
			√		Associação Distrital de Diabéticos de Bragança	2010	
Ambiente		√			Agência Portuguesa de Ambiente - ECOTECA	2005	



Na sequência da descentralização municipalista das competências de acção social, estas redes sociais, constituem-se como dispositivos de gestão territorial do espaço público local e promovem o interface entre os diversos sectores governamentais, empresariais e sociais, contando com a animação por parte das autarquias. A pressão política da Segurança Social Distrital, organismo do Ministério do Trabalho e da Segurança Social, está prevista ao nível da dinamização das Plataformas supra-concelhias.

Da análise do quadro anterior pode concluir-se que o CLASMC foi, progressivamente, constituído a partir da adesão formal dos parceiros desde o ano 2000. É composto por 40 parceiros institucionais, enquadráveis em sete áreas: intervenção autárquica (com 17% dos parceiros), protecção social (com 43%), educação (com 19%), justiça e segurança pública (com 5%) economia (com 12,5%), saúde (com 10%) e ambiente (com 2,5%). Os parceiros aderentes representam organismos do sector público central, local e do terceiro sector, com uma distribuição de 32,5%, 25% e 42,5%, respectivamente.

Não há adesão formal ao CLAS por parte de entidades privadas com fins lucrativos, embora participem como *stakeholders* externos, nos grupos de trabalho. Em suma, o CLASMC é constituído maioritariamente por estruturas institucionais da área da protecção social e simultaneamente, do sector sem fins lucrativos, onde se enquadraram as instituições que desenvolvem respostas sociais mediante a celebração de acordos de cooperação com organismos públicos.

**Quadro 50. Estruturas institucionais do CLASMC segundo o ano de adesão**

2000	2002	2003	2004	2005	2006	2008	2009	2010
10	8	2	4	5	4	3	1	3

A tendência de crescimento da adesão até 2010 é um indicador revelador do dinamismo do dispositivo e do interesse das estruturas institucionais locais em integrarem o CLASMC e participarem na governança dos assuntos públicos locais.

O Sistema de Acção Social em Macedo de Cavaleiros bem como o funcionamento do sistema de protecção social, no marco oficial estabelecido, à luz das reformas dos grandes paradigmas, de ciência, de política, e de intervenção, prevêem uma intervenção integrada, capaz de observar princípios de participação social, coordenação, subsidiariedade, articulação e responsabilidade, incluindo o conjunto de estruturas institucionais com ligação ao espectro alargado do campo social.

**Quadro 51. Organização do sistema local de acção social, segundo o Discurso oficial**

Serviços	Enquadramento	Funções	Âmbito
Conselhos Locais de Acção Social	Interface entre a Administração Local, Central, a rede solidária e a rede lucrativa de apoio social, empresas e cidadãos (segurança social, emprego, formação, educação, saúde, autarquias, agricultura, comercio, comunidade)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Elaboração de diagnósticos sociais e de planos estratégicos de intervenção no campo da acção social e do desenvolvimento social;</li> <li>– Apreciação dos problemas e propostas apresentadas;</li> <li>– Resposta aos problemas locais envolvendo os agentes com competências na matéria;</li> <li>– Emissão de pareceres sobre a cobertura de serviços e equipamentos sociais;</li> <li>– Análise e eliminação de sobreposições e de lacunas de actuação entre os serviços de apoio social;</li> <li>– Conhecimento de protocolos e acordos celebrados entre o Estado e as entidades que actuem no domínio da acção social;</li> <li>– Criação de sistemas de informação estatísticos e qualitativos;</li> <li>– Elaboração de colóquios e afins voltados para aumentar a consciência pessoal e colectiva dos problemas sociais;</li> <li>– Mobilização do empenhamento colectivo na solução do problema e na partilha de responsabilidades.</li> </ul>	Municipal
Serviços de Acção Social da Autarquia	Administração Local	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Atendimento de casos com encaminhamento para programas de âmbito municipal ou em parceria com a administração central nos domínios do combate à pobreza e à exclusão social;</li> <li>– Gestão dos Bairros Sociais;</li> <li>– Participação no planeamento e gestão dos equipamentos educativos nomeadamente, na rede de educação pré-escolar, escolas do 1º Ciclo e em actividades de Enriquecimento Curricular, das áreas de educação física, expressão plástica, inglês e música, bem como as auxiliares que asseguram a componente de apoio à família no ensino pré-escolar e 1º ciclo;</li> <li>– Acção Social Escolar;</li> <li>– Participação em programas e projectos de acção social de âmbito municipal, designadamente nos domínios do combate à pobreza e exclusão social;</li> <li>– Participação em parcerias locais no campo social e do desenvolvimento local.</li> </ul>	Municipal
Serviço Local da Segurança Social	Centros Distritais de Segurança Social/ Administração Central/ Ministério do Trabalho e da Segurança Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Informação e orientação dos cidadãos sobre os direitos, os recursos e políticas sociais, nacionais e/ou específicas, existentes.</li> <li>– Atendimento Geral, Tesouraria e Acção Social;</li> <li>– Atendimento Social e seguimento de casos, na perspectiva da inclusão social;</li> <li>– Participação em programas e projectos de acção social de âmbito municipal, designadamente nos domínios do combate à pobreza e exclusão social;</li> <li>– Participação em parcerias locais no campo social e do desenvolvimento local.</li> </ul>	Distrital Municipal

Serviços	Enquadramento	Funções	Âmbito
Respostas Sociais	Rede solidária, Rede lucrativa de apoio social; Administração Central/Ministério do Trabalho e da Segurança Social	– ONG (s) sem fins lucrativos e empresas de apoio social, criadas no âmbito de acordos de cooperação e convenções financiados pelo Estado, para apoio a família, grupos sociais e comunidades (Lar, Apoio Domiciliário, Creche, Lar Residencial de apoio à população deficiente...).	Municipal
Comissões de Protecção de Crianças e Jovens	Interface entre a Administração local Central, a rede solidária e a rede lucrativa. (segurança social, emprego, formação, educação, saúde, autarquias)	– Instituições oficiais não judiciais com autonomia funcional que visam promover os direitos da criança e do jovem e prevenir ou pôr termo a situações susceptíveis de afectar a sua segurança, saúde, formação, educação, ou desenvolvimento integral.	Municipal
Núcleos Locais de Inserção	Interface entre a Administração local Central, a rede solidária e a rede lucrativa. (segurança social, emprego, formação, educação, saúde, autarquias)	– Análise das situações, definição de programas de inserção para as famílias que se encontram a beneficiar da prestação pecuniária de rendimento social de inserção e coordenação dos recursos dos vários serviços que integram a comissão.	Municipal
Conselhos Locais de Educação	Interface entre a Administração local Central, a rede solidária e a rede lucrativa. (segurança social, educação, formação, autarquias)	– Estrutura colegial de carácter consultivo, no qual estará representada toda a comunidade educativa do Concelho; – Respostas adequadas às necessidades e realidades educativas do Concelho através da actuação integrada dos vários agentes de educação do Concelho.	Municipal
Equipas de Cuidados Integrados	Interface entre a Administração local Central, a rede solidária e a rede lucrativa. (segurança social, saúde, IPSS)	– Conjunto estruturado de unidades (internamento e ambulatório) e equipas que prestam cuidados continuados de saúde e de apoio social; – Intervenções integradas de saúde e apoio social que visam a recuperação global, promovendo a autonomia e melhorando a funcionalidade da pessoa dependente, através da sua reabilitação, readaptação e reinserção familiar e social.	Municipal

Compreender o funcionamento deste sistema de acção social local deve incorporar, cada vez mais, a preocupação de se compreender a problemática dos governos locais, no quadro da transferência de competências para os municípios e da partilha de algumas dessas competências com organismos da administração central.

A partir da leitura do quadro anterior pode concluir-se que o sistema de acção social local é descentralizado e municipalista mas, mobilizando o conjunto de competências complementares na resposta ao problema da pobreza, implica este interface com a administração central, com destaque para o Ministério do Trabalho e da Segurança Social, em áreas como, a precariedade económica, as crianças e jovens em risco, a governança territorial, a educação, e os cuidados integrados.

O sistema de acção social local é implementado com recurso a fórmulas de parceria entre a Autarquia e as outras organizações da administração central e do terceiro sector de modo a retirar deste interface, a partilha de competências, a articulação de recursos, o

*mainstreaming* de políticas e o compromisso com as decisões estratégicas tomadas colectivamente pelo território.

O dispositivo local da Rede Social de Macedo de Cavaleiros promove esse interface dos vários actores, em torno do conhecimento das problemáticas, da definição das prioridades locais, do planeamento estratégico e da coordenação de políticas. Promove a utilização frequente de metodologias participativas, decisivas no estabelecimento de fórmulas de comprometimento. Por outro lado, a disseminação de informação pelos *stakeholders* promovendo uma comunicação interna com recurso às novas tecnologias é um elemento central do reforço dos princípios de articulação, participação e complementaridade.

No concelho de Macedo de Cavaleiros está montado um sistema de informação cuja actualização, elaborada periodicamente, recorre à colaboração dos parceiros dentro de cada sector. Existe uma hiperligação da rede social na página Web da Câmara Municipal de Macedo de Cavaleiros, onde é disponibilizado esse Sistema da Informação, os Planos de Desenvolvimento, as actas das reuniões, entre outros documentos importantes sobre a rede e o seu funcionamento. Além do suporte informático, elaboraram um dossier, com todos os documentos formais, para reconstruir o histórico do dispositivo com informação sobre os parceiros, anos de adesão, regulamentos, actas, diagnósticos e planos, para fornecer aos novos parceiros. Este sistema de comunicação e disponibilização de informação, ao garantir disseminação da informação por todos, incluindo os *stakeholders* com dificuldade no uso das novas tecnologias, facilita o processo de contextualização dos novos parceiros institucionais ou de novos representantes das estruturas institucionais que integram o dispositivo.

A análise documental dos Planos de Desenvolvimento Social produzidos desde o início da Rede Social em Macedo de Cavaleiros, bem como a observação e a entrevista aos técnicos, indicam a existência de uma parceria local consumada, com métodos de trabalho progressivamente mais participativos, de articulação inter-institucional e de trabalho conjunto em torno da identificação dos problemas e do planeamento estratégico temático.

**Quadro 52. Eixos e Estratégias de Intervenção dos vários Planos de Desenvolvimento Social elaborados pelo CLASMC**

Eixos PDS	Estratégias de intervenção no 1º PDS 2003-2005
<b>Planificação articulada das intervenções</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Elaborar planos comuns de intervenção no território, envolvendo os vários actores formais e informais da região – económicos, sociais, culturais, ambientais e universitários;</li> <li>– Criar grupos de trabalho, em áreas específicas, como educação, saúde, emprego, entre outras, promovendo a identificação de forças e fraquezas e a realização sistemática de estudos de suporte ao processo de tomada de decisão.</li> </ul>
<b>Dinamização do tecido social do Concelho.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Criar um gabinete de apoio à definição e orientação de projectos de desenvolvimento local;</li> <li>– Promover seminários, conferências, acções de formação e sensibilização e a prossecução de práticas de desenvolvimento local, planeamento estratégico e parceria.</li> </ul>
<b>Promoção do acesso ao rendimento e à autonomia socioprofissional; Valorização e Reforço dos princípios de cidadania e das relações intergrupais.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Criar um grupo de trabalho em torno da elaboração diagnóstica, revitalização associativa e criação de actividades económicas;</li> <li>– Disponibilizar serviços de acompanhamento, encaminhamento e informação aos cidadãos através do envolvimento do projecto GUESTA;</li> <li>– Realizar seminários, conferências e encontros para divulgar as medidas/incentivos disponíveis;</li> <li>– Estabelecer condições para a criação de uma rede de escoamento dos produtos tradicionais e apoiar o processo de certificação dos produtos regionais;</li> <li>– Realizar certames de divulgação dos serviços e produtos existentes no Concelho;</li> <li>– Trabalhar a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres como garantia do exercício dos direitos pessoais, sociais e profissionais;</li> <li>– Incentivar a integração socioprofissional dos indivíduos portadores de deficiência;</li> <li>– Desenvolver um projecto de educação- formação em articulação com a Coordenação Concelhia do Ensino Recorrente e com o Centro de Área Educativa.</li> </ul>
<b>Melhoria das condições de vida da população</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Envolver o Projecto GUESTA na análise diagnóstica das condições habitacionais da população carenciada;</li> <li>– Completar a rede de saneamento básico, os ramais de água e construir e ligar as ETAR's;</li> <li>– Construir 18 fogos de habitação social e construir habitações a custos controlados;</li> <li>– Criar espaços multigeracionais, mediante a reutilização de edifícios escolares desactivados e/ou das sedes da junta de freguesia para prestação de serviços de primeira necessidade, lazer e ocupação dos tempos livres e prática de desporto;</li> <li>– Implementar centros comunitários e uma rede de Apoio Domiciliário que cubra todo o Concelho.</li> <li>– Recuperar valores como a solidariedade e a ajuda nos cidadãos;</li> <li>– Promover acções de educação para a saúde nas escolas e nas famílias, alertando para os perigos do consumo de drogas ilícitas;</li> <li>– Criar um gabinete de apoio às funções parentais para tratamento e acompanhamento integrado das situações de risco, de crianças, jovens e famílias;</li> <li>– Prestar esclarecimentos sobre os serviços destinados à população socialmente desfavorecida e/ou em situação de dependência, do sistema formativo, educativo, profissional, ou providencial;</li> <li>– Criar um grupo de trabalho multidisciplinar, privilegiando a presença dos agentes Educativos, de Emprego e de Formação para apoio a alunos carenciados e/ou com necessidades educativas especiais;</li> <li>– Realizar actividades lúdico-pedagógicas para prevenção de comportamentos de risco e desenvolvimento de competências pessoais e sociais;</li> <li>– Desenvolver actividades que promovam o acesso às tecnologias de informação e comunicação e promovam a criatividade da criança.</li> </ul>

Eixos do PDS	Estratégias de Intervenção 2º PDS 2006-2008
<b>Desenvolvimento e consolidação do trabalho em parceria</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aplicar a metodologia participativa aos diagnósticos; estudos; sistemas de informação, planos e reuniões;</li> <li>- Promover a aprendizagem colectiva e aumentar a capacidade negocial dos actores, em torno da construção de compromissos individuais e/ou colectivos;</li> <li>- Apoiar a clarificação de concepções, a introdução de conceitos, de metodologias, de técnicas e de instrumentos, contextualizando-as em função das realidades do tecido socioeconómico;</li> <li>- Melhorar o processo de comunicação inter-institucional e assegurar a difusão de informação entre todos os elementos do CLAS e com a população;</li> <li>- Divulgar boas práticas, recuperar tradições e promover produtos e iniciativas;</li> <li>- Detectar, apoiar e envolver públicos desfavorecidos face ao mercado de trabalho, na construção de compromissos, percursos e projectos de vida;</li> <li>- Apoiar a criação de espaços que favoreçam a experimentação e à afirmação em torno das dinâmicas locais de democracia participativa.</li> </ul>
<b>Ação Social, Associativismo e Saúde</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover/potenciar serviços eficientes e mais próximos das pessoas na área dos cuidados de saúde e cuidados continuados a pessoas em situação de dependência e de perda de autonomia;</li> <li>- Incentivar o surgimento de serviços de intervenção precoce direccionados para crianças e suas famílias;</li> <li>- Fomentar a colaboração e a articulação entre entidades que actuem ao nível da integração de pessoas com deficiência, promovendo o desenvolvimento de competências de inclusão social e profissional;</li> <li>- Sensibilizar os dirigentes e os empresários para a contratação laboral de públicos desfavorecidos;</li> <li>- Disseminar a informação e sensibilizar as Instituições Particulares de Solidariedade Social e a população do concelho para a criação de uma rede de amas da Segurança Social e famílias de acolhimento para crianças, jovens e pessoas com deficiência;</li> <li>- Promover iniciativas inter-geracionais e de envelhecimento activo através do envolvimento em actividades e projectos de cariz social e cultural, de pessoas em idade não activa.</li> <li>- Apelar à descentralização, articulação e surgimento de novas respostas, que actuem ao nível da prevenção primária, secundária e terciária das toxicodependências nas comunidades locais;</li> <li>- Implicar a população no desenho e construção de novas respostas adequadas à realidade local;</li> </ul>
<b>Educação segurança e ambiente</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Impulsionar o surgimento de novas respostas complementares ao sistema educativo;</li> <li>- Alertar para a necessidade de prevenir comportamentos de risco e promover estilos de vida saudáveis;</li> <li>- Promover o exercício do voluntariado, do associativismo e de práticas solidárias na população juvenil, como forma de promover a cidadania.</li> <li>- Dotar os jovens de competências pessoais, sociais e profissionais, visando-se a criação de um espírito crítico e de capacidade empreendedora, capaz de dinamizar a economia local e de travar o êxodo rural.</li> <li>- Organizar campanhas de sensibilização que envolvam e mobilizem a população do concelho para a adopção de práticas</li> </ul>
<b>Emprego, Formação e actividades económicas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Identificar elementos-chave para a detecção de ideias, vontades, sonhos, actividades e projectos, estimulando competências que possibilitem uma acção multiplicadora, ao nível da freguesia e do concelho, de modo a tornar a população protagonista do processo de mudança;</li> <li>- Estimular, apoiar e acompanhar as iniciativas de base comunitária centradas em processos de educação/formação que visem responder às necessidades, vontades, saberes e competências;</li> <li>- Promover iniciativas e apoio técnico, que visem a criação de um quadro favorável para a prática da inovação empresarial e cooperativo de empreendedorismo e da utilização das novas tecnologias da informação e do conhecimento;</li> <li>- Alterar práticas culturais por parte dos agricultores, com vista à produção, transformação e comercialização de produtos agrícolas diferenciados;</li> <li>- Estimular e articular a cooperação entre todas as entidades, para a realização de um diagnóstico que permita caracterizar as necessidades de educação/formação da população e carências do tecido empresarial, visando organizar/planear um percurso educativo/formativo de integração profissional e de desenvolvimento estratégico de sectores de mercado.</li> </ul>

Eixos PNAI	Eixos PDS	Estratégias de Intervenção no 3º PDS 2010-2013
Não existentes	Prevenção ambiental	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Criar uma rota de recolha porta-a-porta do papel e do cartão nas zonas comerciais;</li> <li>– Recolher os “monstros domésticos” no Concelho</li> <li>– Promover a valorização dos resíduos: “Compostagem num bairro”;</li> <li>– Divulgar o Corredor Ecológico.</li> </ul>
Corrigir as desvantagens nos níveis de qualificações como meio de prevenir a exclusão social	Criação de competências de empreendedorismo, inovação, criatividade e de utilização das novas tecnologias, no sentido de se criarem maiores oportunidades de emprego	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Realizar acção de formação de Empreendedorismo e Inovação no âmbito da Escola Iniciativa e da Formação de Empreendedorismo Local; promovendo uma reflexão em torno das seguintes áreas:               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Saber Ser Empreendedor;</li> <li>2. Valor Associativo;</li> <li>3. Presidência Empreendedora;</li> <li>4. Empreendedorismo Turístico.</li> </ol> </li> </ul>
Combater a pobreza das crianças e dos idosos, através de medidas que assegurem os seus direitos básicos de cidadania.	Contribuir para combater a Pobreza e a Exclusão Social no Concelho	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Implementar e operacionalizar o Centro de Apoio Familiar e Aconselhamento Parental (CAFAP);</li> <li>– Consolidar o Programa Eco Solidário;</li> <li>– Implementar e operacionalizar o Projecto Caminhar Caminhando</li> <li>– Desenvolver o Projecto C3 – Comigo, Contigo, Connosco.</li> </ul>
	Envelhecimento e Equipamentos/Respostas Sociais	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Promover o envelhecimento activo;</li> <li>– Criação de novas respostas sociais e/ou remodelação ou ampliação dos serviços existentes, nomeadamente na resposta social Lar de Idosos e Serviço de Apoio Domiciliário.</li> </ul>
Ultrapassar as discriminações, reforçando a integração de grupos específicos, nomeadamente, pessoas com deficiência	Apelar à participação e à responsabilização de todos (comunidade) para o respeito pelos direitos humanos e para a igualdade de oportunidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Realizar campanhas de informação e sensibilização para a integração de Pessoas com deficiência na vida activa.</li> </ul>
	Promover a participação e a mobilização dos actores sociais na implementação e consolidação da metodologia participativa em projectos de Desenvolvimento Local.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ouvir as pessoas e mobilizá-las para a participação, através da informação e formação não formal.</li> </ul>
	Potenciar o desenvolvimento e a gestão equilibrada de sectores estratégicos para o Desenvolvimento Local.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Promover a sustentabilidade técnica e económica da Cooperativa Soutos Os Cavaleiros.</li> </ul>

A análise documental dos três planos de desenvolvimento social permite registar uma evolução da preocupação central do CLASMC. No Plano de Desenvolvimento Social (2003-2005) a cultura dominante, entre actores individuais e institucionais, registando constrangimentos no envolvimento e na participação, dava ênfase ao cumprimento dos princípios de articulação e participação. *“O NE pôs em prática algumas estratégias, visando mobilizar e estimular a participação de todos os parceiros (...) na construção do PDS (...)”* (PDS 2003-2005: 2). De entre as estratégias destacaram, a constituição das CSIF, a planificação das prioridades por cada um desses Núcleos Territoriais, a realização de reuniões comunitárias; a informação e documentação aos parceiros sobre o programa e sobre os processos locais, a realização de reuniões técnicas; a aplicação de instrumento de recolha de informação, conducentes à definição de objectivos, estratégias e linhas de acção do PDS.

No Plano de Desenvolvimento Social (2006-2008:6) a preocupação centra-se no desenvolvimento local, no *empowerment* e na subsidiariedade, através da implementação de estratégias de coordenação de políticas e de sectores de intervenção. *“É necessário construir territórios que possuam um certo nível de desenvolvimento endógeno, ou seja, dotar as pessoas que nele habitam de capacidade de reflexão, de autonomia para pensar, para apreender e para fazer as suas escolhas. É importante pôr as pessoas a participar na resolução dos problemas (...), sendo que, para o exercício da participação é fundamental facultar-lhes o acesso à formação e à (...) informação útil, ou seja, oportuna e pertinente. (...)”*.

O Plano de Desenvolvimento Social (2010-2011: 8-9) não remetendo as ideias anteriores- de articulação, participação, desenvolvimento local, empowerment e subsidiariedade- para um plano marginal, centra-se na ideia de governança *“como uma forma alargada de governo, onde as responsabilidades antes entregues ao Estado são actualmente, progressivamente, partilhadas com os actores sociais e emergem assim de novas articulações entre o Estado e a sociedade civil (...) O processo deverá desta forma integrar a educação da comunidade, a formação de adultos e um programa de desenvolvimento baseado na comunidade”*.

Na análise documental dos planos valorizaram-se as categorias também exploradas na comarca de Sayago: a) abordagem metodológica em torno das estratégias de mobilização e participação; filosofia subjacente sobre a organização do sistema em termos da integração dos *stakeholders*; e, c) previsão orçamental.



A democracia participativa em torno da apreciação dos problemas, da definição de cursos de acção, do estabelecimento de regras de jogo, da sustentabilidade dos produtos/serviços criados, da aprendizagem organizacional e do aumento do capital social da comunidade, são ideias estruturantes da intervenção social do CLASMC.

As estratégias de intervenção previstas no Plano de Desenvolvimento Social (2010-2011) são sintomáticas da continuidade com os Planos de Desenvolvimento implementados anteriormente, mas, assentam no amadurecimento das formas de governança colectivas, revelando uma preocupação central de inovação e de enquadramento dos eixos de intervenção local nas metas nacionais e europeias, do Plano Nacional de Acção para a Inclusão (PNAI). O Funcionamento do CLASMC não descora a preparação do espaço de referência, a compatibilização de agendas dos *stakeholders*, a definição clara das responsabilidades e o envolvimento de cidadãos activos.

As redes sociais de acção colectiva e de política pública devem promover um ambiente organizacional favorável à cooperação e à governança do assunto público em substituição das lógicas de gestão centralizada e de “quintinha”. Tal como se referiu anteriormente, o CLASMC abre espaço à organização horizontal envolvendo na concepção e na decisão os diferentes *stakeholders*. Citando Franco (2010) devem envolver-se os actores que cumprem papéis relevantes nos diversos sectores empresariais, governamentais e sociais, e os actores individuais que possam falar do problema na primeira pessoa, por serem conhecedores do problema. É esta a lógica dos grupos de trabalho implementada em Macedo de Cavaleiros, são eles que planificam e estabelecem compromissos de execução, sugerem esquemas de liderança alternada e de multiliderança entre os *stakeholders* com maior legitimidade demonstrada na área, e dirigem toda a proposta ao CLAS para decisão.

Ao abrigo da execução do 3º PDS existem seis grandes áreas de actuação, todas elas implementadas através do envolvimento de vários *stakeholders*, utilizando uma abordagem participativa de grupos de trabalho.

**Quadro 53. Grupos de trabalho em funcionamento no âmbito do 3º PDS**

<b>Áreas</b>	<b>Processos em curso</b>	<b>Entidades responsáveis e colaborantes</b>
<b>Ação Social</b>	Centro de apoio familiar e aconselhamento parental (CAFAP)	CMMC e CDSSB, envolvendo, CPCJ, Projecto PRI através da CMMC, Projecto trampolim através da SCMMC; CSPNSF; CERCIMAC; AE
	Projecto contigo, comigo, connosco (C3) para integração social de minorias étnicas	CMMC através do Projecto PRI e CDSSB envolvendo, AE; CERCIMAC; Projecto trampolim através da SCMMC; CPCJ; ADDB, cinco cidadãos convidados; AJAM; AAMMOR
	Promover o envelhecimento activo	CMMC envolvendo, SCMMC; CSPSG; CSPG; CSPNSF; CSPT; CSPM, o Projecto Trampolim através da SCMMC; CERCIMAC; CSMC; ADDB.
	Actualizar o estudo das respostas sociais para idosos e pessoas com deficiência e criar ou remodelar respostas sociais	CMMC, CDSSB, SCMMC, CSPT; envolvendo como entidades colaborantes todos as IPSS do concelho.
	Consolidar o projecto eco solidário	
<b>Território e Ambiente</b>	Valorização dos resíduos na feira	CMMC, APA-Ecoteca de Macedo de Cavaleiros; envolvendo, Projecto trampolim através da SCMMC; RN; Juntas de Freguesia; CERCIMAC
	Rota do papel e do cartão	
	Recolha de monstros domésticos	
	Promover a valorização dos resíduos	
	Compostagem num bairro	
	Divulgação do corredor ecológico	
<b>Associativismo e Dinâmicas Locais de Cidadania</b>	Fóruns comunitários	CMMC, APA -Ecoteca de Macedo de Cavaleiros; envolvendo, Projecto trampolim através da SCMMC; RN; Juntas de Freguesia; CERCIMAC
<b>Educação Empreendedora</b>	Empreendedorismo turístico	Além das entidades que integram o grupo de trabalho educação e empreendedorismo, envolve as seguintes entidades não parceiras do CLAS: Casa dos Pinelas, Restaurante Panorama, Solar Morgado Oliveira, Restaurante Nova Churrasqueira, Quinta do Azibo, Empreendedorismo Turístico, Casa Pimentel
	Valor associativo	Além das entidades que integram o grupo de trabalho educação e empreendedorismo, envolve a ACDRC; ACDRBV; AE602 – CNE Macedo de Cavaleiros; GCRCPMC.
	Presidência empreendedora	Além das entidades que integram o grupo de trabalho educação e empreendedorismo, envolve as Juntas de Freguesia de Amendoeira, Bornes, Burga; Chacim; Corujas; Cortiços; Grijó; Lagoa; Lamas; Macedo de Cavaleiros; Olmos; Peredo; Podence; Salselas; Vale da porca; Vilar do Monte
<b>Igualdade de Oportunidades/ Deficiência</b>	Criar um gabinete de inserção na vida activa para Pessoas com deficiência	A entidade responsável é a CERCIMAC e estão envolvidas, CSPNSF, CDSSB, CMMC.
	Construir um lar residencial	
	Criar um serviço de apoio domiciliário para pessoas com deficiência	
<b>Actividades Económicas</b>	Apoiar a sustentabilidade económica da Cooperativa Souto os Cavaleiros:	CMMC, CSC, CE, Projecto trampolim através da SCMC, DRAPN, DESTEQUE, sendo que esta última não é parceira do CLASMC.

Todos estes processos locais estão a ser implementados recorrendo a abordagens participadas. Distribuem-se os *stakeholders* por doze grupos de trabalho. Sendo possível pela leitura do quadro anterior destacar parceiros mais activos, relativamente ao todo.

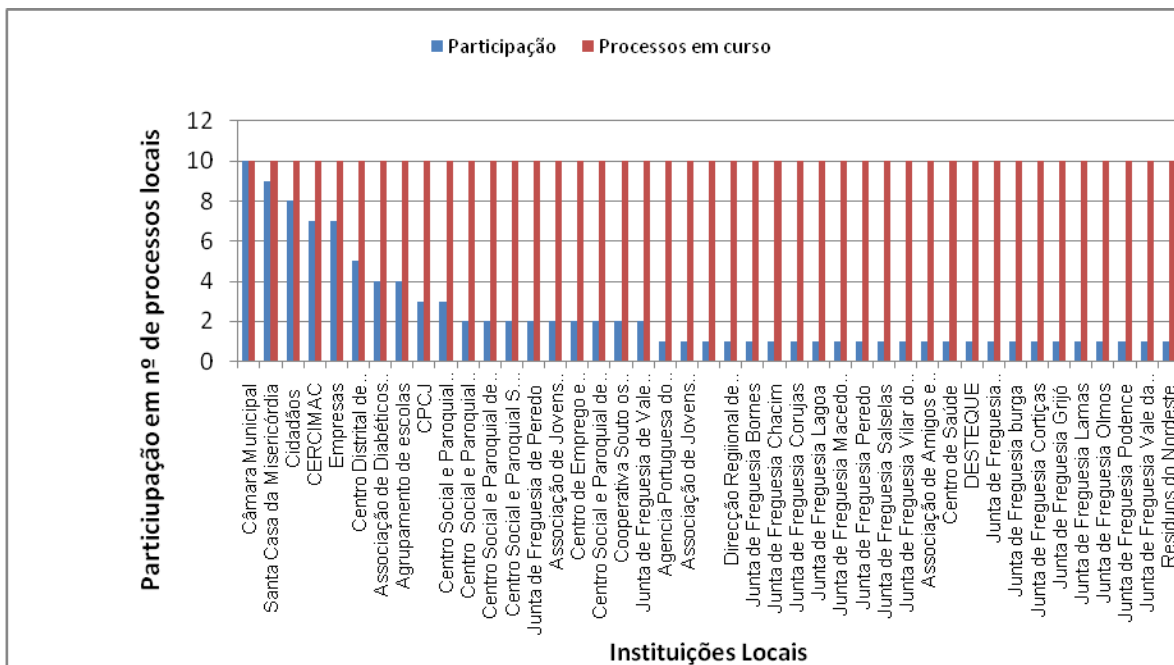


Gráfico 3. Estruturas locais com envolvimento nos grupos de trabalho de processos locais em curso

A Câmara Municipal, a Santa Casa da Misericórdia, a Segurança Social, a CERCIMAC, o Agrupamento de Escolas e a ADDB destacam-se como entidades envolvidas em maior número de processos locais.

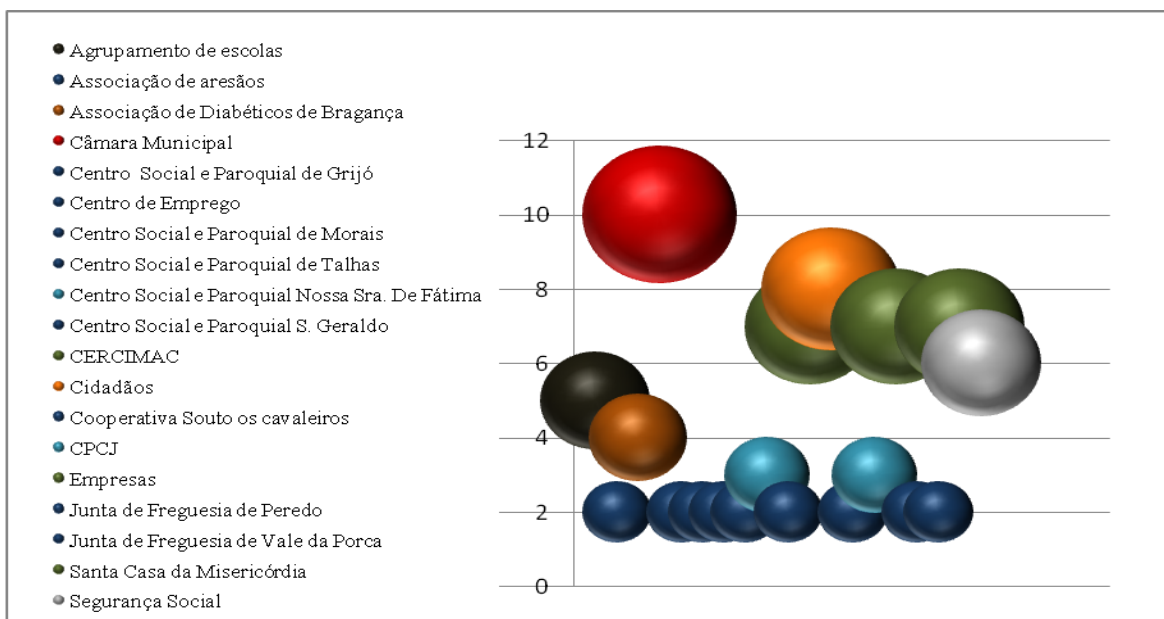


Gráfico 4. Estruturas Locais com envolvimento em pelo menos dois dos grupos de trabalho com processos locais em curso

O gráfico permite visualizar as estruturas locais com maior envolvimento nos processos locais promovidos pelo CLASMC. Com excepção dos cidadãos e das empresas, todas as outras estruturas locais têm assento formal no CLASMC. Sublinha-se a capacidade do dispositivo local da Rede Social para envolver nos grupos de trabalho cidadãos e empresas não associadas ao CLAS.

À medida que as entrevistas exploravam as principais linhas de actuação do CLASMC e se procedia à análise documental dos documentos oficiais, elaborou-se o enquadramento das principais actividades realizadas, em 3 grandes grupos de categorias.

**Quadro 54. Tipo de actividades mais representativas no NE do CLASMC**

<b>Tipo</b>	<b>Descrição</b>	<b>Tempo dedicado (%)</b>
Técnicas	Informação/orientação de pessoas e famílias sobre direitos e recursos sociais; Estudo e diagnóstico social; Criação de sistemas de informação e guias de recursos; Planeamento e organização da intervenção; Elaboração de pareceres sobre projectos a desenvolver no concelho.	50%
Coordenação	Coordenação inter institucional local e supra concelhia entre os actores que cumprem papeis relevantes nos vários organismos com assento formal no CLASMC e envolvimento dos grupos sociais de beneficiários e utilizadores das políticas, com assento informal no CLASMC. Coordenação política a favor do cliente e do desenvolvimento de projectos locais específicos; Garantia de acção colectiva, animação, decisão estratégica e governança participada.	30%
Avaliação e de reflexão	Avaliação e reflexividade em torno dos resultados das políticas, dos processos de trabalho, dos métodos e dos modos de articulação/organização e coordenação, das boas práticas e da capacidade de adequação dos discursos formais aos contextos locais.	20%

Os discursos dos técnicos do NE e do CLASMC foram reveladores de uma reflexividade interna muito interiorizada, sobre a realidade contextual, os métodos de trabalho e modos de organização. Revelando capacidade técnica e de análise na identificação de processos facilitadores da participação.

Atribuíram 50% do tempo de trabalho às actividades técnicas, de elaboração de documentos de suporte à decisão, *diagnósticos, planos, estudos de mercado, consulta de boas práticas noutros contextos, articulação com estruturas locais para assegurar direitos*. De seguida atribuíram maior peso (30%) às actividades relacionadas com a coordenação interministerial local. *As equipas técnicas dos vários actores do CLASMC fazem a programação da respectiva intervenção institucional, articulando com os Planos de Desenvolvimento do CLASMC e obedecendo à responsabilidade de canalização de recursos assumida no âmbito da sua participação no CLAS. Por outro lado, beneficiam do trabalho*

*da rede social, ao nível da informação sobre linhas de financiamento, nacionais e supranacionais, recorrem ao sistema de informação e nalgumas situações ao apoio técnico do CLAS. Por exemplo houve uma linha de financiamento no âmbito do Programa EDP Solidário, o CLASMC divulgou-a pelos diferentes parceiros e decidiu colectivamente qual a entidade com melhores requisitos para apresentar uma candidatura. Existiram 30 candidaturas a nível nacional sendo a do concelho de Macedo de Cavaleiros a que obteve uma pontuação mais elevada.*

As actividades de avaliação ocupam cerca de 20% do tempo de trabalho do CLASMC, observando-se um carácter de regularidade nestas práticas que se traduz em momentos de reflexividade técnica interna. *Existe um plano de trabalho para todo o NE, com o objectivo de animar a articulação da rede social e de assegurar o cumprimento dos projectos em curso. O trabalho é avaliado continuamente, mensalmente, e periodicamente ao longo do ano. O produto desta avaliação é reflectido nas reuniões de NE e também no Plenário. Discutem-se as fragilidades e as estratégias para as superar.*

O NE do CLASMC é a chave do dinamismo, trata-se de um grupo restrito que vai desenhando e acompanhando a implementação dos vários projectos; promove o envolvimento dos grupos de trabalho, coordena a acção local e mobiliza os recursos necessários. Esta abordagem aplica-se a todas as acções que estão em PDS e a todos os projectos e produtos sociais que nasceram a partir da rede.

Ainda sobre a avaliação, os técnicos salientam o carácter contínuo da mesma e o recurso a avaliadores externos. *Há uma avaliação contínua suportada em instrumentos de avaliação e na realização de fóruns, envolvendo os vários stakeholders dos grupos de trabalho, para identificar pontos fortes, fracos, ameaças e oportunidades. Nesta avaliação envolvem-se os stakeholders responsáveis pelas acções e avaliadores externos para acompanhar todo o processo. Na avaliação da cooperativa foi fundamental a presença dos cooperadores que falaram na 1ª pessoa dos problemas e os avaliadores externos que apoiaram o processo de reflexão e de validação da acção.*

Retomando a análise do 3º Plano de Desenvolvimento Social a propósito dos mecanismos de financiamento e da respectiva estimativa orçamental, sublinhando-se que as acções previstas no PDS não indicam qualquer estimativa de custos.

Escalpelizando o funcionamento da estrutura de planeamento, de financiamento e de intervenção da rede social a técnica refere, *o agrupamento de escolas colocou-nos o problema da falta de recursos técnicos para acompanhamento de alunos com problemas de*

*ordem comportamental, emocional e disciplinar. O NE procedeu a uma avaliação diagnóstica da situação e procurou os recursos disponíveis. De seguida elaborou uma candidatura ao CAFAP (Centro de apoio à família e aconselhamento parental), em articulação com os organismos responsáveis (Segurança Social). Trabalhou-se o diagnóstico e a estratégia, levou-se ao assunto ao CLAS procurando envolver outros actores com interesse na matéria e tomar uma decisão colectiva.*<sup>149</sup> Mais uma vez, a técnica responsável pela animação demonstra amadurecimento teórico e metodológico, bem como, uma grande capacidade de contextualização analítica daquilo que é discurso oficial sobre governança.

Conduziu-se a entrevista de modo a identificar constrangimentos que ainda se colocam, actualmente, ao funcionamento do órgão local de governança, a conversa com os técnicos foi fluida e espontânea.

*A falta de recursos humanos não é propriamente o problema, o concelho de Macedo de Cavaleiros é o concelho com mais técnicos da área social no Distrito de Bragança. Através dos projectos locais foram-se reforçando os quadros técnicos. Quando esses projectos chegam ao fim “reciclam-se” sobre outra forma, ou absorvem-se os técnicos através da sua contratação por parte de instituições de apoio social da rede solidária, da cooperativa ou de associações, garantindo assim a continuidade dos técnicos e a continuidade de respostas.*

O excesso de formalidades não limita o funcionamento. *Apesar de existir um manual de formação que orienta o CLAS na criação dos instrumentos de planeamento, não é um espartilho à intervenção local, muito pelo contrário, essa base cria uma uniformização de procedimentos e de instrumentos a nível nacional e orienta tecnicamente os CLAS. Os territórios podem contextualizar e adaptar os formatos oficiais ao espaço de referência.*

A desmobilização dos actores sociais associados do CLAS foi uma das dimensões reflectida, apesar de se ter concluído que não é um limite ao funcionamento da parceria local. *A participação tem vindo progressivamente a aumentar, investimos sobretudo na participação com qualidade. Os stakeholders que dão importância à rede social estão lá e querem trabalhar connosco. Os outros, que neste momento são uma minoria, continuam a estar no CLASMC. Não consideramos relevante que saiam até porque, entretanto, podem*

---

<sup>149</sup> De salientar que o referido projecto integrou o actual PDS, prevendo-se a constituição de uma equipa que vai dar apoio ao agrupamento de escolas em articulação com os outros serviços que existem no concelho.

*mudar as pessoas que actualmente representam as respectivas instituições e trazer perfis mais participativos.*

A determinada altura da entrevista percebeu-se uma consensualidade evidente no discurso colectivo em torno do reconhecimento de um problema: havia um desconhecimento sobre os critérios nacionais de distribuição de recursos financeiros para financiamento das intervenções locais, bem como, sobre as linhas de financiamento para aceder a recursos externos. No discurso dos técnicos, relacionou-se este problema com o modelo de descentralização, cuja competência de governança no campo social, apesar de descentralizada para o poder local, continua sobre a égide do Ministério correspondente para as questões financeiras. *O local faz planos mas o financiamento desses planos, na maioria dos projectos está nas mãos do poder central. Há um desfasamento entre a competência que foi descentralizada, o poder de decisão sobre o assunto público local e o financiamento centralizado no Ministério.* Veja-se o caso da rede de equipamentos e serviços de apoio social cuja criação da resposta social implica a obrigatoriedade do parecer da rede social, por outro lado, é da competência da Câmara Municipal a gestão da rede de equipamentos e serviços de apoio social e continua na Segurança Social a competência de financiamento por verbas do Orçamento Programa para a Cooperação (OPC) e do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC) ou de outros Programas nacionais e comunitário de apoio à construção desse tipo de equipamentos sociais. Deste modo quer a decisão de financiamento ao funcionamento quer a decisão de financiamento à construção do equipamento está no Ministério da Segurança Social.

Partilha-se ainda da leitura do CLASMC sobre os constrangimentos estruturais que se colocam à acção das redes sociais em momentos de crise financeira. *Há problemas graves que as redes sociais não resolvem por falta de recursos* (PDS, 2010-2011:4). A crise financeira e as características orgânico-funcionais relacionadas com o tipo de estrutura do novo órgão local podem constituir-se num obstáculo à canalização/obtenção de recursos ou instrumentos financeiros de apoio à resolução dos problemas locais. No 3º PDS faz-se referência às plataformas supra concelhias, como órgãos que promovem o interface necessário à canalização de recursos entre a administração central e local. Se existir responsabilidade entre os actores envolvidos, estará no CLAS a possibilidade de apresentar prioridades e na Plataforma a gestão supra concelhia dessas prioridades e o encaminhamento dos problemas prioritários para recursos externos, observando princípios de subsidiariedade.

Porém, enquanto o financiamento das competências destas novas estruturas de poder local não for repensado de modo a garantir uma certa antecipação financeira, a sustentabilidade do planeamento e a consumação da cultura de parceria ficam a depender mais dos perfis dos actores locais do que dos dispositivos homogéneos e universais de protecção social. Deste modo o financiamento deveria estar plasmado no planeamento estratégico elaborado pelo CLAS, consignando apoios para três fases distintas: a) concepção; b) implementação; e, c) acompanhamento, avaliação e adaptação dos cursos de acção.

A previsão orçamental da primeira fase poderia ser equacionada através da criação de custos padrão, consoante a dimensão dos municípios. Quanto à implementação dos cursos de acção subjacente aos Planos, sugere-se a criação de uma dotação específica, no quadro da Lei das Finanças Locais para a intervenção social local, apesar de se poder concretizar também pela via do recurso a programas nacionais ou comunitários de financiamento. Por fim, no que respeita à fase de acompanhamento e avaliação, sugere-se a elaboração de uma estimativa orçamental idêntica à da fase da concepção, através da criação de custos padrão, consoante a dimensão dos municípios.

O método de trabalho foi uma questão central reflectida na entrevista dirigida à técnica de animação. Procurou-se compreender o carácter intencional das intervenções, a articulação, a participação e a reflexividade. *O Planeamento estratégico e a articulação da intervenção social constroem-se a partir do recurso à metodologia de projecto e à parceria. Estes são os elementos centrais da abordagem, mas, a construção de PDS, PA, SI, DS e de processos de avaliação, implicam também a definição de métodos que nos permitam objectivar o problema e aproximar os intervenientes da realidade planeada. Assim temos recorrido a vários enfoques metodológicos, desde a pesquisa bibliográfica à análise documental, desde os contactos formais aos contactos informais com os parceiros, desde os grupos de trabalho aos Workshops temáticos, desde os seminários de reflexão aos fóruns comunitários*<sup>150</sup>.

O diagnóstico social local antecede o planeamento, sistematiza o conhecimento e a interpretação dos problemas sociais do território. Nesse documento promove-se a análise

---

<sup>150</sup> Para a realização do PDS 2010-2011, além do recurso à análise documental e à pesquisa bibliográfica, organizaram-se seminários/*workshops* que, além dos actores da rede integraram pessoas da comunidade e especialistas dinamizadores, de acordo com a temática discutida: acção social; educação e empreendedorismo; envelhecimento, equipamentos e respostas sociais; igualdade de oportunidades; associativismo e dinâmicas locais de cidadania; território e ambiente.



integrada dos problemas e avalia-se a capacidade de resposta com recursos internos. O CLASMC durante a fase de diagnóstico recorre às mais diversas técnicas de identificação de pontos fortes, pontos fracos, ameaças e oportunidades, apreendendo o sistema de complementaridades.

O planeamento estratégico permite instrumentalizar à acção sobre o assunto público, constituindo-se num elemento essencial à boa governança, entendida como uma forma alargada de governo com vista a partilhar responsabilidades pelos vários actores sociais, tomar decisões colectivamente no plenário e suporta-las no conhecimento das estruturas locais, estabelecendo regras jogo e aplicando-as mediante um processo aberto e transparente.

O CLASMC avalia sistemática e continuamente os cursos de acção. Depois esta avaliação serve de base ou guia para uma tomada de decisão racional entre cursos de acção, ou para solucionar problemas e promover o conhecimento e a compreensão desses problemas e/ou factores associados ao êxito ou fracasso dos resultados. A técnica de animação tem interiorizado o pressuposto de auto correcção permanente da intervenção social. *O processo de avaliação é transversal às diferentes fases do processo de intervenção social e permite evidenciar os elementos fundamentais, constitui-se na etapa que alimenta e retroage com as demais ao dar origem a reformulações que serão plasmadas nos planos de acção.*

Partilhando da proposta de Capucha *et al.* (1996), Hayes (1996) e Cohen *et al.* (1993) e Aguillar e Ander-Egg (1994), entende-se a avaliação como um processo de pesquisa científica, aplicada aos contextos profissionais, sistemática, planeada e dirigida, que, estuda de maneira consciente e organizada um aspecto da realidade. *Destina-se a identificar, obter e proporcionar de maneira válida e confiável dados e informação suficiente e relevante para apoiar um juízo sobre o mérito e o valor dos diferentes componentes de um Programa, de forma tal que sirva de base ou guia para uma tomada de decisão racional e inteligente entre cursos de acção, ou para solucionar problemas e promover o conhecimento e a compreensão dos factores associados ao êxito e ao fracasso dos resultados.* (Ander-Egg & Aguilhar, 1994:31).

No entanto, reconhecendo a utilidade da avaliação na formulação de políticas locais, consciência há muito presente nas intervenções de carácter económico, é importante legitimar os processos de avaliação social, garantindo o carácter de pesquisa social aplicada, defendido por Ander-Egg *et al.* (1994). O método de avaliação observado no CLASMC

conjuga o rigor metodológico e a objectividade, característica de avaliações externas, com a riqueza da informação resultante de um conhecimento aprofundado da intervenção, própria da auto-avaliação. Esta troca de olhares - entre avaliadores externos e internos - com diferentes experiências e competências, permite, subscrevendo Capucha *et al.* (1996), uma avaliação distanciada e ao mesmo tempo empenhada.

Na mesma linha de João Ferrão (1996) a avaliação deve cumprir três tipos de utilidade: a) instrumental, potenciando a melhoria da gestão do Programa, permitindo correcções ou ajustes, ainda no decurso do mesmo; b) estratégica, funcionando como cultura de diálogo, de intercâmbio de ideias, de aprendizagem colectiva, de mobilização dos actores e de consolidação da visão partilhada; e, c) substantiva, procedendo à reconceptualização do programa, ou à criação de programas complementares, em função dos resultados da avaliação. A avaliação praticada no CLASMC é susceptível de atingir estes três tipos de utilidades, ao produzir conhecimentos e aprendizagens com impacto directo na melhoria do funcionamento, facilitando os ajustamentos e a cultura de diálogo imprescindível à reconceptualização da intervenção. A produção de informação sobre os cursos de acção reforçou a cultura de diálogo, a aprendizagem e o *empowerment*, estimulando a participação dos diferentes sectores, a melhoria do auto conhecimento das instituições e dos recursos disponíveis, a melhoria do processo de tomada de decisão estratégica, a definição de prioridades e a mobilização dos *stakeholders*.

Quanto às questões do poder estas Redes Sociais com base no pressuposto da horizontalidade encaram o espaço de governança a partir do interface democrático entre os vários sectores e áreas. Segundo formatos de redes distribuídas embora se aplique o princípio democrático do sufrágio, percorre-se a decisão suportando-a na obtenção de consensos em sede do CLASMC. No entanto, a centralidade dos modelos de gestão das entidades governamentais do campo social que, integram estas redes, associada a um exercício das competências assente em quadros legais de partilha entre organizações da Administração central e local, podem comprometer a horizontalidade e/ou eficácia.

Os actores sociais da administração pública estão enquadrados em organizações centralizadas com modos de organização, regulação e financiamento, hierárquicos, por conseguinte, ao integrarem estes dispositivos locais de parceria, continuam a ter o compromisso de comunicação hierárquica com as respectivas estruturas. Neste ponto, registam-se algumas fragilidades no CLASMC, quer na comunicação entre níveis territoriais

de poder com as Plataformas quer na comunicação com o órgão da administração central, do Ministério da Segurança Social, que consigo partilha competências no campo social.

Importará dotar os dispositivos locais de capacidade de estabelecer comunicação entre espaços (local, nacional e supranacional), de baixo para cima e de cima para baixo envolvendo os diferentes *stakeholders*, unidades de governo, na decisão, no cumprimento de metas globais e na garantia do carácter estratégico do planeamento.

O método do CLASMC concilia a investigação-acção, o planeamento estratégico e a participação dos *stakeholders* num dispositivo de parceria local. No entanto, apesar da dificuldade de trabalhar com níveis territoriais superiores, o planeamento do CLASMC, traduziu-se, progressivamente, num processo sistemático, integrado e participado, porque promoveu a concertação de objectivos, agendas, competências e recursos, bem como, a articulação progressiva entre as metas estabelecidas em plano e as medidas globais de política económica e social. Porém, apesar do nível de amadurecimento da participação dos *stakeholders*, a conjuntura actual, de escassez de recursos e a dificuldade de trabalhar com níveis territoriais superiores, pode influenciar a definição clara de critérios de acesso às linhas de financiamento das políticas públicas, comprometendo a sustentabilidade dos compromissos que se assumiram no plano local.

Os quadros abaixo sistematizam os limites e os alcances do modelo municipalista de descentralização ao nível da acção colectiva territorial.

**Quadro 55. Limites do Modelo Português de descentralização no campo social relativamente à acção colectiva local**

Categorias	O que se disse?
	Limites do modelo de descentralização português
Responsabilidade social colectiva	Nem sempre os dirigentes que representam os actores no CLAS levam as decisões ao conhecimento das chefias das respectivas estruturas de origem
Comunicação e governança supra-municipal	As plataformas supra concelhias foram criadas para agilizar esta comunicação entre territórios, mas só estão a ser aplicadas desde 2005 e ainda não promovem esta concertação A comunicação com as plataformas ainda não é uma prática interiorizada. A plataforma supra concelhia Alto Trás-os-Montes terá a função de apoiar a coordenação de recursos e de estabelecer critérios supra-concelhios mas este trabalho ainda não se sente Continua a ser possível financiar projectos locais desinseridos da lógica supra concelhia A comunicação externa entre o representante no CLAS e a chefia correspondente, também ainda é um limite
Desenvolvimento de actividades técnicas integradas através da coordenação de políticas	A coordenação dos recursos exógenos é um limite. Não temos capacidade de influenciar as políticas nacionais e europeias e por vezes os sistemas de apoio, as linhas de financiamento não se ajustam aos problemas contextuais
Universalidade Globalidade e complementaridade	Não estão a ser implementados do modo uniforme no território nacional.

Pela leitura do quadro anterior o modelo municipalista de descentralização de competências relativamente à acção colectiva local, regista como limites designadamente: a comunicação com o nível regional, a comunicação dos actores com assento no CLAS e as respectivas estruturas institucionais de origem; a coordenação inter-ministerial de recursos exógenos, a coerência externa, entre as necessidades e as linhas de financiamento e a elegibilidade financeira das acções em Plano. De salientar, no entanto, que, apesar de formatação oficial dos conselhos de parceria municipal, existem diferenças procedimentais na aplicação municipal destes dispositivos e diferentes velocidades na interiorização da cultura de parceria.

No discurso recontextualizado dos técnicos de Macedo de Cavaleiros, é central a ideia de implicar participação *de desmontar aparências e pré-conceitos (...), informar e envolver os cidadãos, desenvolver um processo de empowerment que habilite as pessoas no exercício do direito de participação*. Mas, neste trabalho de consciencialização e *empowerment*, importa acautelar os factores externos estruturantes que condicionam a execução. Neste campo, há todo um trabalho de pressão político-constitucional para a mudança de estruturas, implicando a plataforma supra concelhia Alto Trás-os-Montes, e o encaminhamento do problema local cuja resolução não dependa dos recursos internos para níveis distritais, regionais ou nacionais.

**Quadro 56. Alcances do Modelo Português de descentralização no campo social relativamente à acção colectiva local**

	O que se disse?
Categorias	Alcances do modelo de descentralização português
Desenvolvimento de acções de animação comunitária promovendo mudanças nas estruturas	Conseguimos a realização de projectos comuns, alguns dos quais promovem mudanças A capacidade de responsabilizar as estruturas institucionais do concelho por acções de animação é um alcance
Abertura, participação e comunicação	A comunicação formal acontece nas reuniões de CLASMC e de NE É cada vez mais comum a comunicação espontânea, por telefone e presencialmente Através da página da Web, do correio electrónico e de “jornais da rede social” divulgam-se as práticas e disseminam-se informações Hoje é possível ver <i>on line</i> , as actas das reuniões, os relatórios, os planos... todos estão informados quem esteve presente na reunião e quem participou nos assuntos
Coerência e eficácia	No último plano os resultados foram atingidos e corresponderam às nossas expectativas Relativamente ao plano 2010-2011 ainda é prematura pensar em eficácia e coerência, nem sempre o que se planeia se implementa, vários factores podem estar implicados nesta dicotomia: o nível de adesão do parceiro chave, a obtenção de financiamentos e a alteração de circunstâncias económicas e políticas
Processos locais em curso/estratégias colectivas de governança	A continuidade no apoio à Cooperativa Souto os Cavaleiros A continuidade na actualização do estudo das respostas sociais

Constituem potencialidades do modelo de governança local observado, orientado por um modelo de descentralização de competências municipalista, a capacidade de responsabilizar as estruturas institucionais locais do concelho de Macedo de Cavaleiros em torno da articulação de agendas, o planeamento local participado, a coordenação dos recursos endógenos em torno do desenvolvimento de actividades integradas, a reflexão local sistemática sobre os cursos de acção, a horizontalidade dos processos de decisão, o espaço para a implementar lideranças alternadas que envolvam a comunidade, a existência de reuniões, grupos de trabalho ou outras abordagens locais participativas, a coerência interna entre o plano e as especificidades locais.

O modelo Português promove a implementação local de dispositivos de Governança, baseadas na participação social, entre organismos da administração central, local e terceiro sector, envolvendo as comunidades e os grupos sociais de referência. O discurso oficial normativo apela ao planeamento estratégico participado e apesar de se observarem em Macedo de Cavaleiros usos recontextualizadores desse discurso, através da utilização de metodologias participativas e de co-responsabilização de actores que, não são meramente aplicativas do discurso oficial. Na verdade, não se pode generalizar o uso recontextualizador do discurso oficial a outros contextos municipais, igualmente com redes sociais implementadas. Por outro lado, a eficácia e a sustentabilidade do planeamento do CLASMC, continua pendurada nos factores externos relacionados com a dificuldade de garantir financiamentos. Aliás na análise do discurso dos técnicos está patente este constrangimento e a expectativa de o superar através das plataformas.

O CLASMC destacou dois processos locais que, actuam duplamente na protecção social integrada e na governança negocial colectiva. Para compreender os processos recorreu-se à observação, à análise documental da ficha do produto ou processo local<sup>151</sup> e à entrevista colectiva aos grupos de trabalho<sup>152</sup>.

---

<sup>151</sup> Consultar anexo IV, ficha dos produtos ou processos locais.

<sup>152</sup> Consultar anexo II, guião de entrevista colectiva aos grupos alvo.

**Quadro 57. Percepções e discursos sobre o produto/processo local: Estudo das respostas sociais**

Variáveis	O que se disse?
<b>Processo ou produto</b>	Estudo das respostas/equipamentos sociais para idosos e pessoas com deficiência no concelho de Macedo de Cavaleiros: Actualização de 2010; Área de abrangência concelhia; Processo com início em 2009
<b>Problema local que lhe dá origem</b>	Não há equipamentos nem respostas sociais em número suficiente para esta população No que diz respeito à rede solidária, a taxa de cobertura de lar de terceira idade é muito insuficiente Não se observa uma prática de articulação com o CLASMC por parte do CDSS de Bragança para a criação de respostas sociais
<b>Objectivos do processo</b>	Caracterizar as respostas sociais para idosos e pessoas com deficiência Fornecer elementos de diagnóstico ao CLASMC para a emissão de pareceres Orientar os parceiros do sector e a comunidade em geral para eventuais investimentos nas áreas em défice Servir como instrumento de negociação com a Plataforma Supra Municipal, quando estiver a funcionar devidamente
<b>Actividades desenvolvidas na implementação do processo</b>	Contactos formais e informais com IPSS, Lares Privados e Segurança Social para a recolha de informação Recurso a fontes secundárias como a carta social e aos Serviços da Rede Solidária do Concelho para actualização de indicadores de cobertura, frequência e listas de espera Organização de toda a informação em Núcleo Executivo Reuniões com todas as IPSS parceiras da Rede Social, para confirmar os dados O Estudo é levado ao Plenário para apreciação, após ter sido disseminado pelos parceiros com a antecedência de quinze dias relativamente à data da reunião O Estudo é discutido, apreciado e votado em Plenário, havendo espaço para a introdução de contributos A partir desta altura o estudo serve de referência à apreciação de candidaturas e à emissão de pareceres durante um ano, até à próxima actualização Ampla divulgação do Estudo na comunicação social, na página web da Autarquia, nas publicações da Autarquia como o Boletim Municipal e o Boletim da Rede Social
<b>Planeamento do processo</b>	O planeamento de toda a estratégia é elaborado pelos <i>stakeholders</i> da protecção social e apreciado em CLAS O estudo potencialmente servirá de orientação ao planeamento estratégico das várias instituições do sector parceiras da Rede social

Da análise das percepções sobre o estudo das respostas sociais salienta-se o reconhecimento claro do problema por parte do grupo de trabalho: taxa de cobertura de lar de terceira idade e de respostas de apoio à Deficiência, por parte da rede solidária, muito insuficiente e inferior à média do Distrito. Por outro lado, expõem ainda a dificuldade de partilhar com o Poder Central, designadamente, com o Centro Distrital de Segurança Social, competências de gestão de rede de equipamentos e serviços sociais e a falta de envolvimento da Plataforma Supra Concelhia Alto Trás-os-Montes na gestão supra municipal destas respostas sociais.

Tal como se abordou no capítulo IV, a Lei nº 159/99 de 14 de Setembro estabelece o quadro de transferências de atribuições e competências para as autarquias locais, bem como, a delimitação da intervenção da administração central e local, nos vários domínios, de modo a cumprir os princípios de descentralização administrativa e de autonomia do poder local. Porém, também se explicitou no mesmo capítulo, que, na prática, a delimitação da intervenção da administração central e local resultou em processos de articulação pouco transparentes. Os municípios aparecem, neste contexto, como as entidades territoriais constituídas em “*contrapesos*” ao Poder Central, promovendo resistência aos processos de governança centralizados de um Poder Central que persiste no domínio do poder de decisão.

Em termos específicos, da leitura do art.º 13 da Lei nº 159/99, as atribuições e as competências dos municípios no domínio das políticas sociais e económicas, vão desde o planeamento e a gestão à realização de investimentos na educação, saúde, acção social, habitação e desenvolvimento. Tal como se explicitou no capítulo IV, o art.º 23 da mesma lei, estabelece como competências dos órgãos municipais em matéria de acção social: a) *Gestão de equipamentos e a realização de investimentos na construção ou no apoio à construção de equipamentos sociais*; b) *Integração de Conselhos Locais de Acção Social*”, órgão de parceria obrigatoriamente ouvido relativamente aos investimentos públicos e programas de acção de âmbito concelhio; e, c) *Participação, em cooperação com Instituições de solidariedade social e em parceria com a administração central, em programas e projectos de acção social de âmbito municipal, designadamente nos domínios do combate à pobreza e exclusão social*.

Sendo certo que a Lei nº 159/99, escalpeliza as competências do município no domínio social enquadrando-as numa gestão pública de coordenação da actividade, entre a administração central e local, a partir de contratos de parceria que expressem claramente a participação das partes e os recursos financeiros necessários. Na prática estes processos ainda continuam emersos nalguma ambiguidade e falta de transparência.

Na construção do produto em análise, o CLASMC, através do grupo de trabalho, identifica claramente o resultado que se perspectiva: evidenciar a gravidade do problema e envolver os parceiros do sector da protecção social – da administração central e local - e o próprio NE - na coordenação dos recursos conducentes ao financiamento destas respostas; validar os pareceres do CLASMC em termos da periodização dos investimentos a realizar no concelho; orientar o planeamento estratégico das instituições do sector e criar uma ferramenta para a negociação supra concelhia com a Plataforma.

A prática de articulação e de coordenação de recursos- entre o Centro Distrital de Segurança Social de Bragança, entidade responsável pelo estabelecimento de acordos de financiamento, a Câmara Municipal de Macedo de Cavaleiros, entidade responsável pela gestão da rede de equipamentos e serviços sociais municipais e a Santa Casa da Misericórdia, entidade privada sem fins lucrativos responsável pela implementação da resposta de apoio social- revela as fragilidades decorrentes de um poder central que persiste numa governança centralizada em si. O estudo das respostas sociais, tal como se disse, encontra justificação exactamente nesta prática de gestão sectorializada da rede de equipamentos e serviços.

Salienta-se a percepção de utilidade no papel das Plataformas Supra Concelhias relativamente à fixação de investimentos no território e a expectativa local de maior

envolvimento da Plataforma Supra Concelhia Alto Trás-os-Montes, no estabelecimento de critérios de análise supra municipal para periodizar os processos/candidaturas apresentadas pelas várias redes.

**Quadro 58. Percepções e discursos sobre o produto/processo local: Estudo das respostas sociais**

Variáveis	O que se disse?
Envolvimento dos stakeholders na participação	<p>Foi necessário mostrar a cada um dos implicados a relevância deste Estudo e responsabilizá-los por um determinado conjunto de acções</p> <p>O estudo é desenvolvido a partir do NE, e divulgado à comunidade permitindo assim aumentar a consciência colectiva do problema</p> <p>O NE procede à programação anual do calendário das reuniões, para que cada elemento possa programar o trabalho antecipadamente e garantir os seus compromissos de reunião e participação</p> <p>O animador coordena e faz parte da equipa, a sua dinâmica impulsiona os restantes parceiros</p> <p>Para a construção deste produto são utilizados dois tipos de comunicações: a) formal, solicitando os dados às instituições através de ofício com uma grelha para preenchimento e devolução ao Núcleo Executivo; e, b) a informal, para relembrar os prazos, esclarecer dúvidas e solicitar opiniões</p> <p>Por vezes é necessário convocar o interlocutor Distrital da Segurança Social, apesar de ser parceiro do CLAS e a entidade competente pelo financiamento destas respostas sociais</p> <p>Noutros campos de intervenção o processo de envolvimento e participação é semelhante:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Grupos de trabalho mediante a livre inscrição pelos parceiros</li> <li>– Fóruns de debate promovendo a reflexão animada por especialistas externos</li> </ul>
Coordenação de políticas e subsidiariedade	<p>A análise diagnóstica pressiona a orientar a canalização de políticas e de recursos;</p> <p>O animador procura identificar linhas de financiamento mas, se um dos parceiros chegar a essa informação primeiro trá-la de imediato para a rede;</p> <p>Quando a execução depende dos recursos do território é mais fácil estabelecermos compromissos de execução;</p> <p>Não temos autonomia para inscrever a nossa prioridade nos orçamentos da Segurança Social, organismo com competência de financiamento na grande maioria das políticas sociais;</p> <p>Quando se trata de canalizar recursos externos para o território para criação de equipamentos ou serviços sociais, a Plataforma supra concelhia Alto Trás-os-Montes devia estabelecer critérios de prioridade e proceder à análise supra municipal dos processos/candidaturas apresentadas pelas redes. Contudo, pela fase precoce de implementação da Plataforma, a criação de equipamentos parece não estar enquadrada numa estratégia supra municipal.</p>
Inovação do produto ou processo local	<p>Compila informação e alerta os parceiros, a comunidade e os líderes locais sobre a falta de respostas sociais;</p> <p>Constitui um instrumento de negociação e de fundamentação da distribuição de respostas sociais que contribuirá para a consciencialização colectiva do problema, incluindo o nível Distrital e a Plataforma Supra-Concelhia;</p> <p>Sugere opções estratégicas para a criação e funcionamento de respostas sociais para idosos no concelho;</p> <p>Privilegia a mudança de atitudes nas práticas de governança.</p>
Decisão sobre o processo	<p>A decisão é colectiva, inicialmente é abordada, como intenção no NE. Depois leva-se a proposta ao escrutínio do CLAS<sup>153</sup>;</p> <p>Actualmente os parceiros que apresentam os assuntos ao CLAS são os que tem mais informação sobre o processo.</p>
<i>Stakeholders</i>	
<p>Câmara Municipal; Santa Casa da Misericórdia, Equipa Local de Acção Social da Segurança Social; Centro Social e Paroquial de Talhas; Centro de Saúde; Projecto Trampolim através do Centro de Estudos, Investigação e Planeamento; Centro Distrital de Segurança Social de Bragança.</p>	

<sup>153</sup> Na reunião de 22 de Fevereiro do CLASMC, aprovou-se o Plano de Desenvolvimento Social 2010-2011 com a presença massiva dos parceiros. No entanto, a determinada altura um parceiro salientou que faltava um actor determinante, o representante político da Segurança Social, com maior capacidade de influência nos investimentos a realizar no concelho. Nesta reunião de plenário, decidiu-se endereçar um ofício à Segurança Social de Bragança, lamentando a sua ausência na reunião que aprovou o PDS 2010-2013 e solicitando esclarecimento relativamente à inscrição em Orçamento Programa para a Cooperação da verba necessária ao funcionamento do lar de 3ª idade da Santa Casa da Misericórdia de Macedo de Cavaleiros.



No referencial comum aprendido pelo grupo, está em causa o envolvimento das plataformas de modo a enquadrar a criação de equipamentos sociais numa estratégia supra municipal, capaz de contrariar as assimetrias regionais e municipais de cobertura.

Faz parte deste referencial comum o sentimento de que a articulação e a coordenação de recursos exógenos funcionariam melhor se a Plataforma Supra Concelhia assumisse o papel de estabelecer critérios de prioridade, divulgasse linhas de financiamento, encaminhasse os problemas locais, sem resposta no local, para os Ministérios competentes, e, procedesse à análise supra concelhia das propostas enumeradas nos planos municipais das várias redes sociais da plataforma.

A informação sobre as fraquezas, da articulação na oferta de serviços de apoio social, por um lado, e a disseminação da informação relativa aos índices de cobertura, por outro, reforçou a consciência colectiva do problema e o comprometimento dos líderes locais com o presente estudo. Aqui reside o carácter inovador do produto. Com efeito, o estudo permite instruir a emissão de pareceres e a negociação com as entidades responsáveis pelo financiamento, apesar de continuar a existir o sentimento de que o resultado concreto, em termos de aumento da cobertura das respostas sociais, pode permanecer condicionado se não existirem financiamentos.

O envolvimento dos *stakeholders* do grupo de trabalho em torno deste processo, coordenado e animado pelo técnico animador, foi progressivamente consumado. Segundo o grupo, o animador exerceu um papel mais activo no arranque, entretanto, desenvolveu-se uma maior autonomia dos restantes *stakeholders*.

O reconhecimento da importância da participação de todos os *stakeholders* e da necessidade de autonomizar a actuação do grupo relativamente ao técnico animador foi um elemento de sucesso. Os trabalhos do grupo suportam-se numa planificação e calendarização anual das actividades, a partir da qual, cada elemento tem a possibilidade de gerir as suas atribuições no grupo, dentro de um quadro de competências que decorre da instituição de origem que representa na parceria.

Quadro 59. Percepções sobre produto/processo local: Cooperativa Souto os Cavaleiros

Variáveis	O que se disse sobre o processo?
Processo ou produto	Mudar as práticas (experiencia piloto de produção cooperante); Constituição da Cooperativa; Apoio à Cooperativa Souto os Cavaleiros O processo iniciou-se em Janeiro de 2005
Problema Local que lhe dá origem	Os produtores de castanha solicitaram apoio técnico ao CLAS na definição de uma estratégia que viesse a reforçar a venda da castanha; O CLAS estudou a situação apresentada e conclui que existiam várias dimensões problema: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Falta de informação e de conhecimento sobre as novas práticas culturais;</li> <li>– População agrícola envelhecida a par com uma efectiva resistência à mudança;</li> <li>– Falta de espírito cooperante entre os produtores;</li> <li>– Venda da castanha através dos intermediários, o que se traduzia numa distribuição do lucro pelos vários agentes da fileira, ficando o produtor de castanha com a menor fatia de mesmo;</li> <li>– Falta de conhecimento e condições para transformar a castanha em outros produtos, ficando as “mais-valias” no produtor.</li> </ul>
Objetivos do processo	<p><b>Da Iniciativa “Mudar as Práticas” (Uma experiencia de produção em cooperação)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Consciencializar o grupo de agricultores/produtores de castanha para as vantagens de adoptarem práticas culturais adequadas aos soutos;</li> <li>– Reflectir percepções de dificuldades e de potencialidades do produto, levando os produtores, progressivamente, a intervir na análise e resolução dos problemas;</li> <li>– Promover/intermediar uma aproximação dos produtores de castanha aos agentes económicos, de forma a contribuir, para quebrar a relação produtor – intermediário – empresa;</li> <li>– Criar condições para que a castanha seja paga mediante a sua qualidade, permitindo elevar o preço da castanha e o rendimento do agricultor/produtor.</li> </ul> <p><b>Da Cooperativa “Soutos Os Cavaleiros”</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Melhorar as condições de vida da população agrícola;</li> <li>– Contribuir para o Desenvolvimento Local do Concelho, produzindo ganhos sociais e económicos;</li> <li>– Criar uma percepção de responsabilidade social nos cooperantes em torno duma tomada de decisão colectiva, que promovesse o desenvolvimento sustentável da Cooperativa, considerando o lucro, os impactos sociais, ambientais e éticos.</li> <li>– Promover a informação, formação e educação dos agricultores/produtores de castanha;</li> <li>– Incitar à modernização dos métodos de produção e das explorações agrícolas dos agricultores;</li> <li>– Promover uma comercialização justa dos produtores agrícolas e Cooperadores.</li> </ul>

Criou-se a Cooperativa Souto os Cavaleiros no âmbito do 2º PDS valorizando a comercialização com maior lucro para o produtor cooperante. No âmbito da cooperativa promoveu-se a valorização e o registo da marca da castanha “Souto os Cavaleiros”, modernizaram-se os métodos de produção de separação e calibragem da castanha e a diversificação do produto.

O processo foi dinamizado pelo NE do CLASMC, a partir do envolvimento de todos os intervenientes na fileira da castanha, produtores, líderes locais, técnicos e dirigentes de

associações florestais e de serviços públicos, investigadores, agentes económicos e intermediários do processo de comercialização.

**Quadro 60. Percepções sobre produto/processo local: Cooperativa Souto os Cavaleiros**

Variável	O que se disse?
Actividades desenvolvidas	<p><b>Na Iniciativa “Mudar As Práticas”</b></p> <p>Envolvimento dos <i>stakeholders</i> em torno do processo (Juntas de Freguesia, DRAPN, Empresas, Pessoas em nome individual);</p> <p>Elaboração (com os produtores) de um Plano de Actividade de educação formal e informal;</p> <p>Apoio técnico regular para a adopção de novas práticas culturais;</p> <p>Ações de informação e educação sobre “Como Ter Soutos Produtivos e Saudáveis” nas freguesias de Corujas, Lamas e Podence;</p> <p>Visitas de estudo para explorar o funcionamento e a organização de outras cooperativas;</p> <p>Fóruns de debate sobre as visitas de estudo e sobre a ideia de cooperar;</p> <p>Campanha Promocional para a castanha de Macedo de Cavaleiros;</p>
	<p><b>Na Cooperativa “Soutos Os Cavaleiros”</b></p> <p>Elaboração de estatutos, do regulamento interno e constituição formal da cooperativa salvaguardando interesses como: adesão voluntária e livre; gestão democrática pelos seus membros; participação económica dos seus membros, autonomia e independência, educação, formação, informação e interesse pela comunidade;</p> <p>Construção do processo de comunicação, negociação e participação, valorizando a ideia de construir uma visão estratégica comum;</p> <p>Apoio aos cooperantes na separação, venda e promoção da castanha de Macedo de Cavaleiros;</p> <p>Separação da castanha por lotes e venda mediante a sua qualidade – existência de diferentes preços pagos ao produtor dentro da Cooperativa;</p> <p>Candidaturas ao PRODER, através da DESTEQUE, para aquisição de equipamentos, financiamentos dos projectos de arquitectura e matéria de embalagem (aprovada);</p> <p>Candidatura ao Programa Operacional através da DRAPN para construção da Unidade Industrial da Cooperativa (aprovada);</p> <p>Atribuição de dois lotes na zona industrial de Macedo de Cavaleiros (pela Câmara municipal) para a construção da Unidade Industrial da Cooperativa;</p> <p>Contratação de um Técnico qualificado a tempo inteiro para apoiar tecnicamente os Cooperantes;</p> <p>Registo da marca “Soutos Os Cavaleiros”;</p> <p>Embalagem da castanha em sacos de serapilheira;</p> <p>Produção de doce de castanha;</p> <p>Reconhecimento da qualidade da castanha pela Organização de Produtores de Frutos de Casca Rija;</p> <p>Promoção do produto;</p> <p>Certificação da castanha com DOP, Castanha da Terra Fria</p>

Este processo local encerra uma estratégia de desenvolvimento local que envolveu um grupo de agricultores com os mesmos interesses, objectivos, sentimento de pertença e de participação na cooperativa. Implementou actividades que vão desde a mobilização de esforços, à formação de consciências em torno do empenhamento colectivo e culminam na valorização de um produto local como a castanha, através do apoio à produção e à comercialização. Por outro lado, no quadro de uma definição de desenvolvimento que

ênfatisa a sua multidimensionalidade, o grupo de trabalho, no âmbito desta iniciativa local, conseguiu ligar o desenvolvimento ao espaço e aproxima-lo das metas da agenda internacional das Nações Unidas, nomeadamente, contrariando processos de pobreza e apoiando a comercialização da castanha, promovendo a protecção ambiental através da mudança de práticas de cultivo dos castanheiros e formando a consciência dos agricultores para a governança participada de uma unidade colectiva de produção e comercialização.

No início, o processo local arranca como um projecto-piloto para a sensibilização das mudanças de práticas culturais. Ao longo da sua implementação o processo foi-se traduzindo numa experiência de produção colectiva e com o tempo transformou-se numa cooperativa. Todo este processo de maturação foi apoiado pelo NE do CLASMC e suportado numa decisão colectiva que envolveu, desde o início, os potenciais cooperantes.

**Quadro 61. Percepções sobre produto/processo local: Cooperativa Souto os Cavaleiros**

Variáveis	O que se disse?
Planeamento do Processo	<p>A criação de uma experiência piloto de produção em cooperação; a constituição formal da cooperativa e o apoio à sustentabilidade económica da cooperativa foram iniciativas devidamente planeadas, reflectidas nos PDS do CLAS;</p> <p>O processo de planeamento envolveu, inicialmente, o grupo informal de produtores, e todos os <i>stakeholders</i> da fileira da Castanha</p> <p>Numa segunda fase, após a constituição formal da cooperativa, o processo de planeamento envolveu os cooperantes e promoveu paulatinamente a autonomização da cooperativa</p> <p>Os estudos de mercado realizados, as visitas de estudos e o contacto com a realidade produtiva do sector estiveram sempre subjacentes à definição de estratégias pelo CLAS;</p> <p>A cooperativa esteve de alguma forma incluída como estratégia de acção nos PDS 2005-2009 e 2010-2011 do CLAS. Primeiro em experiência piloto, depois em constituição formal e nesta fase, pela via do apoio técnico para autonomização e sustentabilidade técnica e económica da Cooperativa;</p> <p>“A gestão da cooperativa quer tornar-se profissionalizada (com a contratação de um técnico), participada (com a realização de reuniões de cooperativa) e democrática (distribuído o poder pelos cooperantes)”</p>

O grupo de trabalho do CLASMC identifica claramente o problema inicial: existiam práticas de cultivo desadequadas à preservação ambiental; a venda da castanha utilizava os intermediários distribuindo o lucro pelos vários agentes da fileira, com menor significado para o produtor; existia pouca propensão à formação e à sensibilização para a mudança de práticas de cultivo, para a diversificação do produto e para a gestão colectiva.

O planeamento da estratégia teve em conta o problema inicial e envolveu no grupo de trabalho, desde o início, um conjunto de *stakeholders* relacionados com a fileira da castanha. Diga-se que alguns dos *stakeholders*, da iniciativa Mudar as Práticas e, mais tarde, da Cooperativa Souto os Cavaleiros, não integravam o CLASMC mas, aderiram à iniciativa

mobilizados por aquela estrutura local, motivados pela conjugação de interesses e pela adesão ao mesmo objectivo estratégico: produzir uma mudança de atitudes e de conhecimentos nos agricultores que viesse a traduzir-se numa produção de castanha responsável com o ambiente e numa comercialização eficiente com ganhos evidentes para o produtor, valorizando-se a aprendizagem interactiva entre técnicos e produtores, a participação efectiva de todos e o desenvolvimento de um processo de gestão democrático e colectivo.

**Quadro 62. Percepções sobre produto/processo local: Cooperativa Souto os Cavaleiros**

Variável	O que se disse?
Subsidiariedade Coordenação e	<p>A análise diagnóstica orientou a coordenação de políticas e de recursos, inicialmente mobilizaram-se os recursos do território, nomeadamente os recursos da Câmara Municipal e da Direcção Regional de Agricultura e Pescas do Norte para o apoio técnico e logístico, formação, a sensibilização dos agricultores bem como, a atribuição de dois lotes na Zona Industrial.</p> <p>Confirmadas as necessidades cuja resposta não estava no domínio de competências das estruturas institucionais locais “elaboraram-se candidaturas ao PRODOR, através da DESTAQUE, para aquisição de equipamentos, financiamentos dos projectos de arquitectura e matéria de embalagem (candidatura esta aprovada) e ao Programa Operacional através da DRAPN para construção da Unidade Industrial da Cooperativa (candidatura aprovada)”</p>
Inovação do produto ou processo local	<p>Esta iniciativa teve e continua a ter duas preocupações: a) ouvir/auscultar todos os intervenientes na fileira da castanha – produtores de castanha, líderes locais, técnicos e dirigentes de associações florestais e de serviços públicos, investigadores, agentes económicos e intermediários no processo de comercialização; e, b) reunir os apoios/contributos de cada um dos intervenientes para se traçar o “estado da arte” que rodeava a fileira da castanha</p> <p>O processo privilegia a mudança de práticas de produção, comercialização e governança democrática</p>
Decisão sobre o processo	<p>A decisão é colectiva para a criação da cooperativa foi abordada primeiro no grupo de trabalho e de produtores e depois sujeita ao escrutínio do CLAS</p> <p>As decisões estratégicas de continuidade da cooperativa são tomadas pelos cooperantes</p> <p>As decisões de continuidade do apoio técnico, dos técnicos e das estruturas institucionais do CLAS, à cooperativa foram aprovadas no âmbito do PDS2010-2011</p> <p>“Na cooperativa as decisões são tomadas pelo grupo de cooperantes de acordo com os estatutos que, definem a tomada de decisão”</p> <p>Realizam-se reuniões de cooperantes para tomar todas as decisões estratégicas, garantindo o pressuposto de gestão profissionalizada, participada e democrática da Cooperativa</p>
<b>Stakeholders</b>	
<p>Associação FORESTIS, Associação AGRIARBOL, Direcção Regional de Agricultura e Pescas do Norte (DRAPN) Juntas de Freguesia de Corujas, Lamas e Podence, Câmara Municipal; Associação para o Desenvolvimento da Terra Quente (DESTAQUE); Os agricultores/produtores de castanha; Cooperativa Souto os Cavaleiros</p>	

No âmbito desta iniciativa local pode observar-se uma prática de coordenação e subsidiariedade que chamou os recursos internos e as competências das estruturas institucionais do território, as quais integram o CLAS, tendo mobilizado, também, recursos externos pela via de candidaturas a fundos de investimento. O princípio da subsidiariedade

determina que a acção da Comunidade Europeia é complementar da acção desenvolvida pelos Estados-Membros, por conseguinte, a execução das intervenções é da responsabilidade dos Estados-Membros, através das suas estruturas do poder central ou das estruturas do poder local no quadro da descentralização de competências para o território.

Salienta-se a reflexão realizada pelos *stakeholders* sobre o carácter inovador desta prática, pela integração da componente orgânica do planeamento, em estratégias colectivas de governança que, permitiram conciliar o desenvolvimento local com as questões sociais relacionadas com a qualidade de vida das populações abrangidas.

## 6.6. CONCLUSÃO

O ponto central da comparação entre os modelos de governança local no campo social dos dois territórios estudados, um de Portugal e outro de Espanha, resultou na conclusão de que, a organização institucional dos Estados e o modo como distribuem e organizam as competências políticas, têm influenciado a fórmula local de relacionamento dos actores em torno da acção colectiva local. Por outro lado, seguindo o raciocínio de Bernestein (1998) a acção das equipas estudadas, no campo da reprodução do discurso oficial, mostram usos do discurso, meramente aplicativos, no caso da equipa do CEAS de Sayago e, recontextualizados, efectuando usos do discurso externo alternativos, no caso do CLASMC.

A partir da resposta às questões de partida retomam-se as conclusões apresentadas ao longo desta investigação.

*a) A transferência de competências de acção social, caracterizada pela devolução do poder do Estado às instituições locais, quer se trate de um modelo regionalista, com recursos, meios e iniciativas dispersas pelos diferentes níveis de territórios, quer se trate de um modelo municipalista, com uma transferência suportada nos órgãos do poder local coadjuvados pela parceria- resultou na implementação de fórmulas de governança, colectivas, negociais, integradas e democráticas, capazes de recontextualizar os discursos oficiais nos contextos locais de referência?*

No caso Espanhol, pelas razões históricas explicitadas, o Estado através das Comunidades Autónomas, contém em si a fórmula de relacionamento e de coordenação das políticas entre o conjunto nacional e o território autonómico. A Comunidade Autónoma de Castela e Leão, com as entidades locais, províncias e municípios com mais de 20.000 habitantes, garantem a coordenação de políticas, a redistribuição de competências, a

articulação integrada e a catalisação de recursos financeiros. Contudo trata-se de uma coordenação suportada em articulações hierárquicas com a Junta Autónoma e que, por conseguinte, não deixa grande espaço de manobra aos actores locais, do nível comarcal, para implementação de fórmulas de governança recontextualizadas.

Da análise do enquadramento legal subjacente ao sistema da acção social, pode concluir-se que o modelo espanhol de descentralização de competências, com recursos e meios dispersos pelos níveis territoriais, não promove o desenvolvimento de fórmulas locais de governança, baseadas na definição de estratégias colectivas entre os *stakeholders* locais da inclusão social. Embora no discurso oficial se preveja a participação dos cidadãos no planeamento, envolvendo, nos diversos níveis territoriais, os conselhos regionais, provinciais ou de zona, trata-se de uma premissa que ainda não consta do discurso dos técnicos e não revela aplicabilidade na comarca de Sayago.

No discurso dos técnicos locais salienta-se a falta de práticas de trabalho conjunto, de reunião ou *focus group*, de concepção de estratégias colectivas e projectos conjuntos. As competências de planeamento, de coordenação e de avaliação dos processos, bem como, a reflexividade em torno dos resultados das políticas, foram, reincidentemente, atribuídas à Junta Autónoma.

No caso Português, devido à organização do Estado em ministérios e ao relacionamento de um Estado com as regiões suportado em diferentes modelos de organização territorial, a coordenação de políticas no campo social, envolve o Estado Central e o Estado Local e outros interlocutores locais com competências no campo da inclusão social. Deste modo, pode concluir-se que, o próprio modelo de distribuição e organização das competências descentralizadas, promove a implementação local de dispositivos de Governança, suportados no interface entre organismos da administração central, local e terceiro sector, envolvendo a comunidade e os grupos sociais de referência.

A articulação do centro com a periferia na governabilidade do campo social processa-se ao abrigo de fórmulas de parceria, que, sem prejuízo das competências próprias, da administração central e das autarquias, se baseiam na igualdade dos actores locais perante o processo de tomada de decisão. O planeamento municipal para o campo social foi acompanhado de um processo de dinamização e constituição de Conselhos Locais de Acção Social em cada município e suporta-se numa arquitectura institucional que envolve a criação dessas estruturas locais de associativismo, de parceria ou de rede, para formulação, planeamento, implementação e controle de políticas.

Em discurso oficial apela-se ao planeamento estratégico participado de âmbito municipal mas, embora, se observe esta prática em Macedo de Cavaleiros é arriscada a generalização da mesma a outros contextos municipais, uma vez que, os conselhos locais de acção social de âmbito municipal, entre si, apresentam diferenças procedimentais que resultam em aplicação contextuais do discurso oficial mais recontextualizadas e reflexivas, enquadrando as especificidades, ou, mais aplicativas do formato normativo. Existem diferentes velocidades de aplicação do discurso oficial externo e de interiorização da cultura de parceria, que resultam em processos locais colectivos, mais ou menos, reflexivos e adaptados aos contextos. Na verdade, o carácter estratégico e a sustentabilidade do planeamento, além de dependerem dos factores internos ao território, relacionados com a cultura de parceria e com o nível de desenvolvimento local, continuam dependentes de factores externos, relacionados com os financiamentos e a coordenação das instâncias locais de planeamento com o nível supramunicipal.

*b) A relação dos técnicos com o discurso oficial é de colagem ou, pelo contrário, fazem-se usos recontextualizadores dos discursos em função das especificidades e dos saberes locais?*

Os discursos dos técnicos da comarca de Sayago foram reveladores de uma interiorização extrema do discurso normativo e oficial que atribui ao Governos das Províncias e das Comunidades Autónomas as competências de coordenação, planeamento e avaliação dos processos. Sobre os constrangimentos ao desenvolvimento de processos locais colectivos, desenhados a partir do envolvimento dos *stakeholders* locais, identificam como factores críticos condicionantes a falta de técnicos, a complexidade das situações sociais e a morosidade dos processos de mudança social. Embora reconheçam a importância das actividades de avaliação e reflexividade parecem pouco sensibilizados para a auto-avaliação do trabalho, remetendo a competência de avaliação das políticas e dos resultados das políticas para a Deputação Provincial onde está a coordenação da actividade de todos os CEAS da Província. Em nenhum momento surge no referencial comum dos técnicos do CEAS, o reconhecimento de que, os modelos de organização do Estado Regional exteriores ao território- apontando para a centralidade de todas as funções de coordenação, governança, planeamento e avaliação- resultam na inexistência de espaços de manobra dos actores locais da comarca de Sayago, em torno dos processos integrados de acção colectiva sobre a pobreza.



Os discursos dos técnicos do CLASMC foram reveladores de uma reflexividade interna muito interiorizada, sobre a realidade contextual, os métodos de trabalho e modos de organização do dispositivo local de governança, reflectem o discurso oficial, nos campos da produção, recontextualização e reprodução, revelando conhecimento do discurso normativo e capacidade de, em contexto de reprodução, aproveitarem o espaço de manobra deixado pelo Estado para participarem na governança dos assuntos locais. Destacaram a participação nas actividades de planeamento, na coordenação interministerial, na avaliação e reflexividade, como elementos essenciais ao desenvolvimento de referenciais comuns aprendizados que, por sua vez, se traduzem em processos de participação mais alargados.

Os técnicos do CLASMAC identificaram correctamente as variáveis que exercem influência negativa nas práticas locais, como, a incipiente articulação com as Plataformas Supraconcelhias para estabelecimento de critérios de análise supra municipal e periodização dos processos/candidaturas apresentadas pelas várias redes, a falta de autonomia financeira dos municípios, a falta de fixação de *plafons* de investimentos no território e a falta de linhas de financiamento.

c) *Que tipo de estruturas locais melhor se adaptam à governança colectiva negocial?*

Pese embora, existirem na literatura associações conceptuais diferenciadas sobre o processo de descentralização, umas enfatizando a redução do papel do Estado, outras enfatizando a governança, a participação, a democracia e a cidadania, no âmbito desta investigação demonstrou-se que a transferência de poder inerente ao processo de descentralização, tendo por base uma transformação político-administrativa-territorial, oferece liberdade democrática e aproxima a população dos centros de decisão. No entanto, importará esclarecer, esta mudança nas instituições deve incorporar, além das dimensões jurídico-administrativa e político-institucional, a dimensão sócio-territorial, promovendo uma participação social alargada em torno da governança de assuntos públicos locais.

No campo social os programas e os projectos que operam sobre a base territorial, de inspiração e financiamento das instâncias europeias, ou dos programas do Estado Nação, dependem das entidades locais e regionais, da colaboração público-privada, e da constituição de plataformas inter-regionais que actuem como verdadeiros grupos de pressão sobre as tendências centralizadoras estatais e mesmo europeias, conferindo um maior poder de influência aos actores locais. No entanto, a noção de entidades locais permanece em discussão, no caso espanhol, esta noção corresponde ao nível provincial e/ou municipal com

mais de 20.000 habitantes, enquanto no caso português corresponde ao nível municipal, independentemente da sua dimensão.

No âmbito desta investigação, demonstrou-se que a participação social é um elemento estruturante dos sistemas de acção social modernos, quer em espaços de controlo de políticas com os conselhos e comissões nacionais, quer em espaços de execução dessas políticas com os conselhos e comissões locais. No contexto sociopolítico actual de reestruturação do Estado Social, o caminho das políticas públicas é o da responsabilização colectiva solidária, implicando uma clara aposta em parcerias e em redes sociais. O envolvimento do conjunto de actores, da rede de poderes públicos, da rede de poderes económicos e da rede de cidadãos pode representar um reforço da capacidade de resposta às variadíssimas dimensões do problema.

Em face do exposto a combinação entre a construção de conselhos de parceiros e a criação de sistemas de informação em rede, constituem alianças estratégicas, definidas como contractos entre *stakeholders* com objectivos partilhados, que, ampliam as hipóteses de resposta sistémica sobre a inclusão social e a aplicação dos princípios abrigados sobre o termo de governança: abertura, responsabilidade, participação, eficácia e coerência.

*d) Os stakeholders participam na actividade de planeamento? É uma participação colada aos discursos oficiais, promovendo a mecanização de procedimentos de acordo com o modelo oficial? Ou é uma participação organizada localmente?*

No caso espanhol o planeamento tem sido uma actividade centralizada na Junta Regional estando, actualmente, em curso um processo de aproximação às Juntas Provinciais cuja mobilização dos cidadãos e das entidades do tecido social local ficará suportada no funcionamento de órgãos colegiais de representação: Conselho Regional de Acção Social; Conselho Provincial de Acção Social e Conselhos Sociais de Zona. No entanto, o planeamento ainda não se aproximou do micro contexto local, como a comarca de Sayago e ainda não promoveu uma participação social alargada. Importará sublinhar a importância dos conselhos sociais, com maior destaque para os conselhos sociais de zona, de modo a promover a participação dos *stakeholders* da inclusão social e a valorização das especificidades contextuais das respectivas zonas.

No caso português, os conselhos locais de acção social no decurso de uma análise diagnóstica das especificidades contextuais organizam e procedem à planificação da acção social para o âmbito municipal. Os *stakeholders* locais participam na concepção e na

implementação dos processos locais, desenvolvendo, simultaneamente, uma reflexividade interna que retroage com o planeamento futuro e alimenta a aprendizagem colectiva.

*e) A nova arquitectura institucional no campo social, abandonando os princípios de Estado tutela e suportando-se num discurso oficial de governança pública, com princípios de abertura, participação, responsabilização, eficácia e coerência, implica a presença de uma multiplicidade de actores com percursos profissionais diferenciados e com diferentes atitudes de responsabilidade e de participação. As fórmulas de governança observadas são abertas, participadas, responsáveis, eficazes e coerentes? Quais são os alcances e os limites das fórmulas de governança observadas?*

Tal como se referiu a quando da apresentação dos resultados sobre o caso da Comarca de Sayago, relativamente à montagem de dispositivos locais de governança, de planeamento local participado e de desenvolvimento de actividades integradas, constituem-se como limites o próprio modelo regional de descentralização de competências, a centralidade do processo de decisão, coordenação, planeamento e avaliação, bem como, as diferenças procedimentais entre regiões decorrentes de leis específicas das comunidades. Tais factores acabam por resultar numa maior dificuldade de mobilizar as estruturas institucionais da zona de Sayago em torno da articulação de agendas, da reflexão local sistemática sobre os cursos de acção, da abordagem local participativa e recontextualizada. Por outro lado, destacam-se como alcances, a comunicação entre o nível comarcal, provincial e regional; a coordenação de recursos interdepartamental, regional e provincial e a autonomia financeira das regiões para cabimentação das despesas inerentes às acções que constam dos planos regionais.

O modelo de governança observado no concelho de Macedo de Cavaleiros, decorrente de um modelo de descentralização municipalista, apresenta como principais limites a comunicação com o nível supramunicipal, a comunicação dos actores com assento no CLAS com as respectivas estruturas institucionais; a coordenação inter-ministerial de recursos exógenos e a falta de elegibilidade financeira para compromissos do Plano. Constituem alcances atingidos pelo modelo de governança local observado, a capacidade de responsabilizar as estruturas institucionais locais do concelho de Macedo de Cavaleiros em torno da articulação de agendas, o planeamento local participado, a coordenação dos recursos endógenos em torno do desenvolvimento de actividades integradas, a reflexão local sistemática sobre os cursos de acção, a horizontalidade dos processos de decisão, a capacidade de implementar lideranças alternadas, a organização da participação em grupos de trabalho, a coerência interna entre as acções do plano e as especificidades locais.

O discurso oficial dos dois países reconhece a importância da compatibilização entre políticas sociais, económicas, de saúde e de educação. Defende-se em discurso a implementação de dispositivos de governança suportados, no envolvimento dos vários níveis de decisão (supranacionais, nacionais, regionais e/ou locais), na integração de visões multidimensionais, na eficiência das respostas sociais e no aprofundamento da democracia participativa. Porém, embora existam, em ambos os territórios, pressupostos de compatibilização entre solidariedade, desenvolvimento e participação, observam-se práticas de coordenação de políticas, de planeamento social e de articulação dos diferentes *stakeholders*, centralizadas no poder regional, no modelo Espanhol, e suportadas em conselhos locais de parceria, no modelo Português. Enquanto no caso português o planeamento é localmente definido a partir do CLASMC e tem em conta as especificidades contextuais, no caso espanhol, o planeamento está centralizado na Junta Autónoma de Castela e Leão e é encarado como um exercício de globalização de mediadas e projectos a aplicar em todos os CEAS das várias províncias da região.

A governança colectiva local no campo social não é uma mera consequência dos debates ideológicos sobre a reforma do Estado Social, resulta, antes de tudo, da necessidade de desenvolver esquemas de providência integrados que co-responsabilizem e estabeleçam complementaridades entre o Estado central, o poder local, as organizações sem fins lucrativos, o mercado e a sociedade.

No âmbito desta investigação defende-se a implementação de políticas públicas através da organização de fórmulas de governança colectiva local, que permitam coordenar políticas estruturais relacionando a intervenção social com as lógicas de desenvolvimento local, suportadas em fluxos de comunicação recíprocos entre os diferentes *stakeholders* e os diferentes níveis territoriais. Subscreeve-se a ideia de políticas públicas contextualizadas, atentas às especificidades culturais, sociais e económicas, atentas à participação dos cidadãos, capazes de transformar as estruturas e os discursos oficiais externos, a partir dos usos recontextualizados pelos actores locais.

Vários autores, nomeadamente Castells (2007), enquadram sobre a designação de Estado-Rede a ideia de coordenação entre os diversos níveis institucionais e as diversas políticas sectoriais. A filosofia que está aqui subjacente é a de se chegar a uma fórmula de organização e de intervenção social adequada à complexidade dos contextos sociais, capaz de garantir uma actuação sistémica, envolvendo os principais *stakeholders* nas decisões estratégicas.

As redes de política pública têm implicado alteração das configurações institucionais, citando Castells (2007) para acolher e articular em rede. Colocam os vários *stakeholders* em plataformas de interação e relacionamento, desde a concepção à identificação de prioridades para aplicação dos dinheiros públicos. Estas novas institucionalidades têm resultado na emergência de novos actores, como as regiões, as autarquias e os conselhos de parceria, em torno da decisão sobre a resolução dos problemas que afectam directamente os territórios e os seus cidadãos.



## CAPITULO VII. CONSIDERAÇÕES FINAIS: ELEMENTOS PARA UM MODELO DE GOVERNANÇA COLECTIVA NO CAMPO SOCIAL

A presente investigação vem reforçar a importância do novo paradigma<sup>154</sup> sociopolítico de intervenção social, orientado por princípios de governança participada em torno do campo de intervenção das políticas sociais e integrando, cada vez mais, as políticas económicas e as de desenvolvimento.

As questões do funcionamento da governança local em torno da concepção e implementação de políticas públicas colectivas são de ordem técnico-operativa e de ordem político-institucional. Do ponto de vista técnico sublinha-se a importância do planeamento estratégico local e a utilização de metodologias participativas desde a concepção, incluindo a periodização dos investimentos a afectar aos dinheiros públicos. Do ponto de vista político-institucional a ênfase vai para a configuração de novas institucionalidades, atentas à articulação inter-sectorial e ao *mainstreaming* de políticas públicas.

Ao longo dos capítulos 5 e 6 apresentamos e discutimos os resultados dos casos observados, Concelho de Macedo de Cavaleiros e Comarca de Sayago, focalizando na análise das competências e dos processos para impulsionar a criação de iniciativas de valorização pessoal, comunitária, social e económica. No quadro da descentralização de competências os governos locais dos vários Estados ressurgem como actores privilegiados na distribuição do bem-estar e na criação de mecanismos de participação colectiva atentos aos princípios da democracia participativa. Ao tomarem-se como objecto de análise territórios “enformados” por modelos de descentralização com organizações territoriais diferenciadas, pretendia-se, por um lado, explicitar a fórmula encontrada para a implicação

---

<sup>154</sup> Paradigma, ou *parádeigma* em grego, significa literalmente modelo, representando um padrão a ser seguido, é uma matriz, uma teoria, um campo científico, com métodos e valores. Subscreve-se a perspectiva de Kuhn que situa o início da ciência no momento em que uma comunidade de pesquisadores em determinado campo alcança consenso em torno de um "paradigma", isto é, chega a uma teoria que funciona como o fundamento da sua pesquisa subsequente.

dos diferentes *stakeholders* na acção colectiva e, por outro, compreender a influência dos modelos de descentralização na acção colectiva local.

O modelo regionalista de descentralização em Espanha parte do reconhecimento de uma pluralidade de entidades de direito público, dentro do aparelho estatal, com distintos tamanhos e funções, dotadas de autonomia administrativa, legislativa e financeira para o cumprimento das suas competências. Tais factores, decorrentes da estrutura da descentralização, acabam por resultar numa maior dificuldade de mobilizar as estruturas institucionais locais em torno da governança local colectiva, participada e contextualizada. Por outro lado, o modelo municipalista de descentralização em Portugal organizou os serviços públicos de resposta às necessidades sociais através da autonomia municipal e da constituição de plataformas de coordenação interministerial. Deste modo, pode concluir-se que o modelo de distribuição e organização das competências municipalista promove a implementação local de dispositivos de governança, suportados no interface entre organismos da administração central, local e terceiro sector, envolvendo a comunidade e os grupos sociais de referência.

O discurso oficial dos dois países aponta para o reforço da cooperação entre entidades da administração pública regional, agentes económicos, sociais e culturais, em torno da definição de estratégias colectivas de governança do bem comum. Nas práticas de governança observadas além de se explicitar a relação entre os modelos de descentralização e as fórmulas locais encontradas, elucidaram-se os factores implicados no fortalecimento ou na fragilização dessas práticas, sintetizados na conclusão do capítulo anterior. O tema da governança, no campo social, relaciona-se com, a descentralização, a partilha e distribuição de poder, a participação da sociedade civil, o trabalho em parceria e em rede, a colaboração inter-sectorial, a colaboração inter-departamental, a coordenação de *stakeholders*, o *mainstreaming* de políticas, a decisão colectiva e a integração dos diferentes níveis de poder.

A presente investigação, prosseguindo uma abordagem qualitativa, interpreta a realidade sobre as estratégias colectivas de governança na Comarca de Sayago e no Concelho de Macedo de Cavaleiros, à luz do respectivo discurso oficial produzido externamente, dos processos locais desenvolvidos colectivamente e dos grandes quadros teóricos sobre, pobreza e desenvolvimento, Estado e políticas, democracia e governança, parcerias e redes. Esta análise comparativa encerra a preocupação de compreender a filosofia, isto é, os princípios gerais inerentes ao funcionamento de um modelo de governança local, a lógica



procedimental, isto é, os procedimentos utilizados na acção, os planos e as regras que dirigem a acção. Parte de uma uniformidade conceptual e procura compreender a dinâmica interna dos processos e atividades locais organizadas, concebidas e aplicadas de modo a envolver o colectivo dos *stakeholders* da inclusão social. Ressalta o significado e o valor que os técnicos atribuem ao processo de governança explorando a relação entre os discursos oficiais e as práticas de governança implementadas em torno da questão social.

No entanto, a determinada altura da presente investigação foi forçoso concluir que os resultados devem ser encarados, como específicos daqueles contextos, provisórios e mutantes. Parece existir uma diferenciação de práticas de governança entre territórios do mesmo Estado, motivadas pelo carácter recente das políticas públicas cuja filosofia aponta para princípios de governança local, pelos diferentes ritmos e estilos de aplicação do discurso oficial nos contextos, pela experiência de trabalho em parceria dos *stakeholders* locais e pelo nível de desenvolvimento dos territórios de referência. Neste sentido, importará reconhecer a diferenciação de contextos e de processos, dando ênfase à compreensão dos processos locais de governança através da identificação das fragilidades nos respectivos contextos locais para que, paulatinamente, se assumem também como objecto de intervenção no sentido da transformação da fragilidade em força.

Está em curso um olhar crítico sobre as práticas tradicionais da acção social e a procura de modelos de intervenção social que reflectam, antes de mais, o reposicionamento do Estado e da intervenção social, fortemente motivado pela ligação da pobreza às causas externas e pela necessidade de atender ao carácter multidimensional dos problemas sociais

As sociedades contemporâneas alojam dinâmicas locais e problemas sociais, produzidos dentro e fora dos seus limites. A afirmação da questão social como um fenómeno das sociedades modernas - quer nas sociedades capitalistas, onde a esfera política, embora coadjuvada pela esfera privada, é sobretudo estatal, quer nas sociedades socialistas onde a esfera política foi garantindo lógicas de segurança social exclusivamente públicas - fundamenta esta reforma do paradigma de intervenção social, a par com a estratégia de reforma do próprio Estado Social, concretizada, nomeadamente, pela descentralização de competências das entidades públicas da administração central para as entidades públicas da administração local.

As aproximações dos conceitos pobreza e desenvolvimento - com origem nos

Estados Unidos e no Canadá nos anos 60<sup>155</sup>, entram na América Latina na época de Kennedy e percorrem a Europa sobre os auspícios do Programa Europeu das Nações Unidas (Estivill, 2008) - têm impulsionado os vários países democráticos ocidentais a adoptar medidas de política que reflectam o reposicionamento do Estado, da intervenção social, do desenvolvimento local e da governança, valorizando a diversidade dos contextos e dos processos de desenvolvimento em detrimento do mimetismo ao ocidente, apesar de se sublinhar a garantia dos princípios de cidadania mundiais definidos ao abrigo de uma dialéctica entre o global e o local.

As teorias de Beck (2000), Giddens (1997, 2001), Fukuyama (2006), Castells (2007) oferecem elementos para a fundamentação do novo paradigma. A proposta de sub-política de Beck aponta para a reconstrução do sistema político por meio da delegação de poder a diversos grupos do local, ao abrigo de um Estado Transnacional e de uma sociedade civil também atravessada por múltiplas agências. A proposta de estruturas locais de governança de Giddens reconfigura o Estado, não sendo liberal nem de Providência tradicional, enfatizando o consenso dos cidadãos numa dialéctica de controlo. Do mesmo modo, a teoria de Fukuyama sobre a transformação estrutural e funcional da administração pública, valoriza a criação de novas instituições públicas de acção colectiva, capacitadas para intervir na complexidade dos problemas sociais. Destaca-se ainda a proposta de Estado-Rede de Castells (2007) a qual centra esta reconfiguração do Estado numa coordenação de políticas e agentes, entre os diversos níveis institucionais e as diversas políticas sectoriais, envolvendo a sociedade numa rede suportada nas novas tecnologias.

Sublinha-se a emergência do pós-fordismo das empresas na esfera pública, em torno de uma articulação dos vários actores da rede, assente na interdependência entre o local e o global e na autonomia co-responsável do sistema local. Com efeito, o processo de transformação estrutural e funcional da administração pública, face à globalização e às controvérsias que lhe estão subjacentes, evidencia a ruptura, pelo menos em discurso, com as instituições centralistas e hierárquicas, iniciando uma atitude política, administrativa, empresarial, democrática e cívica em direcção ao Estado-Rede. De facto, ao mesmo tempo

---

<sup>155</sup> Nesta aproximação entre as questões sociais e do desenvolvimento teve influencia o “*Social Work*” norte-americano, cuja concepção tecnocrática apontava para uma actuação nas situações sociais concretas, equacionando a resposta ao problema a partir de um enfoque psicossocial, de integração social do desenvolvimento sócio-económico. Com efeito, a concepção desenvolvimentista encarava a marginalidade e a falta de participação social como factores do subdesenvolvimento, exercendo uma influencia directa no movimento de (re)conceptualização do Serviço Social como campo profissional que abandona progressivamente a ideia de homem-objecto-espectador, e incorpora a noção de Homem - sujeito -actor no processo de adaptação.

que a protecção social pública continua sobre a égide dos governos centrais assiste-se a um processo de desconcentração, descentralização e territorialização de políticas e de mecanismos de protecção social para dimensões territoriais locais.<sup>156</sup>

Na sequência da fundamentação e irreversibilidade do novo paradigma sócio-político de intervenção tem vindo a gerar-se um conjunto de propostas, no sentido de assumir mecanismos alternativos ao funcionamento da governança, ligados as novas formas de organização institucional, às novas formas de intervenção sobre os problemas locais e às novas formas de compromisso entre o Estado, o mercado e a comunidade.

A alternativa à crise do Paradigma clássico de Estado Providência deve incorporar a utilização complementar de políticas de desenvolvimento com ênfase territorial - geradoras de emprego ao nível local, criando fontes endógenas de crescimento económico - com políticas nacionais, distributivas de rendimento e redistributivas de protecção social pública. Importará combinar localmente os traços essenciais dos diferentes modelos de políticas, segundo princípios de igualdade, universalidade e cobertura dos riscos sociais, encarando o Estado como o agente regulador do quadro jurídico da protecção social e do desenvolvimento, e como o agente interventivo, em complementaridade estratégica com mercado e com a sociedade, pela promoção de iniciativas económicas ou sociais nas comunidades locais.

**Quadro 63. Traços essenciais das diferentes políticas de aplicação local**

Tipos de políticas	Pressupostos de funcionamento do sistema
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Políticas de consumo e de investimento social seguindo o princípio da redistribuição do capital social pelo Estado</li> <li>- Políticas de provisão residual, sobre a égide da contratualização com o terceiro sector e com a iniciativa privada</li> <li>- Políticas distributivas de rendimento</li> <li>- Políticas territoriais empreendedoras do desenvolvimento endógeno.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Solidariedade activa em substituição da lógica de solidariedade passiva desenvolvida mecanicamente pelo Estado Providência</li> <li>- Governança pública substituindo as lógicas de governança centralizada no Estado pela criação de plataformas horizontais de participação, envolvendo, nas decisões e na intervenção, um número cada vez mais representativo de entidades públicas da administração central e local e da sociedade civil</li> <li>- Coordenação, <i>mainstreaming</i> de políticas garantindo a integração da dimensão económica nos processos de protecção social e a dimensão negocial nos processos de acção colectiva</li> <li>- Flexibilidade na adaptação à realidade complexa e mutável, evolutiva e diferenciada, dos perfis de pobreza, promovendo, no entanto, o reconhecimento dos direitos sociais fundamentais e dos tratados da UE</li> </ul>

<sup>156</sup> Podem destacar-se como exemplos deste processo de descentralização, desconcentração, e territorialização, a municipalização e a distribuição de prestações nos países escandinavos, a renovação social na Holanda, a progressiva federalização da Bélgica, a lei dos serviços sociais de 2000 em Itália, a descentralização em França, a reforma administrativa local na Irlanda, as competências exclusivas das comunidades autónomas em Espanha e os Centros de Acção Social (CEAS) para gerir a acção social dentro do respectivo território, os Conselhos Locais de Acção Social, os conselhos locais de educação e outras estruturas com a forma de comissões ou conselhos de parceria, exercem em Portugal a acção social no território.

O que está em discussão é a redefinição de um Estado em torno da regulação e da provisão de mecanismos de resposta aos problemas sociais, assente na redefinição da relação Estado, Mercado e Sociedade Civil. Prefigura-se um Estado que regula todo o exercício da provisão do bem-estar, ainda que prestado por outros actores, e estabelece mínimos de direitos de cidadania não dependentes da solidariedade familiar ou social, mas do próprio Estado.

O desenvolvimento local como um modelo alternativo de intervenção na questão social tem-se afirmado na agenda política e no debate académico, começou por criticar a visão imperialista e o mimetismo do ocidente e foi formulando uma proposta de governança pública cuja filosofia se pauta pela diferenciação e pela endogeneização. Este novo modelo sociopolítico de intervenção social implicou a necessidade de definição de margens do campo social, de modo a ampliar o espectro de intervenção e os actores envolvidos.

Os modelos clássicos de acção social, marcados pelo cariz assistencialista, foram, paulatinamente, substituídos pela emergência de práticas de acção social pró-activas e territorializadas. As novas políticas sociais e do desenvolvimento sustentam esta visão territorialista e, apesar da sua filosofia mais escondida parecer estar influenciada por princípios de Estado mínimo, a valorização dos recursos endógenos permitirá combinar o desenvolvimento local com a protecção social garantida pelo Estado.

A consciência de que os processos de pobreza reflectem, antes de mais, uma falta de integração, directamente relacionado com o emprego, foram determinantes nesta mudança de paradigma. Subscrevendo autores como Putman (1996), Hespanha (1999), Blanquart (2004) e Estivill (2008), procura-se a articulação da protecção social e do desenvolvimento, dinamizando os sistemas produtivos locais, de modo a potenciar a inclusão social dos cidadãos nos vários espaços de inclusão - de produção, de cidadania e de relacionamento social.



Adaptado de Prat (2009)

**Figura 10. Espaços de Inclusão Social**

A inclusão social aqui representada é entendida como o processo de conquista do exercício do direito ao acesso ao espaço comum da vida em sociedade. As políticas públicas são concebidas e aplicadas para modificar as estruturas sociais e os serviços oferecidos, abrindo espaços à participação na sociedade, conforme as necessidades de adaptação específicas dos cidadãos.

A governança dos assuntos públicos locais no campo social, quando se trata da inclusão de grupos sociais afastados dos circuitos produtivos e distributivos ou com laços sociais degradados, deverá, com efeito, combinar políticas sociais públicas que reafirmem mecanismos de integração social com programas de desenvolvimento local, de luta contra a pobreza e de intervenção específica em grupos sociais, segundo uma agenda local, regional, nacional e europeia, que partilhe o objectivo estratégico de oferecer melhores níveis de integração social através de uma intervenção individual, territorial e colectiva, capaz de incluir a dimensão económica nos processos sociais. De uma maneira geral propõe-se uma articulação da coesão social com a competitividade, através de uma actuação sobre a satisfação das necessidades de base, ligadas aos direitos, de alojamento, educação, saúde e protecção social, incorporando direitos de remuneração para o consumo, revitalização do tecido empresarial local, desenvolvimento de uma economia solidária assente no funcionamento de empresas de inserção, no desenvolvimento local e na criação local de mecanismos de trabalho remunerados.

Subscrevendo a reflexão académica em torno da abrangência da questão social,

aponta-se para a redefinição do objecto das políticas obrigando a ampliar a problemática e a garantir um enfoque integral, contemplando a dimensão social (no sentido da participação e do acesso a bens e serviços sociais), a dimensão económica (no sentido da presença e participação na produção, no trabalho e no consumo) e as dimensões, cultural, ambiental e relacional (baseada nos vínculos sociais e reciprocidade nas redes sociais).

Com efeito, as variáveis territoriais são determinantes para explicar os mecanismos de pobreza, económicos, sociais ou políticos, existem territórios marcados por assimetrias regionais e grandes desigualdades nos processos de distribuição de recursos, mas também existem territórios de alta concentração industrial e comercial, onde se encontram uma panóplia de serviços e actividades públicas e privadas. A falta de coesão social de alguns territórios, nomeadamente no que concerne aos recursos distribuídos pelo Estado, é uma realidade que se traduz na maior vulnerabilidade à pobreza.

Aponta-se para uma abordagem territorial que promova, quer a autonomia do espaço onde as fragilidades sociais são desencadeadas, quer a gestão colectiva de recursos endógenos e exógenos, enfatizando ainda o respeito pela identidade cultural, a participação democrática dos excluídos e o *empowerment* colectivo. Com as redes, as parcerias e o movimento de intensificação do corporativismo sublinha-se a importância dos modelos de gestão participada que, envolvem os cidadãos e as comunidades e constituem factor de motivação e mobilização à participação social comunitária.

Os desafios que se colocam actualmente à intervenção social no quadro da pobreza e do desenvolvimento local são os de construir matrizes diferentes em cada local, respeitando a especificidades dos contextos e observando no espaço internacional e europeu e dentro do espaço nacional, as metas, os tratados e as convenções. É verdade que os conselhos de parceria estão em posição privilegiada para a construção destas matrizes. Porém, também é verdade que nomeadamente em Portugal, a parceria é muitas vezes desvirtuada, no sentido de uma distribuição de responsabilidades outrora assumidas pelo Estado. Acautelando esse risco a acção colectiva organizada através da parceria e da participação permitirá, não só compreender a expressão concreta dos problemas, como apoiar o processo de interiorização do cumprimento das metas globais e devolver aos territórios a matriz do projecto local.

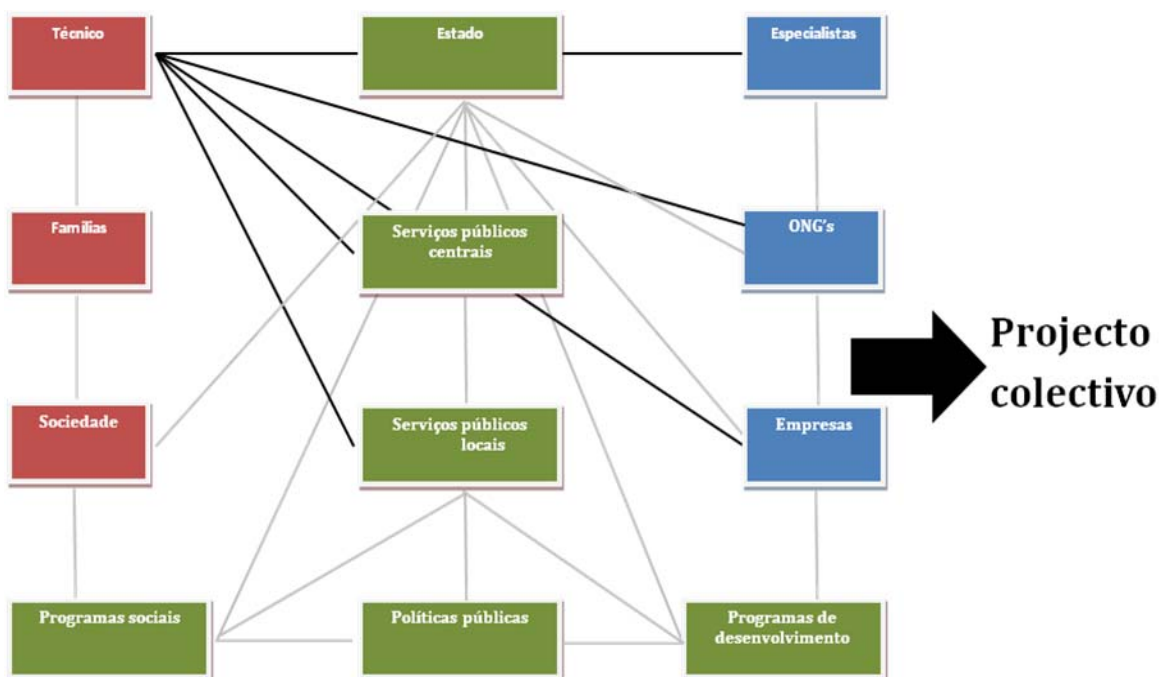


Figura 11. A rede de interações nas estratégias colectivas de governança local

A rede de interacções nas estratégias de governança local intensificou-se, em resultado do novo formato das políticas. Porém, importará garantir que a integração progressiva dos múltiplos actores trabalhe a adesão à estratégia, desde a concepção de projecto colectivo à intervenção social no contexto propriamente dito, e a horizontalidade, garantindo a cada actor o mesmo poder de decisão.

Através do desenvolvimento de redes de apoio social integrado e da criação, no nível municipal, de Conselhos Locais de Parceria, têm-se envolvido vários actores num planeamento local colectivo, porém importará enfatizar o carácter integrado, estratégico e sistémico, atribuindo ao Estado competências de redistribuição de políticas e envolvendo outros actores locais na criação/inação de soluções que conduzam à dinamização do espaço local na vertente social e económica. Tratar-se-á de desenvolver parcerias locais que reforcem os princípios democráticos da participação numa abordagem de desenvolvimento local, capaz de articular a responsabilidade colectiva com a responsabilidade individual e institucional, no âmbito da resolução de problemas territoriais que possam estar globalmente configurados.

A propósito da tipologia da rede de actores sociais de âmbito local a envolver na intervenção social subscreve-se a proposta de Fresno (2009) sobre a necessidade de integrar, nessa rede, cumulativamente, actores económicos, poderes públicos e representantes da comunidade.

Quadro 64. A rede local de actores sociais

Tipo de actor		Principais papéis
<b>Actores da rede económica</b>	São empresas prestadoras de serviços, associações comerciais e industriais, entidades reguladoras das actividades económicas.	Trabalham no âmbito da orientação da actividade produtiva, da regulação das actividades económicas e do apoio à empregabilidade local
<b>Actores da rede de poderes públicos</b>	São serviços ou organizações das várias áreas da administração pública central e local Políticos e técnicos dos vários serviços da administração pública, municípios, regiões ou plataformas	Trabalham nas várias áreas da administração pública, central e local, saúde, educação, justiça, protecção social, agricultura, poder local, formação profissional
<b>Actores da rede de cidadãos</b>	São associações, IPSS e outras entidades temáticas criadas para melhorar as condições de vida das comunidades locais	Actuam nas áreas temáticas que constituem o seu escopo, desenvolvimento, cultura, desporto, envelhecimento, deficiência, dependências, infância, juventude, imigração, entre outros

A Governança local deve, pois, implicar um processo dinâmico de envolvimento entre organizações públicas, do Estado Central e Local; organizações privadas, empresas, associações, IPSS e cidadãos comuns, de formação diferenciada, implicando a capacitação das instituições e dos agentes, e reforçando a participação dos actores chave em processos de intervenção, coerentes com as exigências crescentes e diferenciadas do devir social, incidindo ao nível institucional, pessoal e comunitário.



Adaptado de Prat (2009)

Figura 12. Rede de actores no combate à pobreza integrada

A pluralidade de actores é enriquecedora da acção local, desde logo pela diversidade dos olhares, experiências, capacidades e recursos. Mas, neste campo, é preciso assegurar



que essa diversidade de actores concorra efectivamente para o estabelecimento de plataformas comuns em torno da garantia de acesso aos espaços de inclusão social.

Neste modelo de sociedade pluralista importará adoptar uma visão holística de gestão de *stakeholders* desenvolvendo um raciocínio descritivo, normativo e comunicativo sobre todos eles.

**Quadro 65. A rede local de actores sociais**

<b>Dimensão descritiva</b>	Elaborar um mapa de <i>stakeholders</i> e uma lista de todos os <i>stakeholders</i> relacionados com a acção
<b>Dimensão normativa</b>	Analisar os interesses comuns na acção, identificando os interesses individuais, e gerais, mas, destacando os interesses legítimos, aqueles que decorrem da legitimidade funcional, do quadro oficial de competências.
<b>Dimensão comunicativa</b>	Definir regras e procedimentos de comunicação Analisar as inter-relações que se estabelecem entre todos Analisar o diálogo e a negociação identificando a ausência ou presença de coerção, a assimetria ou simetria de poderes, a inclusão ou exclusão dos interessados.

O modelo de gestão que integra os *stakeholders* enquadra-se na moldura de estruturas locais de governança de Giddens e, estando atento ao consenso dos cidadãos, adequa-se à governança territorial do assunto público.

Neste sentido, estrutura-se a noção de governança como uma proposta de gestão dos assuntos públicos que associa os cidadãos aos processos de decisão, envolvendo um conjunto de instituições e agentes, com responsabilidade social relativamente à resposta aos problemas sociais e económicos de um território. Sobrevoando a teoria de Putman (1996) associa-se governança à cidadania activa e ao desenvolvimento do capital social necessário para um desempenho económico e social efectivo.

O novo paradigma sociopolítico de intervenção social reconhece esta relação entre os fenómenos protecção social e desenvolvimento local e focaliza-se na melhoria do bem-estar material e da qualidade de vida das pessoas e dos territórios. O território surge como espaço sócio-institucional para promover a participação, para partilhar e distribuir o poder, para incluir os excluídos, para promover sistemas de informação, para exercer a função pedagógica e do *empowerment*, para facilitar a aprendizagem democrática e promover a sustentabilidade à intervenção social.

Os estudos de Bell (1973) sobre a influência dos avanços tecnológicos nas relações de poder vêm demonstrar que velho Estado Nação tornou-se pequeno demais para resolver os grandes problemas e, por outro lado, é grande de mais para resolver os pequenos problemas. A sociedade pós-industrial de Bell, formada por três esferas distintas, social,

política e cultural, com o aumento da importância das tecnologias, utiliza as telecomunicações e a computação na actividade de processamento de informação. A sociedade de informação envolve o armazenamento, o processamento e a distribuição da informação por meios informáticos e electrónicos, como computadores, internet, rádio televisão, telefone, utilizadas pelas pessoas nos seus contextos locais, e oferecendo possibilidades de participação nas novas estruturas sociais promotoras do interface local-global.

Uma estratégia de comunicação e de circulação de informação entre os *stakeholders* combinando o uso das tecnologias, a actividade de processamento da informação, as reuniões periódicas, organizadas segundo um calendário anual do conhecimento de todos, a criação de sistemas de informação que elucidem, intersectorialmente, os problemas e os recursos, a par do desenvolvimentos de *focus group* de reflexão conjunta, sobre os problemas, as estratégias, as prioridades e os resultados das políticas locais, são elementos a constituir pedra de toque na governança local.

Vários autores, nomeadamente, Reis (1988, 2005) e Amaro (1996) salientam que a crise dos modelos de desenvolvimento controlados “desde cima” por programas internacionais e medidas nacionais, veio estimular a procura de modelos alternativos suportados numa tecnologia apropriada, no local. Os projectos integrados em pequena escala, que envolvam a população na defesa dos seus interesses afirmam-se como alternativa credível.

Em síntese, qualquer paradigma de intervenção social sistémica deve incorporar uma base territorial de acção colectiva, na linha da Organização Internacional do Trabalho (2004), com princípios estratégicos, de parceria, participação, territorialidade e integralidade, actualmente constituída como um património comum à grande maioria das políticas e projectos de intervenção social.



Adaptado de OIT (2004) e CIARIS (2009).

**Figura 13. Princípios estratégicos de intervenção local sistémica**

No âmbito da parceria local deve proceder-se à constituição de uma rede de relações e de solidariedades em torno da acção colectiva, no quadro duma reflexão transversal, intersectorial e interdisciplinar. Os dispositivos de parceria permitem viabilizar a optimização de agendas, recursos e custos, bem como, a coordenação de políticas e a aproximação dos *stakeholders* às políticas locais, aos processos de trabalho e às decisões estratégicas da comunidade.

A parceria e a rede correspondem à fórmula de organização dos actores locais suportadas na horizontalidade, na abertura, na comunicação entre todos, na co-responsabilidade e na decisão horizontal. A participação emerge como pedra de toque no quadro da reforma do sistema de protecção social. Contudo, será imprescindível suportar o sistema de protecção numa discussão de ideias informada, entre um colectivo de actores, de modo a assegurar coesão social, a aprendizagem colectiva e a formação de capacidades e de *empowerment* (Gonçalves, 2005).

De uma maneira geral, o novo paradigma deve orientar-se por enfoques territoriais, globais e sistémicos, pelo que os dispositivos locais de associativismo dos *stakeholders*, em parceria e em rede, surgem como fórmulas mais adequadas para promover, com maior eficácia, o reconhecimento da diversidade dos contextos e das especificidades locais, bem como, para assegurar a ligação entre actores, níveis de poder e sectores de intervenção,

dando cumprimento às metas sistémicas e democráticas veiculadas pelos discursos formais.

No entanto, apesar do destaque dado à acção colectiva, estas formas de associativismo no campo social nem sempre promovem localmente fórmulas de implementação demonstrativas de eficácia, quer ao nível da organização estrutural da democracia participativa, quer em termos da resposta multidimensional, integrada e sistémica.

A grande dificuldade das parcerias locais está, por um lado, em contrariar as lógicas de decisão centralizadas, piramidais e hierárquicas que foram interiorizadas, persistentemente, pelos actores, dirigentes da administração pública e técnicos que lá trabalham, agora arrolados, com responsabilidade legal e moral, para a governança local horizontal. Por outro lado, a nova configuração horizontal das políticas de protecção social, pela natureza multidimensional dos objectos de intervenção e pela necessidade de redução do gasto público, nem sempre baseiam o pluralismo de bem-estar no envolvimento dos actores em torno de um diálogo responsável, colectivo e participado. Continuam a reconhecer-se fragilidades na assunção de responsabilidades colectivas tendentes a um comprometimento da afectação de políticas e recursos, sendo imprescindível explorar o alargamento do âmbito de negociação e de coordenação entre actores, no sentido da inclusão dos *outsiders* institucionais, representantes dos interesses estratégicos da intervenção social.

Sugere-se a compreensão da especificidade do dispositivo de governança territorial, explorando a matriz de mobilização dos actores que participam nas políticas públicas, desde a administração central, à local e à sociedade civil; o modelo do dispositivo desde a organização oficial regulamentada, à respectiva aplicação contextual. O desafio passa por reflectir a problemática dos governos locais, tendo em conta a transferência de competências do governo central para os municípios e a capacidade de se implementarem, localmente, fórmulas de governança, colectivas, negociais, democráticas, facilitadoras da coordenação de recursos, do *mainstreaming* de políticas e da articulação inter-institucional e inter-territorial, não retirando poder de decisão às comunidades. Sublinha-se que tais dispositivos, enquanto dinâmicas locais de governança, devem promover lógicas de coordenação das políticas públicas atentas à coordenação entre instâncias de planeamento e entre os níveis de intervenção territorial.

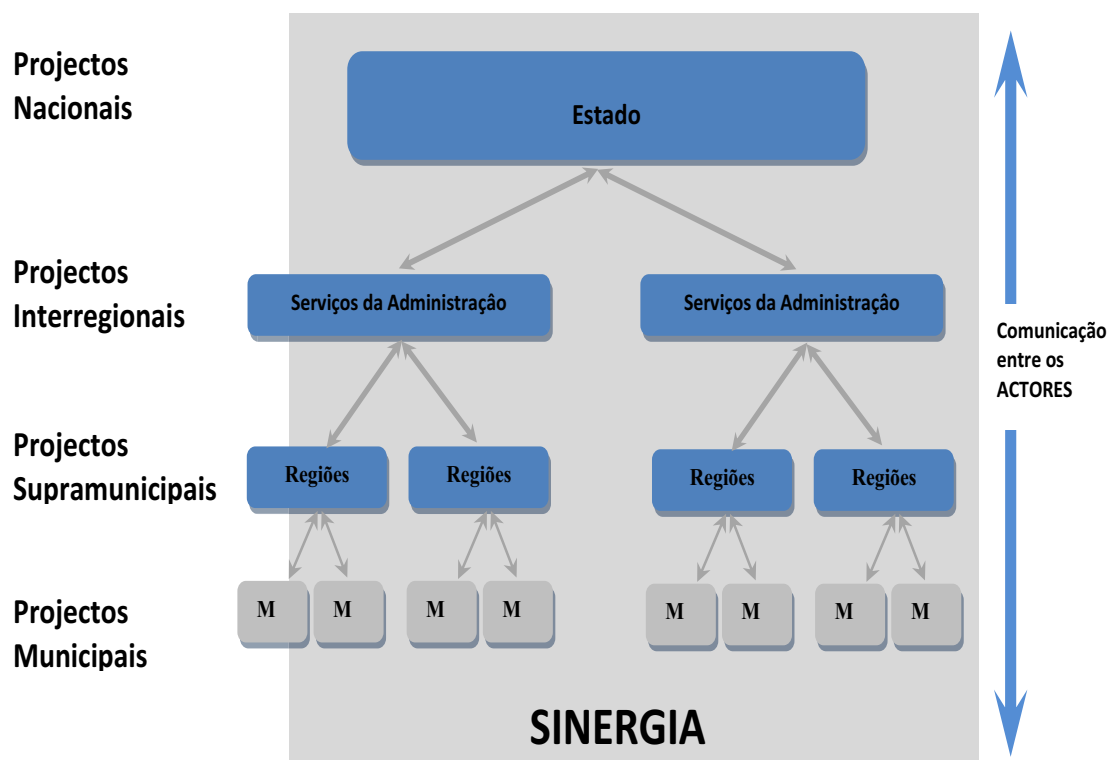


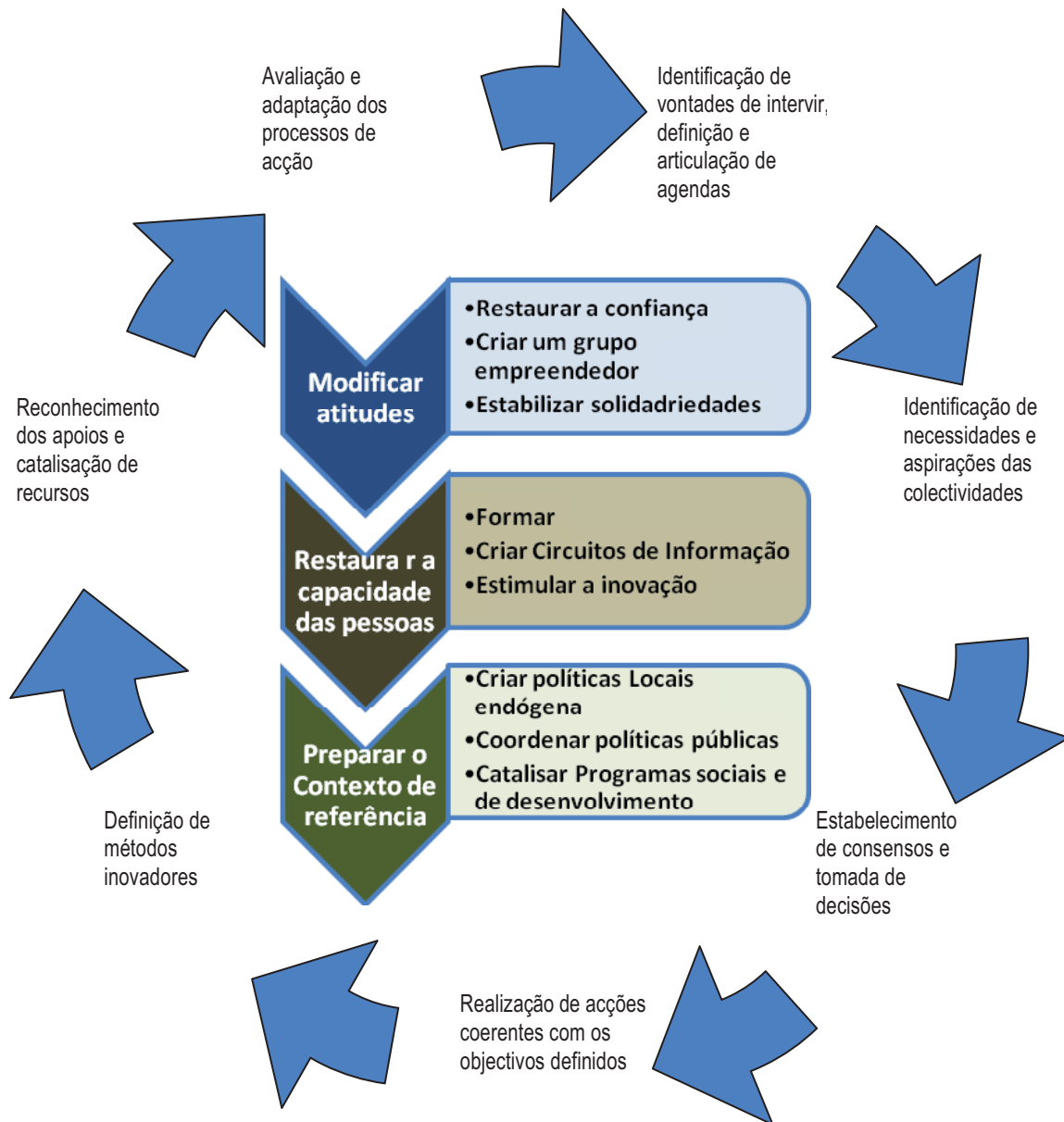
Figura 14. Condições sistémicas necessárias à intervenção social

Com efeito, atendendo à partilha de competências entre os diferentes níveis territoriais, dos sistemas de protecção social e do desenvolvimento, importará garantir uma comunicação fluída, de baixo para cima e vice-versa, entre os *stakeholders*, envolvendo as diferentes unidades do governo do sector público da administração central e local, e do sector privado, nas decisões.

No âmbito do dispositivo local, a comunicação entre actores baseia-se na horizontalidade e deve garantir a inclusão dos cidadãos, mas, tendo em conta organização do Estado em diferentes unidades territoriais e o próprio modelo de descentralização de competências, importará criar uma base de poder local que pressione as restantes organizações públicas, revelando-se imprescindível prever alguma verticalidade na comunicação entre os actores públicos, não só para comunicar o problema local como prioritário relativamente ao de outros territórios, participando, nomeadamente, na definição de critério de elegibilidade e na definição das metas regionais, como para dinamizar os sistemas produtivos locais, potenciando a inclusão social dos cidadãos nos espaços de produção, de cidadania e de relacionamento social.

A comunicação entre espaços deve observar as correspondências entre as acções locais e as metas globais, não retirando do território a capacidade de adaptar essas metas aos

contextos de referência e a capacidade de se organizarem e inventarem soluções inovadoras.

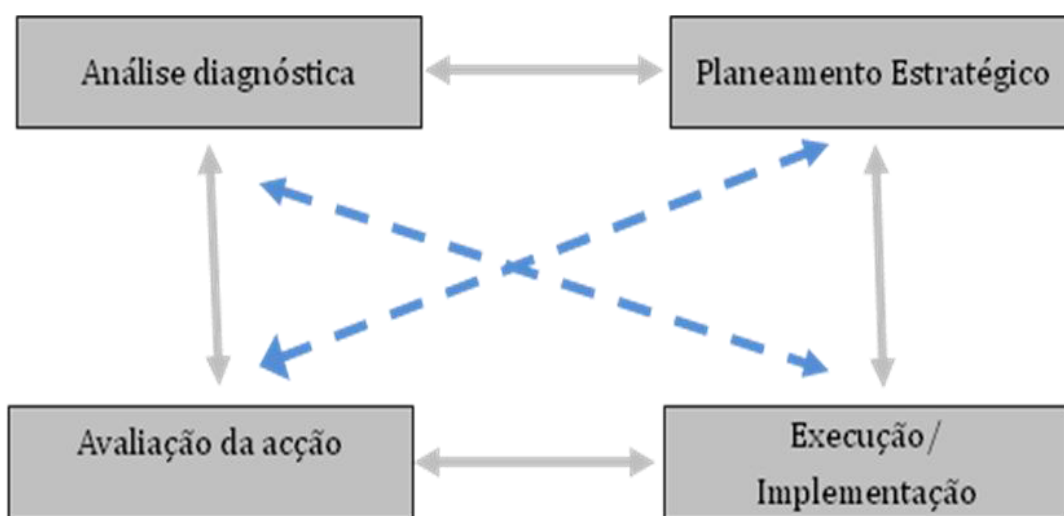


Adaptado de Vachon (1993).

**Figura 15. Os processos de revitalização da intervenção social**

A figura 15 ilustra os principais elementos que constam das várias etapas metodológicas dos processos de intervenção social. A ênfase deve ser colocada numa mudança de atitudes nos técnicos e dirigentes promovendo usos do discurso oficial adaptados, recontextualizados, dinamizando o espaço de manobra deixado pelo Estado para

se organizarem colectivamente. Importará ainda, reforçar a capacidade de agir, estimulando a circulação de informação entre todos e, preparar o contexto de referência, promovendo a criação de políticas endógenas. Os princípios do sistema de protecção social e do desenvolvimento reconhecem, não só, a importância desta contextualização dos processos como também, a necessidade de promover a participação dos diferentes actores chave, nas diferentes etapas dos processos de intervenção social, promovendo reflexividade em torno dos resultados e adaptando os cursos de acção futuros, em função dos resultados obtidos anteriormente.



Adaptado de Aguillar & Ander-Egg (1995).

**Figura 16. Etapas metodológicas dos processos de intervenção social**

A fig. 16 salienta a matriz dos processos de intervenção social e a sua organização em quatro grandes etapas metodológicas, interligadas. Subscrevendo o entendimento de vários autores, nomeadamente, Aguillar *et al.* (1995), Guerra (2000), Capucha (2000), Baptista (2002), planear significa projectar uma mudança que visa a superação de um problema; passa por conhecer as instituições, as suas competências e os seus programas, os recursos desses programas, as suas actividades, a relação entre os recursos e as actividades. Planear implica, portanto, compreender as especificidades contextuais, prever etapas e itinerários a percorrer, pressionar as restantes organizações públicas, comunicar com os restantes níveis operacionais das políticas, identificar factores que influenciem os itinerários e contemplar a possibilidade de reajustamentos.

O processo de planeamento deve suportar-se num dispositivo que distribua a informação, por meios informáticos e electrónicos, ao colectivo dos *stakeholders*, incluindo a comunidade, de modo a oferecer a todos a possibilidade de participação nas decisões,

tomadas no âmbito da nova estrutura de poder local. Importará salvaguardar um planeamento racional, participado, estratégico, organizado localmente, por operações complexas e interligadas.

**Quadro 66. Processo de planeamento**

<b>Operações</b>	<b>Modos de Implementação</b>
Reflexão	Respeitante ao conhecimento de dados, ao estudo de alternativas, à superação e reconstrução de conceitos e técnicas de diversas disciplinas relacionadas com a explicação e quantificação de factos sociais.
Decisão	Referente à escolha de alternativas, à determinação de meios, à definição de prazos e à implementação de cursos de acção.
Acção	Orientando a execução, na base das decisões tomadas anteriormente, para a resposta aos problemas concretos Operação que corresponde ao foco central do planeamento.
Retoma da reflexão	Concretiza-se na avaliação crítica dos resultados e dos efeitos da acção planeada. Operação que, alimenta e retroage com as demais, sendo o seu produto um elemento orientador de planeamentos posteriores.

Adaptado de Baptista (2002).

Uma estratégia de *benchmarking* de acompanhamento, avaliação e marketing pode ser fundamental para que um território possa produzir resultados bem sucedidos noutros territórios. Claro que este exercício implicará, do mesmo modo, a preparação do contexto de referência e a adaptação dos processos, tanto ao nível da configuração das novas institucionalidades, decorrentes da sedimentação e consumação dos conselhos locais de parceria, como na reformulação dos modos de intervenção. Só assim será possível criar políticas públicas locais de intervenção social, capazes de actuar tanto ao nível das causas e dos factores estruturais como ao nível dos efeitos dos processos de pobreza.

Face à multidimensionalidade e complexificação da pobreza e do desenvolvimento, é fundamental reencaixar os dois objectos no âmbito de uma teoria integrada de desenvolvimento sócio-económico, que, apesar de seguir agendas globais, desde as convenções das Nações Unidas sobre os direitos humanos, às declarações mundiais -meio ambiente, desenvolvimento social, igualdade no género, protecção na infância com destaque para os pactos de desenvolvimento e de coesão social - seja capaz de as adaptar às realidades contextuais dos territórios. Contudo, sublinha-se, em primeiro lugar, a importância da subsidiariedade, no sentido de uma discussão informada sobre as competências inter-institucionais no processo de resposta aos problemas; em segundo lugar o reforço dos poderes municipais suportado numa estratégia participada de estabelecimento de prioridades, critérios, plafons e mecanismos de execução do orçamento social público; em terceiro lugar, a constituição de uma rede de relações e de solidariedades em torno da



acção colectiva, no quadro duma reflexão transversal, intersectorial e interdisciplinar; e, em quarto lugar, o desenvolvimento de processos reflexivos, locais, envolvendo os técnicos e os dirigentes das estruturas locais, numa recontextualização, das prescrições e regras que dirigem a acção no decurso da acção.

Outros caminhos de investigação seriam possíveis, quer ampliando o número de casos-território entre países, quer compreendendo as diferentes matrizes de diferentes territórios do mesmo país, isolando as potencialidades produzidas pelos actores locais no decurso da acção, em torno do aproveitamento do capital social, da construção de um discurso pedagógico oficial, da aprendizagem colectiva e do *empowerment* da sociedade civil. Por outro lado, seria imprescindível, ampliar a caracterização de dispositivos de governança territoriais identificando e compreendendo as metodologias participativas utilizadas, em torno da mobilização de actores, da coordenação e articulação de recursos, do *mainstreaming* de políticas e do poder de decisão pelas comunidades.

Ou ainda, um caminho de investigação que, procurasse compreender o contexto e o processo de privatização de serviços de apoio social, no quadro de um processo de transferência de serviços públicos do Estado para os actores privados, explicitando estas opções minimalistas e o seu comportamento em Comunidades Autónomas distintas e/ou em Municípios, Distritos ou Plataformas supramunicipais distintas.



## BIBLIOGRAFIA

ABRAHAMSON, Peter (1995). *Welfare pluralismo - pluralism do bem-estar para um novo consenso da política social europeia?* Trad. Livre de Potyara A. P. Pereira. Brasília:Neppos/Ceam/Unb.

ADAM, B.; BECK, U. e VAN LOON, J. (eds.) (2000). *The risk society and beyond*. Londres: Critical issues for social theory.

AFONSO, J.R.R.; LOBO, T. (1996). “Descentralização fiscal e Participação em Experiências Democráticas Retardatárias”, Artigo apresentado no *Tinker Fórum on the role of State*, in Latin América and Caribbean, Cancún, México (Outubro).

AGNOLETTO, V.; et al. (2004). *Anti-capitalism where now?* London: Editor Hannah Dee.

AGUILAR, Maria José e ANDER-EGG, Ezequiel (1995). *Avaliação de Programas e Serviços Sociais*. Petrópolis: Vozes, 2ª edição.

ALBARELLO, Luc; DIGNEFFE, Françoise; HIERNAUX, Jean-Pierre; MOROY, Christian; RUQUOY, Danielle; SAINT-GEORGES, Pierre (2005). *Práticas e métodos de investigação em ciências sociais*. Lisboa: Grádiva.

ALMEIDA, João Ferreira; CAPUCHA, Luís; COSTA, António Firmino; MACHADO, Fernando Luís; NICOLAU, Isabel; REIS, Elizabeth (1992). *Exclusão social, factores e tipos de pobreza em Portugal*. Oeiras: Celta Editora.

AMARO, R. Roque (1990). “Desenvolvimento e Injustiça Estrutural”, *Communio*, vol. VII, 5, pp. 448-459.

AMARO, R. Roque (1996). “Descentralização e Desenvolvimento em Portugal: algumas perspectivas tendo especialmente em conta a questão da educação”. In BARROSO, J. e PINHAL, J. (org.), *A Administração da Educação: Os Caminhos da Descentralização*. Lisboa: Colibri, pp. 15-24.

- AMARO, R. Roque (1998). *O desenvolvimento Local em Portugal: as ligações do passado e as exigências do futuro. A rede para o desenvolvimento local*. Consultado em <http://www.inloco.pt/site/index.php?module=ContentExpress&func=display&ceid=96>
- AMARO, R. Roque (2005). “Trabalho em parceria: vantagens dificuldades e desafios”. *Jornadas trabalho social: futuro e profissão*. Miranda do Douro: UTAD (policopiado).
- AMARO, R. Roque *et al.* (1992). *Iniciativas de desenvolvimento local. Caracterização de alguns exemplos*. Lisboa: ISCTE/IEFP.
- AMARO, R. Roque; MONTEIRO, A. e BASTOS, A. (2001). “Pobreza e Exclusão social nas sociedades contemporâneas”, *Formar*, nº 40, pp. 3-21.
- AMIN, Samir (1974). *El desarrollo desigual*. Barcelona: Fontanella.
- AMIN, Samir (1995). *La Geston Capitaliste de la Crise*. Paris: Harmattan.
- ANDER-EGG, Ezequiel (1980). *Metodologia Y Pratica del Desenrollo de la Comunidad*. Buenos Aires: El Ateneo.
- ANDER-EGG, Ezequiel (1987). *La Problemática del Desenrollo de la Comunidad*. Buenos Aires: Humánitas.
- ANDER-EGG, Ezequiel (1990). *Repensando la Investigación- Acción- Participativa- Comentários, Críticas e SuGerências*. México: Editorial El Ateno, S.A. de C.V.
- ARATO, A. e COHEN, J. (1995). *Civil Society and Political Theory*. Cambridge: MIT Press.
- ARATO, A.; COHEN, J. (1999). “Esfera pública y sociedad civil”, *Metapolítica*, vol. 3, nº. 9, pp. 37-55.
- ARAÚJO, Joaquim Filipe (2002). *Gestão Pública em Portugal: mudança e persistência institucional*. Lisboa: Quarteto Editora.
- ARGYRIS, Chris; SCHON, Donald (1996). *Organizational learning II: theory, method and practice*. Reading: Adison-wesley.
- ARRETCHE, Marta (1989). *Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado Federativo*. S. Paulo: UNESP.
- ARRETCHE, Marta (1996). “Mitos da Descentralização: Mais democracia e eficiência nas políticas públicas?”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Nº 31.

- BAÊTA, A. Ma C. (1998). “Administração Municipal e Descentralização Política. Notas para uma discussão”, *Revista da Administração Pública*, Nº 23.
- BAIROCH, Paul (1993). *Mitos e Paradoxos da História Económica*. Lisboa: Terramar.
- BAPTISTA, Mirian (2002). *Planeamento Social Intencionalidade e Instrumentação* (2ª ed.). Lisboa: CPIHTS.
- BARABÁSI, Albert-László (2003). *Linked. How Everything is Connected to Everything else and What it means for Business, Science and Everyday Life*. Cambridge: Plume.
- BARDIN, L. (1989). *Análise de Conteúdo*. Lisboa: edições 70, 2ª edição.
- BARNES, J. (1974). *Social Networks*. Reading Massachuset: Addison- Wesley.
- BARRETO, António *et al.* (2001). *Globalização, Desenvolvimento e Equidade*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian e Dom Quixote.
- BECHER, G. S. (1983). *El Capital Humano: un analisis teórico y empírico referido fundamentalmente a la educación*. Madrid: Alianza.
- BECK, Ulrich (1992). *Risk Society: Towards a New Modernity*. London: Sage Publ.
- BECK, Ulrich (1995a). *Ecological Politics in an Age of Risk*. Cambridge: Polity press.
- BECK, Ulrich (1997). *The Reinvention of Politics. Rethinking modernity in the global social order*. Cambridge: Polity Press.
- BECK, Ulrich (1999). *World Risk Society*. Cambridge: Polity Press.
- BECK, Ulrich (2000). *Qué es la globalización? Un nuevo mundo feliz: la precariedad del trabajo en la globalización*. Barcelona: Paidós.
- BECK, Ulrich (2000). *The Brave New World of Work*. Cambridge: Polity Press.
- BECK, Ulrich (2003). “Pouvoir et Contre- Pouvoir È l’ère ed la mondialization”. In VIEIRA, José Rivas. (2004), *A Jurisdição Supranacional dos Direitos Fundamentais no Projecto da Constituição Europeia*. Paris: Alto Bubier.
- BECK, Ulrich; GIDDENS, A. e LASH, S. (1994). *The Reinvention of Politics, Towards a Theory of Reflexive Modernization. Reflexive modernization politics, Tradution and Aesthetics in the modern social order*. Cambridge: Polity Press.

- BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott, (2000). *Modernização Reflexiva: Política, Tradição e Estética no Mundo Moderno*. Oeiras: Celta.
- BELL, Daniel (1973). *The Coming of Post-Industrial Society*. New York: Basic books.
- BERNSTEIN, B. (1993). *La estructura del discurso pedagógico*. Madrid: Morata.
- BERNSTEIN, B. (1998). *Pedagogia, Control simbólico y identidad: teoría, investigación y crítica*. Madrid: Morata.
- BIBBIO, N. (1986). *O Futuro da Democracia*. São Paulo: Paz Terra.
- BLANQUART, Paul (2004). *Une Histoire de la Ville*. Paris: La Decouverte.
- BOBBIO N. (1979). *Marxismo e Estado*. Rio de Janeiro: Graal.
- BOLTANSKI, I.; CHIAPELLO É. (1999). *Le Nouvel Esprit du Capitalisme*. Paris: Gallimard.
- BONANNO, A.; MARSDEN, T.; GRAZIANO da SILVA, J. (1999). “Globalização e Localização: elementos para entender a reestruturação dos espaços rurais”. In CAVALCANTI, J.S.B., (org.), *Globalização, Trabalho, Meio Ambiente: mudanças socioeconômicas em regiões frutícolas para exportação*. Recife: UFPE, pp. 341-366.
- BORJA, Jordi (1984). “Descentralización: Una Questión de Método”, *Revista Mexicana de Sociología*, N° 4, pp. 5-33.
- BORJA, Jordi (1988). “A participação Cidadina”, *Revista Espaço & Debate*, N° 24, pp. 14-25.
- BORJA, Jordi (1988). *Democracia local: descentralización del estado, políticas económico-sociales en la ciudad y participación popular*. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona.
- BOTT, E. ([1957]1976). *Família e rede social*. Rio de Janeiro: F. Alves.
- BOURDIEU, Pierre (1996). *Razões Práticas sobre a Teoria da Acção*. Campinas: Papiros.
- BOURDIEU, Pierre (1998). *Contrafogos*. Oeiras: Celta.
- BOURDIEU, Pierre; WACQUANT, Loïc (2000). “A Nova Bíblia do Tio Sam”. *Le Monde Diplomatique*, Consultado em [http://www.lainsignia.org/2001/marzo/int\\_023.htm](http://www.lainsignia.org/2001/marzo/int_023.htm).
- BRADLEY, Jana (1993). “Methodological Issues and Practices in Qualitative Research”, *Library Quarterly*, Vol. 63, N° 4, pp. 431-449.

- BRANCO, F. (1988). *Municípios e Políticas Sociais em Portugal*. Lisboa: ISSSL.
- BRANCO, Francisco (1991). “Municípios e Políticas Sociais em Portugal”, *Intervenção Social*, Nº 5-6, pp. 21-26.
- BRUTO DA COSTA, Alfredo (1998). *Exclusões Sociais*. Lisboa: Grádiva Publicações Lda.
- BRUTO DA COSTA, Alfredo; RODRIGUES, Fernanda; BRANCO, Francisco; GUERRA, Isabel; HENRIQUES, José Manuel; ENCARNAÇÃO, Maria Fernanda; SILVA, Maria Manuela; HESPANHA, Pedro; AMARO, R. Roque; SALSELAS, Teresa (1999). *A Acção Social em Debate*. Lisboa: Direcção Geral de Acção Social, Núcleo de Documentação Técnica.
- BUCHANAN, Mark (2002). *Nexus: Small Worlds and the Groundbreaking Theory of Networks*. New York: W.W. Norton e Company.
- CABRERO, Rodriguez G. (1989). *Politica y Sociedad, Boletim de Estúdios*. Madrid: Inerso.
- CABRERO, Rodriguez, G. (1982). *Estado de Bien Estar y Politica Social, Boletim de Estúdios*. Madrid: Inerso.
- CAMPENHOUDT, Luc Van (2003). *Introdução à análise dos fenómenos sociais*. Lisboa: Grádiva.
- CAPLAN, G. (1974). *Support Systems and Community Mental Health*. New York: Basic Books.
- CAPUCHA, Luís (2002). “Vulnerabilidade à exclusão social”. In DPP/MTS (org.), *Portugal 1995-2000, Perspectivas de evolução social*. Oeiras: Celta Editora, pp. 215-251.
- CAPUCHA, Luís (2005). *Os desafios da Pobreza*. Lisboa: Celta Editora.
- CAPUCHA, Luís (coord.) (1998). *Rendimento Mínimo Garantido: Avaliação da fase experimental*. Departamento de estudos, perspectivas e planeamento do Ministério do Trabalho e da Solidariedade.
- CAPUCHA, Luís; ALMEIDA, João Ferreira de; PEDROSO, Paulo & SILVA, José Vieira da (1996). “Metodologias de Avaliação: O estado da arte em Portugal”, *Sociologia - Problemas e Práticas*, Nº 22, pp. 9-27.

- CARIA, Telmo (2003). Introdução: A construção Etnográfica do Conhecimento em Ciências Sociais; reflexividade e fronteira. In CARIA, Telmo (Org.) Etnográfica em Ciências Sociais. Porto: Afrontamento.
- CARMO, H. (1999). *Desenvolvimento Comunitário*. Lisboa: Universidade Aberta.
- CARMO, H. (2000). *Intervenção Social com Grupos*. Lisboa: Universidade Aberta.
- CARRILHO, Maria José e GONÇALVES, Cristina (2004). “Dinâmicas Territoriais do Envelhecimento: análise exploratória dos resultados dos Censos 91 e 2001”, *Revista de Estudos Demográficos*, Nº 36, pp. 175-192.
- CASSEL, E. J. (1974). “Na Epidemiological Perspective f Phychosocial Factors in Disease Etiology”, *American Journal of Medicine*, Vol. II, pp. 1040-1043.
- CASSEL, E. J. (1976). “The Contribution of de Social Environment to the Host Resistance”, *American Journal of Epidemiology*, Vol. 104, pp. 107-203.
- CASTEL, Robert (1998). *As metamorfoses da questão social. Uma crónica do salário*. Petrópolis: Editora Vozes.
- CASTEL, Robert (1999). *La Gestion des Risques*. Paris: Minuit.
- CASTELLS, Manuel (1976). *Lutas Urbanas e Poder Político*. Porto: Afrontamento.
- CASTELLS, Manuel (1980). *Cidade, Democracia e Socialismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- CASTELLS, Manuel (2007). *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura*. Volume I, A Sociedade em Rede, Fundação Calouste Gulbenkian (3ª ed.).
- CASTELLS, Manuel (2009). *Comunicação e Poder*. Portugal: Aliança Editorial.
- CASTORIOADIS, C. (1986). *As Encruzilhadas do Labirinto*. São Paulo: Paz e Terra.
- CASTRO, José Luís (ed.) (2000). *Rede Social: Guia do Formando, Ministério do Trabalho e da Segurança Social*. Lisboa: Módulos PROFISSS.
- CCE (2001). *Governança Europeia Livro Branco. COM (2001) 428 final*. Bruxelas: CCE.
- CCE (2008). *Recomendação da Comissão sobre a inclusão activa das pessoas excluídas do mercado de trabalho COM (2008) 639 final*. Bruxelas: CCE.



CENTENO, Luís; ERSKINE, Angus e PEDROSA, Célia (2001). *Percursos profissionais de exclusão social*. Lisboa: OEP.

CHOPART, Jean Noel (2003). *Os Novos Desafios do Trabalho Social, Dinâmicas de um Campo Profissional*. Porto: Porto Editora.

CIARIS (s/d). *Centro Informático de Aprendizagem e de Recursos para a Inserção Social*. Consultado a 1 de Janeiro de 2008, em: <http://www.ilo.org/ciaris/pages/portugue/tos/stnpine/index.htm>.

CLAVEL, Gilbert (1998). *La Société D'Exclusion: Comprendre pour en Sortir*. Paris: L'Harmattan.

COHEN, Jean L. (1988). "Strategia o Identità: nuovi paradigmi teorici e movimento sociali contemporanei". In Cohen J. L. et al., *I nuovi movimenti sociali*. Milano: Franco Angeli.

COHEN, Jean L. (1997). *Procedure and Substance in Deliberative Democracy, Deliberative Democracy*. Cambridge: MIT Press.

COHEN, Jean L. (1999). *The Contemporary American Discourse Civil Society and its Dilemmas*. New York: Columbia University.

COLOM, A.J. (2000). *Desenrrollo Sostenible e Educación para el Desenrrollo*. Barcelona: Octaedro.

COOB, S. (1976). "Social Suporte as a Moderate of Life Stress", *Psychosomatic Medicine*, Vol. 38, N° 5, pp. 300-314.

CRISTÓVÃO, A.; DIÉGUEZ, V.C. e BAPTISTA, A. (2006). *Dinâmicas Organizacionais e Desenvolvimento Local no Douro-Duero*. Vila Real: UTAD/USAL.

CRISTOVÃO, Artur (2010). "Governança Local em rede? Notas e Desafios". In *3º Plano de Desenvolvimento Social, 2010-2011*. CLASMC.

CRISTOVÃO, Artur; GERRY, Chris; VILAS BOAS, Dulce; POETA, Alexandre; PEREIRA, Fernando e PORTA, Isolina (1999). "Dinâmicas de Desenvolvimento em Trás-os-Montes: Novas actividades e Criação de Emprego". *VI Encontro nacional da Associação portuguesa de Desenvolvimento Rural (APDR)*. Universidade do Minho, 1 e 2 de Julho.

CRUZ, Guillermo Márquez (2010). "Governabilidad local en España", *Política y Sociedad*, Vol. 47, N° 3, pp. 37-66.

- DABAS, Elina (1993). *Red de Redes: Las Prácticas de la Intervención en las Redes Sociales*. Buenos Aires: Paidós.
- DAHL, R. A. (1989). *Democracy and its critics*. New Haven e Londres: Yale University Press.
- DASGUPTA, B. e SEERS, Dudley (1975). *Statistical Policy in Less Developed Countries*. Institute of Development Studies.
- DAVID, Ricardo (1817). *The Works and Correspondence of David Ricardo*. Vol. 1 Principles of Political Economy and Taxation. Consultado em: [http://oll.libertyfund.org/?option=com\\_staticxt&staticfile=show.php%3Ftitle=113&Itemid=27](http://oll.libertyfund.org/?option=com_staticxt&staticfile=show.php%3Ftitle=113&Itemid=27).
- DAVIDOVICH, F. (1993). “Poder Local e Municípios. Algumas considerações”. *Revista de administração pública*, Vol. 27, pp. 5-14.
- DEGENNE, Alain e FORSÉ, Michel (1999). *Introducing Social Networks*. London: Sage.
- DEHESA, Guillermo de la (2000). *Comprender la Globalización*. Alianza Editorial.
- DELARUE, J. M. (1991). *Banlieues en Difficulté: La relegation*. Paris: Syros.
- DESESQUELLES, Aline (1998). *Le vieillissement démographique dans les pays développés: éléments de comparaison et d'analyse des évolutions passées et futures*. 1ères Rencontres Sauvy, INED.
- DGDR/DGFCFT (2007). *Programa Operacional de Cooperação Transfronteiriça Portugal-Espanha, 2007-2013*. Direcção Geral do Desenvolvimento Regional (DGDR) e Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial (DGFCFT). in <http://www.ccdra.gov.pt/downloads/IIIA/prog/cap-1.doc>.
- DIAMANDOUROS, P. Nikiforos (1986). “Regime Change and the Prospects for Democracy in Greece: 1974-1983”. In O'DONNELL, Schmitter *et al.*, *Transitions from Authoritarian Rule: Southern Europe*, pp. 138-164.
- DIAMANDOUROS, P. Nikiforos e RICHARD, Gunther (2001). *Parties, Politics and Democracy in the new Southern Europe*. Books google.com.
- DIÉGUEZ, Valentín Cabero e PRIETO, Pablo Hernández (2005). “Dinamicas Organizativas y Desarrollo Local en el Duero”. In CRISTOVÃO, A.; DIÉGUEZ V.C.; BAPTISTA, A.

(coords.) (2005), *Dinâmicas Organizacionais e Desenvolvimento Local no Douro-Duero*. Vila Real: Universidade de Trás os Montes e Alto Douro, INTERREG III A.

DINIZ, F. e GERRY, C. (2002). *A problemática do Desenvolvimento Rural*. Consultado em: [http://home.utad.pt/~diz/acevo\\_des/2002dinfrasprod22.dov](http://home.utad.pt/~diz/acevo_des/2002dinfrasprod22.dov).

DUBET, François (2002). *Le Declin de l'Institution*. Paris: Ed. du Seuil.

DUBET, François (2006). *Injustices*. Paris: Ed. du Seuil.

DURKHEIM, Émile (1977). *A Divisão Social do Trabalho*. Lisboa: Presença.

DURKHEIM, Émile (1983). *Lições de Sociologia: a moral, o direito e o Estado*. São Paulo: T. A. Queiroz/USP.

ESPING-ANDERSON, Gosta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity.

ESPING-ANDERSON, Gosta (1991). “Orçamentos e Democracia: O Estado Providência em Espanha e Portugal, 1960-1986”, *Análise Social*, Vol. XXVIII, Nº 122, pp. 589-606.

ESPING-ANDERSON, Gosta (1999). *Le Trois Mondes de L'État Providence: Essai sur le capitalisme moderne*. Paris: PUF.

ESPING-ANDERSON, Gosta (2001). “Un État Providence Pour le Siècle XXI”. In DANIEL, Cristine; PALIER, Bruno (eds.). *La Protection Sociale en Europe: Le temps des réformes*. Paris: La documentation Française, pp. 75-105.

ESPING-ANDERSON, Gosta. (1993). “Orçamentos e democracia: o Estado-Providência em Espanha e Portugal, 1960-1986”. *Análise Social*, Vol. XXVIII, Nº 122, pp. 589-606.

ESTIVILL, Jordi (2008). *Desenvolvimento Local e Protecção Social na Europa*. Bureau Internacional do Trabalho, Departamento de Segurança Social. Genebra: ILO.

ESTIVILL, Jordi (ed.) (1994). *Partnership and the Fight Against Exclusion: The lessons of the Poverty 3 Programme*. Brussels: EEIG.

ESYIVILL, Jordi (1985). *Los Papels Perdidos de las Políticas Sociales*. Madrid: Marsiega.

EUROSTAT (2007). *Euro-indicadores*, 118/2007, 31 de Agosto.

EUROSTAT (2010). *Combating poverty and social exclusion*. European Union.

- EWALD, François (2000). “Risk in Contemporary Society”. Trad. J. Dautrey & C. Stifler, *Connecticut Insurance Law Journal*, Vol. 6, pp. 365-379.
- FASSIN, Didier (1996). “Exclusion, Underclass, Marginalidad. Figura contemporânea de la poverté urbaine en France, aux Etats Unis et en Amérique Latine”, *Revue Française de sociologie*, Vol. XXXVII, N° 1, pp. 37-75.
- FAULKS, K. (2000). *Citizenship*. London: Routledge.
- FELICÍSSIMO, R. J. (1992). “Os Impasses da Descentralização Política Administrativa na Democratização do Brasil”, *Revista de Administração de Empresa*, N° 32.
- FERNANDES, Ana Alexandre (2001). “Velhice, solidariedades familiares e política social: itinerário de pesquisa em torno do aumento da esperança de vida”, *Sociologia*, N° 36, pp. 39-52.
- FERNANDES, António Teixeira (1991). “Formas e Mecanismos de Exclusão Social”. In *O Estado Democrático e a cidadania*. Porto: Edições Afrontamento, pp. 9-66.
- FERNANDES, António Teixeira (1993). “Conflitualidade e movimentos sociais”. *Separata de Análise Social*, IV Série, Vol. XXVIII.
- FERNANDES, António Teixeira (1998). *O Estado Democrático e a Cidadania*. Porto: Edições Afrontamento.
- FERNANDEZ, Patricio S.; LISTE, A. Vaamonde; SUAREZ, Xenaro Garcia (2007). *A Pobreza en Galicia, Medición través do equipamento dos fogares*. Santiago de Compostela: Gotelo Blanco.
- FERRERA, Maurizio (1996). “The Southern Model of Welfare in Social Europe”, *Journal of European Social Policy*, Ano VI, N° 1, pp. 17-37.
- FERRERA, Maurizio (1998). *Le Trappole del Welfare*. Bologna: Il Mulino.
- FERRERA, Maurizio; HEMERIJC, Anton; RHODES, Martin (2000). *O Futuro da Europa Social*. Oeiras: Celta.
- FICHER, Claude S. (1977). *Networks and Places*. London: Free Press.
- FONSECA, Fátima; CARAPETO, Carlos. (2009). *Governança, Inovação e tecnologias, O Estado-Rede e a Administração Pública do Futuro*. Lisboa, Edições Sílabo.

FRANCO, Augusto (2005). *Desenvolvimento, Capital Social, Redes Sociais e Sustentabilidade, conteúdo de palestras no período 2003-2005*. São Paulo: Escola de Redes, consultado em <http://escoladeredes.ning.com/group/bibliotecaaugustodefranco>.

FRANCO, Augusto (2007). *Alfabetización Democrática*. São Paulo: Escola de Redes, consultado em <http://escoladeredes.ning.com/group/bibliotecaaugustodefranco>.

FRANCO, Augusto (2008). *Escola de Redes: Tudo que é Sustentável tem o Padrão de Rede*. São Paulo: Escola de Redes, consultado em <http://escoladeredes.ning.com/group/bibliotecaaugustodefranco>.

FRANCO, Augusto (2010). *2009 Dez Escritos sobre Redes Sociais. São Paulo*. São Paulo: Escola de Redes, consultado em <http://escoladeredes.ning.com/group/bibliotecaaugustodefranco>.

FRASER, Nancy (1995). *Justice Interruptus*. Londres: Routledge.

FRASER, Nancy; (1995). “Contracto versus Caridade. Porque não existe cidadania social nos Estados Unidos”, *Revista Critica das Ciências Sociais*, Nº 42, pp. 27-52.

FRESNO, Manuel José (coord.) (2009). *Políticas de Inclusión Activa en el Plano Local*. España: Fundación Luis Vives.

FRIEDMAN, Milton (1962). *Capitalismo e Liberdade*. Consultado em [http://www.4shared.com/file/134122635/fd010413/Milton\\_Friedman\\_\\_Capitalismo\\_e\\_Liberdade.html](http://www.4shared.com/file/134122635/fd010413/Milton_Friedman__Capitalismo_e_Liberdade.html).

FRIEDMAN, Milton; FRIEDMAN, Rose (1980). *Free to Choose*. London: Secker and Warburg.

FRIEDMANN, J. (1996). *Empowerment*. Oeiras: Celta Editora.

FUKUYAMA, Francis (1999). *A Grande Ruptura: a natureza humana e a reconstituição da ordem social*. Rio de Janeiro: Rocco.

FUKUYAMA, Francis (2006). *Governança e Ordem Mundial no Séc. XXI*. Lisboa: Editora Grádiva.

FURTADO, Celso (1965). *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.

FURTADO, Celso (1974). *O Mito do Desenvolvimento Económico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

- FURTADO, Celso (1998). *O Capitalismo Global*. São Paulo: Paz e Terra.
- FURTADO, Celso (2000). *Teoria e Política do Desenvolvimento Económico*, 10<sup>a</sup>. Ed. São Paulo: Paz e Terra.
- FURTADO, Celso (2004). “Sem Ciência Social, Economia é pura Álgebra”, *Nossa História*, Out., Entrevista, pp. 58-63.
- GALBRAITH, John Kenneth (1958). *A sociedade afluyente*. São Paulo: Editora Pioneira.
- GALBRAITH, John Kenneth (1973). *Economia e da finalidade pública*. Boston: Houghton Mifflin.
- GALBRAITH, John Kenneth [1977(1979)]. *A Era da Incerteza*. Boston: Houghton Mifflin.
- GALBRAITH, John Kenneth (1995). *Viagem Através da Economia do Nosso Século*. Lisboa: Presença.
- GEORIS, P. (1992). “La fonction de médiation au niveau local”, *Revue d’Action Sociale*, Vol. 2, pp. 19-34.
- GIDDENS, Anthony (1991). *Modernity and Self-Identity. Self and Society in the Late Modern Age*. Cambridge: Polity Press.
- GIDDENS, Anthony (1996). *Novas Regras do Método Sociológico*. Lisboa: Grádiva.
- GIDDENS, Anthony (1999). “Risk and Responsibility”, *Modern Law Review*, Vol. 62, Nº 1, pp. 1-10.
- GIDDENS, Anthony (2000). *Capitalismo e Moderna Teoria Social*. Lisboa: Presença (5<sup>a</sup> ed.).
- GIDDENS, Anthony (2002). *As Consequências da Modernidade*. Oeiras: Celta.
- GIDDENS, Anthony (2004). *Sociologia*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian (4<sup>a</sup> ed.).
- GIDDENS, Anthony (2007). *A Europa na Era Global*. Lisboa: Editorial Presença.
- GIDDENS, Anthony. (1997). *Para além da Esquerda e da Direita: O Futuro da Política Radical*. Oeiras: Celta Editora.
- GLAZIER, Jack D. & POWELL, Ronald R. (1992). *Qualitative Research in Information Management*. Englewood: CO Libraries Unlimited.

GOMEZ, J.A.C.; FREITAS, O.M.P.; CALEJAS, G.V. (2007). *Educação e Desenvolvimento Comunitário Local, Perspectivas Pedagógicas e Sociais da Sustentabilidade*. Porto: Pofedições Lda.

GONÇALVES, Hermínia (2005). *O Planeamento e a Avaliação como Elementos de Aprendizagem para a Gestão de Parcerias, o caso da Rede Social de Macedo de Cavaleiros*. Tese de Mestrado. Vila Real: UTAD.

GONÇALVES, Hermínia (2009). “A Rede Social de Carrazeda de Ansiães: experiências, discursos e perspectivas”. In MONTEIRO, Alcides; RIBEIRO, Fernando Bessa (2009), *Redes Sociais, Experiências, Políticas e Perspectivas*. Braga: Editora Humus.

GONTCHAROFF, George (1990). “Democratie, Cityenneté dan la Descentralization. Etat de Lieux de la Citoynité Locale, Descentralizatiopn et Participation”, *Revue Territoires*, N° 321.

GONZALEZ, Juan Romero; ESPARCIA, Javier Perez (1992). *Pobreza y Desigualdade en los países en desarrollo*. Madrid: Editorial Sintesis.

GONZÁLEZ, Román Rodríguez (1998). “La Escala Local del Desarrollo, definición y aspectos teóricos”, *Revista de Desenvolvimento Econômico*, N° 1, Consultado em <http://www.unifacs.br/cedre/revista.htm>.

GORENDER, Jacob (2000). *Marxismo sem Utopia*. São Paulo: Editora Ática.

GRAMSCI, António (1978). *Concepção Dialéctica da História*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

GRANOVETTER, Mark (1973). “The Strenght of Weak Ties”, *American Journal of Sociology*, Vol. 78, pp. 1360-1380.

GRIFIN (1984). *Desigualdad Internacional y Pobreza Nacional*. México: Fondo de cultura económica.

GUÉDON, Marie-Chantal (1984). “Les Réseaux Sociaux”. In BRODEUR, Claude e ROUSSEAU, Richard (dir.) (1984). *L’intervention de réseaux – une pratique nouvelle*. Montréal: Éditions France-Amérique.

GUERRA, Isabel (1986). “Poder Local – Reprodução ou Inovação”, *Sociologia – Problemas e Práticas*, N° 1, pp. 64-65.

- GUERRA, Isabel (2002). *Fundamentos e Processos de uma Sociologia de Acção*. Lisboa: Principia.
- GUERRA, Isabel (2006). *Participação e Acção Colectiva - Interesses, Conflitos e Consensos*. Lisboa: Principia Editora.
- GUERRA, Isabel (2006). *Pesquisa Qualitativa e Análise de Conteúdo - sentidos e formas de usos*. Estoril: Principia.
- GUILLERMO, de la Dehesa (2000). *Comprender la Globalización*. Madrid: Alianza Editorial.
- GUIMARÃES, M.C. (s/d). *As Controvérsias Conceptuais e o Debate sobre a Descentralização na Literatura*. Consultado em: <http://www.anpad.org.br/enanpad/1999/dwn/enanpad1999-ap-29.pdf>.
- GUNTHER, Richard, e DIAMANDOUROS, P. Nikiforos (orgs.) (2001). *Parties, Politics and Democracy in Southern Europe*. Baltimore: The John Hopkins University.
- HABERMAS, Jürgen (1973). *Problemas de Legitimation en el Capitalismo Tardío*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- HABERMAS, Jürgen (1976). *Legitimation Crisis*. Londres: Heinmann.
- HABERMAS, Jürgen (2007). *Direito e Moral*. Lisboa: Instituto de Piaget.
- HABERMAS, Jürgen (1990). *O Discurso Filosófico da Modernidade*. Lisboa: Dom Quixote.
- HABERMAS, Jürgen (1994). *Teoria de la Accion Comunicativa, Complementos e Estudios Previos*. Madrid: Cátedra.
- HABERMAS, Jürgen (1995). *Between Facts and Norms*. Cambridge: MIT Press.
- HABERMAS, Jürgen (1995). *Três Modelos Normativos de Democracia*. São Paulo: Lua Nova.
- HABERMAS, Jürgen. (1987). “A modernidade. Um projecto inacabado?”, *Crítica. Revista de pensamento contemporâneo*, Nº 2.
- HARDT, Michael; NEGRI, António (2004). *Império*. Lisboa: Editora Livros de Brasil.
- HAYEK, Friedrich A. (1973). *Rules and Order*. Londres: Routledge.



- HAYEK, Friedrich A. (1989). *The Errors of Socialism, III*. Londres: W.W. Bartley.
- HEGEL (2001). *A Razão da História: Uma Introdução Geral à Filosofia da História* (2ª ed.). São Paulo: Centauro.
- HESPANHA, Pedro (1997). *O Papel da Sociedade na Protecção Social*. Coimbra: CES.
- HESPANHA, Pedro (1999). “Democracia e Cidadania para o Século XXI”. In RIBEIRO, M. Fátima (org.), *A Acção Social em Debate*. Lisboa: Direcção Geral de Acção Social, pp. 81-98.
- HESPANHA, Pedro (2000). *Entre o Estado e o Mercado*. Coimbra: Quarteto.
- HESPANHA, Pedro e CARPINTEIRO, Graça (2002). *Risco Social e Incerteza: Pode o Estado recuar mais?* Porto: Afrontamento.
- HESPANHA, Pedro; VALADAS, Carla (2002). “Globalização dos problemas sociais, globalização das políticas. O caso da estratégia europeia para o emprego”. In HESPANHA, Pedro e Graça Carapinheiro (orgs.), *Risco Social e Incerteza: Pode o Estado Social Recuar Mais?* Porto: Afrontamento.
- HIERNAUX, J.-P. (1997). “O Partenariado, uma Perspectiva de Desenvolvimento do Trabalho Social”. In ESTIVILL, J. (ed.), *O partenariat social na Europa: Uma estratégia participativa para a inserção*. Porto: Cadernos REAPN, pp. 77-88.
- HIRSCHMAN, Albert (1961). *A Estratégia de Desenvolvimento Económico*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.
- HIRSCHMAN, Albert (1982). “Ascensão e Declínio da Economia do Desenvolvimento”, *Revista de Ciências Sociais*, Vol. 25, Nº 1, pp. 5-24.
- HOSLITZ, B.F. (1960). *The Sociological Aspects of Economic Growth*. Chicago: Free Press.
- JÁUREGUI, Gurutz (2002). “Soberanía, Autodeterminación Y Unión Europea”. In MAÍZ, Ramón (ed.), *Construcción de Europa, Democracia Y Globalización*. Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela, pp. 949-962.
- JOHN, Peter (2001). *Local Governance in Western Europe*. London: Sage Publication.
- JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA (2006/C 206/04). *Parecer do Comité das Regiões sobre «A política de coesão e os municípios: O contributo das cidades e*

*aglomerações urbanas para o crescimento e o emprego»* consultado em <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:206:0017:0022:PT:PDF>.

JUNTA AUTÓNOMA DE CASTELA E LEÃO (2005). *Planos Regionais Sectoriais 2004-2007*. Valladolid: Junta Autónoma de Castela e Leão.

JUNTA DE CASTELA E LEÃO (2005a). *Plan Estratégico del Sistema de Acción Social*. Castilla y León: Junta de Castilla Y León, Consejería de Familia y Igualdad de Oportunidades, Gerência de Servicios Sociales.

JUNTA DE CASTELA E LEÃO (2005b). *Plan Regional Sectorial de Atención à Inclusión Social*. Castilla y León: Junta de Castilla Y León, Consejería de Familia y Igualdad de Oportunidades, Gerência de Servicios Sociales.

JUNTA DE CASTELA E LEÃO (2005c). *Plan Regional Sectorial de Atención a Personas Mayores*. Castilla y León: Junta de Castilla Y León, Consejería de Familia y Igualdad de Oportunidades, Gerência de Servicios Sociales

JUNTA DE CASTELA E LEÃO (2005d). *Plan Regional Sectorial de Atención y Protección a la Infancia*. Castilla y León: Junta de Castilla Y León, Consejería de Familia y Igualdad de Oportunidades, Gerência de Servicios Sociales.

KAPLAN, Bonnie; DUCHON, Dennis (1988). “Combining Qualitative and Quantitative Methods in Information Systems Research: a case study”, *MIS Quarterly*, Vol. 12, Nº 4, pp. 571-586.

KELSEN, Hans (1929). “Essência e Valor da Democracia”. In KELSEN, Hans, *A Democracia*. São Paulo: Martins Fontes.

KELSEN, Hans (1934). *Teoria Geral del Estado*. Barcelona: Editorial Labor

LAGROYE, Jacques (2006). *Sociologie Politique*. Paris: Presses de Sciences (5ª Ed.).

LAL, Deepak (1994). “The Misconceptions of ‘Development Economics’”. In KANTH, Rajani (ed.), *Paradigms in Economic Development: classic perspectives, critiques, and reflections*. New York: M. E. Sharpe.

LANSLEY, Stewart (1979). *Housing and Public Policy*. Books google.com

LANSLEY, Stewart; MACK, Joanna (1985). *Poor Britain*. London, Boston: G. Allen & Unwin.

LE BOTERF, Guy. (2004). *Travailler en Réseau: partager et capitaliser les pratiques professionnelles*. Paris: Editions d'Organisation.

LEADER European Observatory (1997). "Organising Local Partnerships; Innovation in Rural Areas", *Notebook*, N° 2.

LEBRET, L.J. (1962). *Manifesto por uma Civilização Solidária*. Brasil: Livraria duas cidades S.P. (2ª ed.).

LEBRET, L.J. (1967). *Dynamique concrète du développement*. Paris: Éditions Ouvrières.

LEEDS, A. (1971). "The Concept of the 'Culture of Poverty': conceptual logical and empirical problems, with perspectives from Brazil and Peru". In LEACOK, E. B. (org.), *The culture of poverty: a critique*. New York: Simon and Schuster, pp. 226-284.

LEFORT, Claude (1980). "Sobre a Lógica da Força". In QUIRINO, Célia Galvão; SOUZA, Maria Teresa Sadek, *O pensamento político clássico: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu e Rousseau*. São Paulo: TAQ.

LEFORT, Claude (1986). *Pensamento Político*. São Paulo: Paz e Terra.

LEMIEUX, Vincent (1982). *Réseaux et Appareils. Logique des systèmes et langage des graphes, Saint-Hyacinthe, EDISEM*. Paris: Maloine.

LEMIEUX, Vincent; OUIMET, Mathieu (2008). *Análise Estrutural de Redes Sociais*. Coleção Epistemologia e Sociedade, n° 251. Lisboa: Piaget

LENIHAN, Donald G. (2004). *Vers une Nouvelle Gouvernance: du Cybergouvernement Premier*. New York: CRC Press.

LEWIN, K. (1952). *Field Theory in Social Science*. London: Tavistock Publications.

LEWIS, A. (1968). "The Culture of Poverty". In PATRICKMOYNIHAN, Daniel, *On Understanding Poverty*. Nova Iorque: Basic.

LEWIS, A. (1969). O Desenvolvimento Económico com Oferta Ilimitada de Mão-de-Obra. In AGARWALA, A. N.; SINGH, S. P. (orgs.), *A Economia do Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Forence.

LIEBSCHER, Peter (1998). "Quantity With Quality? Teaching quantitative and qualitative methods in a LIS Master's program", *Library Trends*, Vol. 46, N° 4, pp. 668-680.

- LOUGHLIN, Martin (1988). “Socialismo Municipal num Estado Unitário”, *Revista Critica de Ciências Sociais. Poder Local*, Nº 25/26, pp. 7-20.
- LOUREIRO, Armando; CRISTOVÃO, Artur (2008). “A Relação dos Técnicos da Educação de Adultos com o Discurso Pedagógico Oficial: Um Caso do Norte de Portugal”, *Educação e Sociedade*, Vol. 29, Nº 105, pp. 1113-1135.
- MACPERSON, C.B. (1996). *Canadian Broadcasting Corporation. The real world of democracy*. Nova Iorque, Oxford: Oxford University Press.
- MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. (1989). *Rediscovering Institutions: the Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- MARSHALL, T. H. (1965). *Class, Citizenship and Social Development*. Westport, CT: Greenwood.
- MARX, Karl (1968). *O Capital*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- MARX, Karl e ENGELS, Friedrich (1998). *Manifesto do Partido Comunista*. Sílvio: Berlusconi Ed.
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich (1980). *A Ideologia Alemã*. Portugal: Editorial Presença (4ª ed.).
- MEDINA, Assis (1987). “Tarefas ou Poder: o que descentralizar”, *Cad. Pesq. São Paulo*, Nº 67, pp. 45-67.
- MENESES, M. (2000). *Serviço Social Autárquico e Cidadania*. Coimbra: Quarteto.
- MENEZES, Manuel (2001). *As Práticas da Cidadania num Poder Local Comprometido com a Comunidade*. Coimbra: Quarteto Editora.
- MIAILLE, M. (2000). “Questões de Cidadania e Aprendizagem na Escola”. In VIEGAS, J.M.L.; DIAS, E.C. (orgs.), *Cidadania, Integração, Globalização*. Lisboa: Porto Editora.
- MIDGLEY, James (1995). *Social Development. The Development Perspectives in Social Welfare*. London: Sage Publication.
- MISCRA, Ramesh (1990). *O Estado Providência na Sociedade Capitalista. Estudo Comparativo das Políticas Públicas na Europa, América do Norte e Austrália*. Lisboa: Celta Editora.

- MONTEIRO, Alcides (2004). *Associativismo e Novos Laços Sociais*. Coimbra: Quarteto Editora.
- MOORE, Barrington (1966). *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Boston: Beacon Press.
- MOORE, Barrington (1983). *As Origens Sociais da Democracia: Senhores e Camponeses na Construção do Mundo Moderno*. Lisboa: Martins Fontes.
- MOREIRA, M. (1994). “The firm and the state in the globalization process”, *International Journal of Sociology of Agriculture and Food*, Vol. 4, pp. 84-112.
- MORENO, J. L. (1951). *Sociometry, Experimental Method and the Science of Society. An Approach to a New Political Orientation*. Beacon House, Beacon, New York
- MORENO, Luís (2003). “A Animação do Desenvolvimento de Áreas Favorecidas em Portugal: das Incidências Segmentadas às Abordagens Territoriais”, *Revista da Faculdade de Letras, Geografia*, I série, Vol. XIX, pp. 309-317.
- MOZZICAFREDDO, Juan (1991). *Gestão e Legitimidade no Sistema Político Local*. Lisboa: Escher.
- MOZZICAFREDDO, Juan (2000). *Estado Providência e Cidadania em Portugal*. Oeiras: Celta.
- MOZZICAFREDDO, Juan (2001). “Políticas Públicas de Concertação Social: Cidadania e Mercado”, *Sociedade e Trabalho*, Nº 12 e 13.
- MOZZICAFREDDO, Juan (2002). “A Responsabilidade e a Cidadania na Administração Pública”, *Sociologia-Problemas e Práticas*, Nº 40, pp. 9-22.
- MOZZICAFREDDO, Juan; GUERRA, Isabel; FERNANDES, Margarida; QUINTELA, João (1988). “Poder Autárquico e Desenvolvimento Local”, *Revista Critica de Ciências Sociais. Poder Local*, Nº 25/26, pp. 7-20.
- MURAY, Charles (1984). *American Social Policy 1950-1980*. New York: Basic Books.
- MUSCHLER, R. G.; BONNEMANN, A. (1997). “Potentials and limitations of agroforestry for changing land-use in the tropics: experiences from Central America”, *Forest Ecology and Management*, Nº 91, pp. 61-73.

MYRDAL, Gunnar (1965). *Teoria Económica e Regiões Subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro: Saga.

NAVARRO YÁÑEZ, C.J. (1998). “Globalización y Localismo: Nuevas Oportunidades para el Desarrollo”, *Revista de Fomento Social*, Vol. 53, N° 209, pp. 31-46.

NOGUEIRA, Conceição; SILVA, Isabel (2001). *Cidadania, Construção de Novas Práticas em Contexto Educativo*. Porto: Editora ASA.

NORRIS, J. (2007). *Searching for Synergy: Governance, Welfare, and Law in Two EU Member States*. Unpublished PhD Dissertation, Sociology. Madison, WI: UW-Madison.

NOWAK, Jurgen (2001). “O Trabalho Social em Rede”. In MOURO, Helena; SIMÕES, Dulce (eds.), *100 Anos de Serviço Social*. Coimbra: Quarteto, pp. 151-183.

NURKSE, Ragnar (1957). *Problemas de Formação de Capital em Países Subdesenvolvidos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

NURKSE, Ragnar (1969). *A Economia do Subdesenvolvimento Económico*. S. Paulo: Forense.

O'DONNELL, Guillermo (1998). “Accountability horizontal e novas poliarquias”, *Lua Nova*. São Paulo, N° 44, pp. 27-52.

OCDE (2002). *A Governância no Século XXI*. Lisboa: Gabinete de Estudos e Prospectiva Económica.

O'DONNELL, G.; SCHMITTER; Whitehead (1986). *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

O'DONNELL, Guillermo (1973). *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*. Berkeley: Institute of International Studies University of California.

OFFE, Claus (1975). “The Theory of the capitalism state and the problem of policy formation”. In LINDBERG et al. (Orgs.), *Stress and contradiction in modern capitalism*. Lexington, Mass: Lexington Books.

OFFE, Claus (1988). *Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales*. Madrid: Sistema.

OFFE, Clauss (1972). *Advanced Capitalism and the Welfare State, in Politica and Society in Ohamae, Kenechi, Bordenless World: Power and Strategy in the Interlinked Economy*. Nova York: Harper Business.

OHMAE, Kenichi (1990). *The Borderless World*. New York: Harper & Row.

OIT (2004). *Introdução aos Princípios e a sua Relação com as Funções Cíclicas*. Lisboa: OIT.

OYEN, E. (2002). *Poverty Production: a Different Approach to Poverty Understanding*. CROP - Comparative Research Programme on Poverty. Noruega: Oslo.

PARSONS, T. (1967). *Ensaio de Teoria Sociológica*. Buenos Aires: Paidós.

PARSONS, T. (1968). *La Estructura de la Acción Social*. Madrid: Guadarrama.

PARSONS, T. (1977). “Um Esboço do Sistema Social”. In BIRNBAUN, P.; CHAZEL, F., *Teoria Sociológica*. São Paulo: Hucitec.

PARSONS, T. (1984). “A Formação do Sistema Social”. *Humanidades*, Vol. 2, Nº 6, pp. 28-62.

PARSONS, Talcom (1988). *El Sistema Social*. Madrid: Alianza Editorial.

PATTON, Michael Q. (1980). *Qualitative Evaluation Methods*. Beverly Hills, CA: Sage.

PAUGAM, Serge (1995). *The Spiral of Precariousness: a Multidimensional Approach to The Process of Social Disqualification en France*. In *The measurement and analysis of social exclusion, Beyond the Threshold*, Consultado em: [http://books.google.com/books?hl=ptPT&lr=&id=g6Mzb0wmifEC&oi=fnd&pg=PR5&dq=Room+\(1995\)&ots=TK6P5xuelU&sig=xiFWXQIjQZp6xw17dblQqILfHo#PPA2,M1](http://books.google.com/books?hl=ptPT&lr=&id=g6Mzb0wmifEC&oi=fnd&pg=PR5&dq=Room+(1995)&ots=TK6P5xuelU&sig=xiFWXQIjQZp6xw17dblQqILfHo#PPA2,M1)

PAUGAM, Serge (2003). *A Desqualificação Social, Ensaio Sobre a Pobreza*. Porto: Porto Editora.

PAYNE, M. (2002). *Teorias da Prática do Trabalho Social Moderno*. Coimbra: Edições Quarteto.

PDS (2003). *1º Plano de Desenvolvimento Social (2003-2005)*. Macedo de Cavaleiros: CLASMC.

PDS (2006). *2º Plano de Desenvolvimento Social (2006-2008)*. Macedo de Cavaleiros: CLASMC.

- PDS (2010). *3º Plano de Desenvolvimento Social (2010-2011)*. Macedo de Cavaleiros: CLASMC.
- PEDROSO, P. (1998). *Formação e Desenvolvimento Rural*. Oeiras: Celta Editora.
- PEDROSO, Paulo (1998). “Direitos e Solidariedade: Perspectivas para a Promoção da Integração de Todos”, *Sociedade e Trabalho*, Nº 3, pp. 6-1.
- PENFOLD-BECERRA, M. (1998). *Towards a Political Theory of Decentralization*. Venezuela: Passing The Ball.
- PERROUX, François (1993). *François Perroux, œuvres complètes*, 6 tomes. Grenoble: Presse Universitaires de Grenoble.
- PIERRE, Jon (2000). *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- PNUD (1995). *Relatório de Desenvolvimento Humano 1995*. Nova Iorque. Oxford University Press.
- PNUD (2003). *Relatório de Desenvolvimento Humano*. Nova Iorque. Oxford University Press.
- POMBEIRO, A. (2003). *AS PPP/PEI Parcerias Público-Privadas e a sua Auditoria*. Coleção Auditoria. Lisboa: Áreas Editora.
- POPPER, Karl (1993). *Sociedade Aberta e os Seus Inimigos* (2 volumes). Lisboa. Editorial Fragmentos.
- POPPER, Karl (1995). *Televisão: Um Perigo para a Democracia?* Lisboa: Gradiva.
- PORDATA (2010). *Eurostat/Entidades Nacionais - Painel Europeu dos Agregados Familiares (PEAF); Estatísticas Europeias sobre Rendimentos e Condições de Vida (EU-SILC)*, Última actualização: 2010-10-26 10:39:12.
- PORTAS, Nuno (1988). “Sobre Alguns Problemas da Descentralização”, *Revista Critica de Ciências Sociais, Poder Local*, Nº 25/26, pp. 7-20.
- PORTER, Michael (1990). *Estratégia Competitiva. Técnicas para Análise de Indústrias e da Concorrência*. Rio de Janeiro: Campus.



- PRAT, Marta Fernández (2009). “La inclusión social en el ámbito local: los mecanismos y sistemas de trabajo”. In FRESNO, Manuel José (coord.), *Políticas de Inclusión Activa en el Plano Local*. España: Fundación Luis Vives, pp. 49-75.
- PRZEWORSKI, Adam (1985). *Capitalism and Social Democracy*. Nova Iorque: Cambridge University Press.
- PRZEWORSKI, Adam (1994). *Democracia e Mercado*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará
- PUTNAM, Robert (1996). *Comunidade e Democracia: a Experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas.
- QUIVY, R.; VAN CAMPENHOUDT, L. (1988). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Grádiva.
- RAWLS, Jonh (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge: Mass.
- RAWLS, Jonh (1993). *Political Liberalism*. Columbia: University Press.
- RAWLS, Jonh (2000). *A lei dos Povos*. Coimbra: Quarteto Editora
- REICH, R. (1993). *O Trabalho das Nações*. São Paulo: Educator.
- REIN, Martin (1970). *Social Policy Issues of Choice and Change*. New York: Random House.
- REIS, José (1988). “Território e Sistemas Produtivos Locais: Uma Reflexão sobre as Economias Locais”, *Revista Critica das Ciências Sociais*, Nº 25/26, pp. 127-142.
- REIS, José (2005). *Governança Regional e Gestão das Intervenções Financiadas pelos Fundos Estruturais*. Estudo para o Observatório do QCAIII. Coimbra: FEUC.
- RICARDO, David (1817). *The principles of political economy and taxation*. London: John Murray.
- RODRIGUES, Eduardo Victor (2000). “O Estado Providência e os Processos de Exclusão Social: Considerações Teóricas e Estatísticas em Torno do Caso Português”, *Sociologia*, Nº 10, pp. 173-202.
- RODRIGUES, Eduardo Victor; SAMAGAI, Florbela; FERREIRA, Helder; MENDES, M. M.; JANUÁRIO Susana (1999). “A pobreza e a exclusão social: teorias, conceitos e políticas sociais em Portugal”, *Sociologia*, pp. 63-101.
- RODRIGUES, Fernanda (1999). *Assistência Social e Políticas Sociais em Portugal*. Lisboa: ISSSCOOP/CPIHTS.

- RODRIGUES, Fernanda (2002). “Pobreza e Exclusão Social: Debates com Consequência para a Agenda da Cidadania”, *VII Congresso Internacional de CLAD sobre la reforma del Estado y de la administracion publica*, Lisboa.
- RODRIGUES, Fernanda (2003). *A Acção Social na Área da Exclusão Social*. Lisboa: Universidade Aberta.
- RODRIGUES, Fernanda; STÖER, Stephen (1998). *Entre Parceria e Partenariado: Amigos Amigos, Negócios à Parte*. Oeiras: Celta.
- ROLDÃO, Ana (s/d). *Da Europa das Nações à Europa das Regiões*, consultado em [www.dpp.pt/pages/files/infor\\_inter\\_2001\\_I\\_VII2.pdf](http://www.dpp.pt/pages/files/infor_inter_2001_I_VII2.pdf) -
- ROMERO, Alberto (2002). *Globalização e Pobreza*. Colômbia: Universidade de Nariño.
- ROOM, G. J. (1995). “Poverty and Social Exclusion: The new European Agenda for Policy and Research”. In *The measurement and analysis of social exclusion, Beyond the Threshold*, Consultado em: [http://books.google.com/books?hl=ptPT&lr=&id=g6Mzb0wmifEC&oi=fnd&pg=P5&dq=Room+\(1995\)&ots=TK6P5xuelU&sig=xiFWXQljQZp6xw17dblQqILfHo#PPA2,M1](http://books.google.com/books?hl=ptPT&lr=&id=g6Mzb0wmifEC&oi=fnd&pg=P5&dq=Room+(1995)&ots=TK6P5xuelU&sig=xiFWXQljQZp6xw17dblQqILfHo#PPA2,M1).
- ROSANVALLON, Pierre (1981). *La Crise de L'Etat-Providence*. Paris: Seuil.
- ROSANVALLON, Pierre (1995). *La Nouvelle Question Sociale*. Paris: Seuil.
- ROSENSTEIN-RODAN, P. (1943). “The Problems of Industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe”, *The Economic Journal*, Vol. 53, N° 210/211, pp. 202-211.
- ROSENSTEIN-RODAN, P. (1969). “Criteria for Evaluation of National, Development Effort”, *Journal of Development Planning*, Vol. 1.
- ROSSEAU, Jean Jaques (1995[1975]). *Discurso sobre a Origem e Fundamentos da desigualdade entre os Homens*. Mem Martins: Publicações Europa América.
- ROSTOW, W.W. (1974). *Etapas do Desenvolvimento Económico: um manifesto nao-comunista*. Rio de Janeiro: Zahar.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques (1980). *O Contrato Social*. São Paulo: Formar.
- RUFIAN, D. M. (1992). “Una Nueva Administration Pública”, *Ver. Paraguaya de Sociologia*, set/dez, pp. 59-71.

- RUIVO, F. (2000). *O Estado Labiríntico: O Poder Relacional entre Poderes Central e Local em Portugal*. Porto: Afrontamento.
- RUIVO, Fernando (1988). “Seis Questões pelo Poder Local. Revista Critica de Ciências Sociais”, *Poder Local*, Nº 25/26, pp. 7-20.
- RUIVO, Fernando (2004). “A Reforma Administrativa Territorial de 2003”, *Cadernos do Observatório dos Poders Locais*, Nº 1, Out.
- SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, Hank C. (1999). “The Advocacy Coalition Framework: an Assessment”. In SABATIER, P. A. (ed.), *Theories of the Policy Process*. Boulder: CO, Westview Press.
- SAMPEDRO, J. L.; BERZOSA, C. (1996). *Cosciencia del subdesarrollo veinticinco años después*. Madrid: Taurus.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1990). *O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1988)*. Porto: Edições Afrontamento.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1994). *Pela Mão de Alice. O social e o Político na Pós Modernidade*. Porto: Afrontamento.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1995). *Toward a New Common Sense: Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition*. Nova Iorque: Routledge.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1998). *O Estado Providência em Portugal: Entre Globalizações e Conflitualidades*. Coimbra: CES.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (2003). *Democratizar a Democracia*. Porto: Edições Afrontamento.
- SÁPIR, André (2005). “Globalization and the Reform of European Social Models”. Bruegel e Manchester, *Cimeira ECOFIN*, Setembro.
- SCHARNOHORST, Andrea (2003). “Complex Networks and the Web: Insights From Nonlinear Physics”, *Journal of Computer Mediated Communication*, Vol. 8, issue 4. Disponível em <<http://www.ascusc.org/jcmc/vol8/issue4/scharhorst.html>>.
- SCHUMPETER, Joseph A. (1961). *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura.

- SEERS, Dudley (1962). “Why Visiting Economists Fail”, *Journal of Political Economy*, Vol. 70, N° 4, pp. 325-338.
- SEERS, Dudley (1969). “The Meaning of Development”, *International Development Review*, Vol. 11, N° 4.
- SEERS, Dudley (1978). *Os Limites do Caso Especial. Revista de História & Ideias*. Porto: Edições Afrontamento.
- SEERS, Dudley (1979). “The Birth, Life and Death of Development Economics”, *Development and Change*, Vol. 10, N° 3.
- SEN, Amartya (1999). “Democracy as a Universal Value”, *Journal of Democracy*, Vol. 10, N° 3, pp. 3-17.
- SEN, Amartya (1999). *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras.
- SEN, Amartya (1999). *Pobreza e Fomes*. Lisboa: Terramar.
- SENGE, Peter M. (1990). *A Quinta Disciplina: Arte, Teoria e Prática da Organização de Aprendizagem*. São Paulo: Best Seller.
- SILVA, Carlos Manuel Pereira da (2001). “A Estabilização Financeira da Segurança Social e o Papel dos Fundos de Capitalização Pública”, *Sociedade e Trabalho*, N° 12-13, p. 141-146.
- SIMMEL, Georg (1907). *Und Nietzsche de Schopenhauer*. Leipzig: Duncker & Humblot.
- SIMMEL, Georg (1977). *Sociologia. Estudos Sobre as Formas de Socialização* (2 Vol., Revistade Occidente). Madrid: Alianza Editorial.
- SIMMEL, Georg (1998). *Les Pauvres*. Paris: PUF.
- SLUZKI, C. (1996). *La Red Social: Frontera de la Práctica Sistémica*. Barcelona: Gedisa.
- SMART, B. (1993). *A Pós-Modernidade*. Lisboa: Publicações Europa-América.
- SMITH, Adam (1993[1776]). *Riqueza das Nações*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- SORBETS, Claude (2001). *Démocraties Locales en Changement – Un Nouvel Etat en Souffrance de Gouvernement Local?* Toulouse: Editions CERVL.

- SPOSATI, Aldaíza; RODRIGUES, Fernanda (1995). “Sociedade Providência: uma Estratégia de Regulação Social”, *Revista Critica das Ciências Sociais*, Nº 42, pp. 77-104.
- SUBIRATS, Joan (coord.) (2006). *Redes, Territórios e Gobierno*. Editora Cultrix: São Paulo, p. 22-24.
- SUBIRATS, Joan (dir.) (2005). “Análisis de los Factores de Exclusión Social”, Fundación BBVA, *Documento de Trabajo*, Nº 4.
- SULEIMAN, Ezra (2005). *Le Demantèlement de l'Etat Démocratique*. Paris: Seuil.
- SZTOMPKA, P. (1995). *Sociologia del Campo Social*. Madrid: Alianza.
- TAMAMES, R. (1982). *Introducción a la Economía Española*. Madrid: Alianza Editorial.
- TITMUSS, Richard (1981). *Política Social*. Barcelona: Ariel.
- TORRES, Adelino (1996). *Demografia e Desenvolvimento: Elementos Básicos*. Lisboa: Gradiva.
- TOURAINÉ, Alain (1994). *Crítica da Modernidade*. Petrópolis: Vozes.
- TOWNSEND, Peter (1971). *The Concept of Poverty*. Londres: Heinemann.
- TOWNSEND, Peter (1979). *Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Standards of Living*. London: Penguin Books.
- TOWNSEND, Peter (1993). *The International Analysis of Poverty*. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf.
- UEHARA, E. (1990). “Dual Exchange Theory, Social Networks, and Informal Social Support”, *American Journal of Sociology*, Vol. 96, Nº 3, pp. 521-588.
- VACHON, Bernard (1993). *Le Développement Local, Théorie et Pratique*. Canadá, Québec: Gaetan Morin Editeur.
- VASQUES-BARQUERO, A. (1993). *Política Económica Local*. Madrid: Pirâmide.
- VASQUES-BARQUERO, A. (2000). “Desarrollo endógeno y globalización”, *EURE (Santiago)*, Vol. 26, Nº 79, pp. 47-65.
- VASQUEZ-BARQUEIRO, A. (1987). “Local Development and Regional State in Spain”, *Papers of Regional Science Association*, Vol. 6, pp. 65-78.

- VASQUEZ-BARQUERO, A. (1989). “Desarrollo Endógeno. Conceptualización de la Dinámica de las Economías Urbanas e Regionales”, *Cuadernos del CENDES*, Vol. 15, pp. 45-65.
- VIEGAS, J.M.; DIAS, E.C. (2000). “Globalização e Novos Horizontes da Cidadania”. In VIEGAS J.L.; DIAS, E.C. (orgs.), *Cidadania, Integração e Globalização*. Lisboa: Celta Editora.
- WALLERSTEIN, Immanuel (1985). *Le Capitalisme Historique*. Paris: La Découverte.
- WALLERSTEIN, Immanuel (1990). *O Sistema Mundial Moderno*. Porto: Afrontamento.
- WALLERSTEIN, Immanuel (1997). “Incerteza e Criatividade”. *Forum 2000: Inquietações e Esperanças no Limiar do Novo Milénio*, Praga, 3 a 6 de Setembro.
- WALLERSTEIN, Immanuel (2001). “Democracy, Capitalism and Transformation”. *Documenta*, Vienna, 11 a 16 March.
- WATTS, Duncan J. (1999). *Small Worlds. The Dynamics of Networks Between Order and Randomness*. New Jersey: Princetown University Press.
- WATTS, Duncan J. (2003). *Six Degrees. The Science of a Connected Age*. New York: W. W. Norton & Company.
- WEBER, Max (1977). *Critique of Stammer*. Nova York: The Free Press.
- WEBER, Max (1991[1920]). *Economia e Sociedade*. Brasília: Editora da UnB.
- WEBER, Max (1992). *Metodologia das Ciências Sociais*. São Paulo: Cortez Editora.
- WEBER, Max (1995[1990]). *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*. Lisboa: Presença.
- WELLMAN, Barry (1998). “Structural Analysis: from method and metaphor to theory and substance”. In WELLMAN B. e BERKOWITZ, S. D. (eds.), *Social Structures: A Network Approach*. Cambridge: Cambridge Press.
- WELLMAN, Barry (2001). *Physical Place and CyberPlace: The Rise of Personalized Networking*. Consultado em <http://www.chass.utoronto.ca/~wellman/publications/individualism/ijurr3a1.htm>.

WOLF, Eric R., e JORGENSEN, Joseph G. (1975). “L’Anthropologie sur le Sentier de la Guerre en Thaïlande”. In COPANS, Jean (org.), *Anthropologie et Impérialisme*. Paris: Librairie François Maspero, pp. 61-93.

XIBERRAS, Martine (1993). *Les Theories de L’Exclusion*. Paris: Meridiens Klincksiech.

YOUNG, I. M. (2000). *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

ZAPOTOCHY, K. (1997). “Anomie-Phanomene in the entwicklungszusammenarbeit”. In ZAPOTOCKI, K; GRUBER, P, (eds.), *Entwicklungstheorien im Widerspruch*. Frankfurt: Brandes& Apsel/Sudwind, pp. 9-19.

## **LEGISLAÇÃO CONSULTADA**

### **Portugal**

Constituição Portuguesa de 1976.

Dec Lei 101/84 de delimitação de competência.

Dec Lei 115/2006, estabelece os princípios e regras de funcionamento da Rede Social.

Dec Lei 701<sup>a</sup>/76 de delimitação de competências.

Dec Lei nº 159/99 de 14 de Setembro, fixa o quadro de transferência das atribuições e competências para as autarquias locais.

Dec Lei nº 169/99 de 18 de Setembro, estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias.

Dec Lei nº 380/99, de 22 Setembro, sobre as bases da política de ordenamento do território.

Dec Lei nº 77/84 de 8 de Março, sobre a classificação dos municípios.

Lei 1 /79, aprova a lei das finanças locais.

Lei 10/2003 de 13 de Maio, para criação, estabelecimento de competências e regras de financiamento para as áreas Metropolitanas.

Lei 11/2003 de 13 de Maio, para criação, estabelecimento de competências e regras de financiamento para as Comunidades Intermunicipais.

Lei 4/2007, lei de bases da segurança social.

Lei 97/77 relativa às atribuições das autarquias.

Lei Constitucional n.º 1/2001, de 12 de Dezembro, Quinta revisão constitucional.

Lei nº 18/91, de 12 de Junho, sobre as alterações ao regime das autarquias locais.

Lei nº 2/2007 que revoga a lei 42/98.

Lei nº 42/98 de 6 de Agosto, lei das finanças locais.

Lei nº 79/77, de delimitação de competências.

## **Espanha**

Acordo 59/2009, estabelece as bases de financiamento para o ano 2009 em serviços sociais.

Constituição Espanhola de 1978.

Decreto 1/2010, de 7 de Janeiro que revoga, revê e modifica o Dec Lei 2/92.

Decreto 126/2004 que regula a prestação de ingressos mínimos de inserção na região de Castela e Leão.

Decreto 13/1990 de 28 de Novembro, estabelece a criação de um conselho económico e social.

Decreto 2/1992 de 16 de Janeiro, aprova a organização e o funcionamento do conselho económico e social.

Lei nº 18/1988 de 28 de Dezembro cria o sistema de acção social e de serviços sociais de âmbito territorial de Castela e Leão.

Lei nº 6/86, de 6 de Junho, especifica as relações da Comunidade com as entidades locais.

Lei nº 7/1985 de 2 de Abril, LBRL, regula as bases do regime de competências das entidades locais (es).

Lei Orgânica 4/83 de 25 de Fevereiro aprova o estatuto de autonomia de Castela e Leão.

Lei Orgânica nº 14/2007 revoga e modifica a Lei Orgânica 4/83.

## **SITES CONSULTADOS**

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-EP-09-001/EN/KS-EP-09-001-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-EP-09-001/EN/KS-EP-09-001-EN.PDF)



<http://farpasdamadeira.blogspot.com/2008/06/modelos-anglosaxnicos-vs-modelos.html>

<http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/rural-pt/biblio/partner/contents.htm>

<http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/rural-pt/biblio/partner/contents.htm>

<http://noticias.uol.com.br/ultnot/afp/2005/10/24/ult34u138826.jhtm>

<http://pt.wikipedia.org/wiki/ATTAC>

<http://pt.wikipédia.org/wiki/Estado-provid%C3%A4ncia>

<http://pt.wikipedia.org/wiki/Globaliza%C3%A7%C3%A3o>

[http://pt.wikipedia.org/wiki/Gunnar\\_Myrdal](http://pt.wikipedia.org/wiki/Gunnar_Myrdal)

[http://pt.wikipedia.org/wiki/Max\\_Weber](http://pt.wikipedia.org/wiki/Max_Weber)

[http://pt.wikipedia.org/wiki/Otto\\_von\\_Bismarck](http://pt.wikipedia.org/wiki/Otto_von_Bismarck)

<http://pt.wikipedia.org/wiki/Pobreza>

[http://pt.wikipedia.org/wiki/William\\_Henry\\_Beveridge](http://pt.wikipedia.org/wiki/William_Henry_Beveridge)

<http://www.cedr-a.gov.pt/downloads/IIIA/prog/cap-1.doc>

<http://www.ciaris.org/community/library/methodology/27>

[http://www.cofecon.org.br/index2.php?option=com\\_content&do\\_pdf=1&id=996](http://www.cofecon.org.br/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=996)



## **ANEXOS**



## ANEXO I. GUIÃO DE ENTREVISTA EXPLORATÓRIA SEMI-ESTRUTURADA

(Dirigida às estruturas de acção social e/ou desenvolvimento comunitário com assento no território)

Variáveis	Questões
<b>Enquadramento do serviço/estrutura</b>	<p>Qual é o serviço e a sua localização territorial?</p> <p>Qual é a missão/objectivo/ áreas de actuação do serviço?</p> <p>Qual a entidade reguladora do serviço (é um Ministério ou uma instituição local / trata-se de um órgão da administração central, local ou 3º sector?);</p> <p>Quais as competências formais (legislativas e executivas, administrativas e financeiras);</p> <p>Quais os principais enquadramentos legais, filosófico-procedimentais.</p>
<b>Actividades do Serviço</b> , no âmbito da actuação nas situações sociais, ou de desenvolvimento pessoal e comunitário	<p>Quais as áreas de actuação e as principais actividades em curso;</p> <p>Qual o processo de trabalho para promover a articulação com os <i>stakeholders</i> que possam representar mais-valias á intervenção?</p>
<b>Enquadrar as actividades em categorias</b> , técnicas, de coordenação ou de reflexividade.	<p>Desenvolvem actividades técnicas (de diagnóstico, planeamento, organização da intervenção e intervenção propriamente dita)?</p> <p>Desenvolvem actividades de coordenação de recursos, políticas e equipas (em auto-gestão ou em co-gestão com outros <i>stakeholders</i>);</p> <p>Desenvolvem actividades de reflexividade (de avaliação da prática, de confrontação com a lei, com a “prescrição administrativa”)</p> <p>Na sua opinião qual a respectiva temporalidade das acções: Quais as acções mais regulares? Estão relacionadas com organização, coordenação, reflexividade e implementação propriamente dita?</p> <p>Qual o peso percentual que as actividades, técnicas, de coordenação e de reflexividade assumem no total do trabalho?</p>
.Factores críticos inerentes ao <b>desequilíbrio entre as actividades técnicas, de coordenação e de reflexividade</b>	<p>Quais os factores críticos condicionantes de um equilíbrio entre actividades? (a falta de recursos humanos e financeiros; a falta de enquadramento legal ou o excesso de formalidade dos processos. o volume de trabalho dos técnicos, a dificuldade de envolver os actores locais na acção, nomeadamente aqueles que não se reconhecem como ligados à acção social, ou outras).</p>
<b>Principais stakeholders</b> do serviço/ estrutura local	<p>Quais os <i>stakeholders</i> que interagem com a acção social do serviço em questão? Trabalhar o seu enquadramento na rede de serviços públicos, do sector central e da administração local, em sectores como, protecção social, saúde, educação, formação, justiça; serviços económicos, de produção, de consumo, e serviços da rede solidária de cidadania.</p> <p><b>Quais os stakeholders com maior poder no campo social no campo social?</b></p> <p>Quais as entidades responsáveis e as entidades colaborantes no planeamento estratégico?</p>

<p><b>Percepção do modelo oficial filosófico procedimental</b> que regula a acção</p>	<p>Até que ponto do modelo filosófico procedimental orienta a acção e se vai alterando, em resultado dos contextos e da reflexividade dos técnicos entretanto desenvolvida? Os Guias de recursos, os planeamentos e os regulamentos que orientam acção são de alguma forma, contextualizados e re-adaptados?</p> <p>Os governos locais estão hoje confrontados com o desafio de desenvolver novas arquitecturas de governança que incluam a participação das comunidades e das instituições locais. Sentem este desafio? Quais são as fórmulas de activação da participação? De algum modo consideram que este desafio é ainda uma premissa?</p>
<p><b>Percepção dos alcances e limites</b> do modelo</p>	<p>Quais os alcances e quais os limites do modelo de funcionamento da acção colectiva e de governança no campo social? (enumerar e justificar cada os alcance e limites, de entre as categorias que se apresentam, por ordem de importância)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Assunção de responsabilidades e competências</li> <li>2. Articulação de agendas dos vários <i>stakeholders</i></li> <li>3. Comunicação entre níveis (partilhando agendas, metas, recursos, projectos)</li> <li>4. Capacidade de desenvolver actividades técnicas de planeamento estratégico voltadas para orientar a intervenção, apoiar a gestão, aproveitar recursos e responder a problemas locais.</li> <li>5. Capacidade de desenvolver actividades técnicas de coordenação de políticas</li> <li>6. Capacidade de desenvolver actividades técnicas de reflexividade</li> <li>7. Incorporar a horizontalidade nos processos e nas decisões</li> <li>8. Incorporar fórmulas de liderança alternada ou de multilideranças</li> <li>9. Integrar as dimensões económicas nos processos sociais a partir da assunção de perspectivas endogenista de desenvolvimento local</li> <li>10. Cumprir valores de universalidade, de globalidade, de integração e complementaridade entre todos os serviços.</li> <li>11. Garantir o financiamento dos planos, projectos e acções.</li> <li>12. Capacidade de desenvolver acção de animação comunitária promovendo mudanças nas estruturas e nos contextos locais</li> </ol> <p>O modelo de articulação em presença processa-se entre entidades territoriais com competências complementares e diferentes autonomias? Ou existe articulação entre diferentes entidades e sectores ao abrigo de um dispositivo local de associativismo?</p> <p>È um modelo de governança orientado por princípios de abertura, participação, eficácia, coerência e responsabilidade? Ou na prática deixa cair alguns destes princípios?</p>

<p><b>Descentralização de competências de criação de uma rede comunitária de equipamentos e serviços de apoio social</b></p>	<p>Como se organizam as competências na área da criação de serviços de apoio social? (de financiamento da estrutura física; de apoio ao funcionamento; de licenciamento; de proposta fundamentação e validação da necessidade de criação de equipamentos de apoio social?)</p> <p>Continua a ser possível financiar um equipamento ou resposta social sem que a mesma esteja integrada numa lógica intermunicipal?</p> <p>Como processam o envolvimento e a articulação entre os <i>stakeholders</i> em torno da criação do equipamento/resposta?</p>
<p><b>Comunicação com os órgãos regionais e/ou supramunicipais (região, plataformas)</b></p>	<p>Explorar a comunicação com os órgãos regionais ou intermunicipais:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Existem algum procedimento estruturado e sistemático de articulação?</li> <li>2. O que é que se comunica? Como se comunica? Onde se comunica? Quem comunica?</li> </ol> <p>Existe comunicação entre os diferentes níveis territoriais antes de definir um projecto local/ para se assegurarem da não duplicação de recursos?</p> <p>È visível a coordenação de recursos e políticas? Existe uma preocupação colectiva com a actuação integrada sobre os problemas? Existe uma cultura de comunicação de baixo para cima e de cima para baixo (entre os níveis regionais e locais)?</p> <p>Como é que o discurso oficial (leis e os regulamentos) prevê o envolvimento dos vários níveis territoriais na acção colectiva?</p>
<p><b>Ação colectiva</b></p>	<p>Existe o reconhecimento (prévio à intervenção) da motivação, do interesse e da mais-valia de envolver vários <i>stakeholders</i> num processo?</p> <p>Existem regulamentos específicos elaborados localmente? Se, pelo contrário, são os regulamentos gerais, de carácter regional ou nacional, que orientam a acção? Ou se não existem regulamentos e se trata de uma acção espontânea?</p> <p>Os regulamentos e os planos elaborados adaptam-se às realidades contextuais?</p> <p>A articulação é feita entre entidades territoriais com competências complementares e diferentes autonomias? Ou pelo contrário a articulação é feita através de plataformas locais de associativismo entre entidades e sectores diferenciados?</p> <p>Explorar a percepção dos técnicos sobre o tipo de dispositivos que melhor facilitam a negociação de estratégias contextualizadas, o estabelecimento de complementaridades, a coordenação de políticas e a sustentabilidade do planeamento? Serão as plataformas de associativismo local ou as estruturas da administração central com os serviços descentralizados e desconcentrados?</p>





## ANEXO II. GUIÃO DE ENTREVISTA COLECTIVA

(Dirigida aos *stakeholders* dos projectos locais estudados)

Variáveis	Questões
Percepção sobre os métodos utilizados	<p>– Quais os métodos utilizados? (para envolver e co-responsabilizar)</p> <p>a) Existiram esforços de mobilização, convocação, sensibilização, informação e consulta? Quais?</p> <p>b) A associação ao processo/estratégia colectiva/produto, resultou da preocupação de responder a um problema?</p> <p>c) Como foi trabalhada a adesão? Identificou-se uma necessidade e vontades de intervir? Foi necessário sensibilizar? Foi necessário responsabilizar?</p> <p>(para coordenar recursos)</p> <p>d) Como se articularam as agendas e os recursos de cada um? Após o diagnóstico dos problemas procedeu-se ao reconhecimento das políticas e recursos existentes? Levou-se a cabo alguma acção que visasse reivindicar ou exercer uma acção política para conseguir recursos?</p> <p>e) Foi necessário estabelece consensos relativamente às responsabilidades de cada um? Ou pelo contrário, as responsabilidades de cada um foram assumidas automaticamente, de acordo com as competências e com as vontades de intervir?</p> <p>(para decidir)</p> <p>f) Como se chegou à decisão de implementar o Projecto? De quem foi o poder de influenciar a tomada de consciência do problema?</p> <p>g) Durante o funcionamento como são normalmente tomadas as decisões? Existe abertura para a negociação ponderada e para a obtenção de consensos? As grandes decisões são tomadas por maioria de votos? Existe um <i>stakeholder</i>/promotor/ como mais poder/ que concentra a decisão?)</p> <p>(para comunicar)</p> <p>h) Existes algum procedimento estruturado e sistemático de articulação?</p> <p>i) O que é que se comunica? Como se comunica? Onde se comunica? Quem comunica?</p> <p>j) Os momentos de comunicação formal estão interiorizados pelo colectivo? Como se processa a comunicação formal?</p> <p>k) O sistema de comunicação entre <i>satkeholders</i> recorre às novas tecnologias? Quais são os mecanismos e instrumentos utilizados na comunicação?</p>
Percepção sobre as práticas de envolvimento, participação, e activação dos <i>stakeholders</i>	<p>– Quais os <i>stakeholders</i> (internos e externos)?</p> <p>– Os <i>stakeholders</i> externos envolvidos na acção? Integram actores institucionais de sectores diferenciados? Estão envolvidos actores económicos, ligados à produção e ou ao consumo? Estão envolvidos actores públicos da administração central? Estão envolvidos actores públicos da administração local? Existem cidadãos e beneficiários finais envolvidos?</p> <p>– Quais os <i>stakeholders</i> mais activos? E quais os <i>stakeholders</i> mais preocupados com os resultados? Quais os que tem mais poder para influenciar a acção? Ou, pelo contrário, sentem que o poder é distribuído por todos, independentemente da participação nos trabalhos?</p>

<p>Percepção sobre os alcances e os limites do projecto</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quais os principais alcances ao nível da resposta integrada (resposta às varias dimensões do problema)?</li> <li>- Quais os principais alcances ao nível do envolvimento intersectorial de entidades competentes na matéria?</li> <li>- Quais os principais alcances ao nível da tomada de decisão colectiva?</li>   <li>- Enumere os alcances que considera terem sido atingidos? (Explorar os 6 mais atingidos) <ul style="list-style-type: none"> <li>- Identificar necessidades e aspirações das colectividades</li> <li>- Mobilizar, convocar, sensibilizar, informar e consultar</li> <li>- Identificar vontades de intervir, definir e articular agendas</li> <li>- Elaborar estudos de mercado, ou diagnósticos</li> <li>- Analisar e absorver boas práticas em curso noutros territórios</li> <li>- Estabelecer consensos sobre as orientações e tomar decisões sobre os cursos de acção</li> <li>- Realizar acções coerentes de acordo com os objectivos definidos</li> <li>- Reconhecer, identificar e mobilizar os apoios existentes dentro de cada uma das prioridades</li> <li>- Restaurar confianças, criar um grupo empreendedor e gerar solidariedades na resposta ao problema</li> <li>- Reforçar capacidades de acção e reivindicação, isto é, empoderar as pessoas</li> <li>- Promover a criação de processos endógenas, integrados, colectivos e contextualizados</li> <li>- 4.13. Sustentabilidade da acção para além dos calendários previstos</li> </ul> </li> </ul>
---	---

### **ANEXO III. GUIÃO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA**

(Às estruturas institucionais locais: Zona de Sayago)

1. Enquadramento do serviço
2. Entidades com as quais articulam com carácter de continuidade
3. Articulação com o CEAS na resolução de problemas sociais que apresentem uma dimensão económica
4. Projectos em funcionamento decididos colectivamente
5. Práticas de acção colectiva em que as várias estruturas locais se organizem para responder a um problema
6. Organização, orientação e liderança dessas práticas



## ANEXO IV. FICHA DE CARACTERIZAÇÃO ESTRATÉGIAS COLECTIVAS DE GOVERNANÇA LOCAL NO CAMPO SOCIAL

(aplicada no âmbito de um processo de Investigação Doutoramento)

### **FICHA DOS PRODUTOS E PROCESSOS QUE ACTUEM, DUPLAMENTE:<sup>157</sup>**

- 1) **PROTECÇÃO SOCIAL INTEGRADA: através da coordenação de recursos e políticas**
- 2) **GOVERNANÇA NEGOCIAL COLECTIVA TERRITORIAL: através da criação de dispositivos ou plataformas locais de reflexividade e resposta aos problemas locais**

Qual é o produto ou processo?	
Ano(s) de desenvolvimento do produto ou prática Área Geográfica de Aplicação	
Qual o problema local sobre o qual visavam intervir? Quais as principais dimensões desse problema? (descrição máxima de 500 caracteres)	
Quais os objectivos do processo/produto? (descrição máxima 500 caracteres)	
Quais as principais acções previstas e as já realizadas? (descrição máxima 1000 caracteres)	
Onde está a inovação do produto ou processo? (descrição máxima de 500 caracteres)	
Onde estão as mais-valias do produto/ processo? (descrição máxima 500 caracteres)	
Quais os beneficiários finais (descrição máxima 500 caracteres)	
Quais os actores envolvidos? Quais os mais activos? Quais os que tem mais poder? Ou, pelo contrário, o poder é distribuído por todos, independentemente da participação nos trabalhos? (descrição máxima 500 caracteres)	
Qual foi a fórmula da Parceria de desenvolvimento do processo ou do producto? O processo surge no âmbito de uma parceria de protocolo e oficial? Foi um processo desenvolvido ao abrigo de uma parceria informal, espontânea? Há regulamentos específicos preparados localmente? O funcionamento é orientado por leis gerais? Ou, pelo contrário, toda a acção se vai desenvolvendo espontaneamente e as articulações com as instituições locais são voluntárias? Quais foram os principais métodos utilizados para envolver a participação dos actores institucionais locais? E a participação das comunidades? Como se processa a comunicação entre os actores envolvidos? Quais são os mecanismos utilizados para que as decisões sejam negociadas e colectivas? (descrição máxima de 2000 caracteres)	
Entidade(s) financiadoras (descrição máxima de 500 caracteres)	
Contactos para aceder, ou saber mais do produto ou processo (Indicar contacto pessoal de contacto, telefone, fax, e-mail e página web)	

Obrigado pela informação fornecida  
Hermínia Gonçalves

<sup>157</sup> Esta ficha é de preenchimento pelos técnicos que integram a estrutura local envolvida nos processos/produtos seleccionados. Gostaria que a preenchessem para 2 processos, autonomamente.

