

FACULDADE DE ECONOMIA

UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Mestrado em Sociologia

“Políticas Locais e Descentralização: As novas Áreas do Social”

Da Compreensão da Realidade Social à Estruturação de
um Projecto Comum de Mudança:
O Contributo das Redes Sociais do Distrito da Guarda

Orientador:

Professor Doutor Pedro Hespanha

Orientando:

Carla Alexandra Lopes da Cunha

Coimbra 2008

Tese de Dissertação
Mestrado em Sociologia

*Da Compreensão da Realidade Social à
Estruturação de um Projecto Comum de Mudança:
O Contributo das Redes Sociais do Distrito da
Guarda*

Coimbra 2008

Agradecimentos:

A todos os colegas envolvidos nas “teias” das Redes Sociais do distrito da Guarda, agradeço a colaboração que me prestaram na disponibilização da informação que frequentemente solicitava. O vosso contributo foi sem dúvida fundamental. Ao meu orientador, Professor Doutor Pedro Hespanha, agradeço não só a disponibilidade sempre demonstrada, como também o incentivo para terminar este projecto há tanto tempo adiado. Afinal a distância foi possível de ser ultrapassada... Aos meus pais peço desculpa pela falta de tempo que, nestes últimos meses, me impediram de vos visitar com maior frequência. A ti maninha, sabes que não há palavras para agradecer tudo o que fizeste para me apoiar e motivar. Para ti JP, vai também o meu agradecimento especial pelos momentos tantas vezes adiados. Obrigada pela paciência e pela força que sempre me transmitiste.

ABREVIATURAS

CAT	Centro de Atendimento a Toxicodependentes
CE	Comunidade Europeia
CCE	Comissão das Comunidades Europeias
CNAI	Centro Nacional de Apoio ao Imigrante
CLAI	Centro Local de Apoio ao Imigrante
CLAS	Conselho Local de Acção Social
CPCJ	Comissão de Protecção de Crianças e Jovens
CSF	Comissão Social de Freguesia
FMI	Fundo Monetário Internacional
FSE	Fundo Social Europeu
GNR	Guarda Nacional Republicana
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IEFP	Instituto de Emprego e Formação Profissional
INE	Instituto Nacional de Estatística
IPSS	Instituição Particular de Solidariedade Social
JIM's	Memorandos Conjuntos sobre a Inclusão
MAC	Método Aberto de Coordenação
MSST	Ministério da Segurança Social e do Trabalho
LEADER	Ligação entre Acções de Desenvolvimento da Economia Rural
MTS	Ministério do Trabalho e da Solidariedade
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial de Comércio
ONG	Organização Não Governamental
PARES	Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais
PIB	Produto Interno Bruto
PME's	Pequenas e Médias Empresas
PNACE	Plano Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego
PNAI	Plano Nacional de Acção para a Inclusão
PNB	Produto Nacional Bruto

PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRODEPP	Programa de Desenvolvimento Educativo para Portugal
PROGRIDE	Programa para a Inclusão e Desenvolvimento
PSP	Polícia de Segurança Pública
REAPN	Rede Europeia Anti - Pobreza
RSI	Rendimento Social de Inserção
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UE	União Europeia

SUMÁRIO

Agradecimentos.....	2
Abreviaturas.....	3
Índice de Esquemas, Gráficos e Quadros.....	8
Introdução Geral.....	9

Capítulo I

Combater a Pobreza e a Exclusão Social e Promover o Desenvolvimento Local – Um Velho Problema e um Novo Desafio.....	14
1.1 Introdução.....	14
1.2 Uma Abordagem aos Conceitos de Pobreza e Exclusão Social.....	19
1.3 Desenvolvimento: um Conceito em Evolução.....	33
1.3.1 Os Diferentes Conceitos de Desenvolvimento.....	34
1.4 As Novas Respostas Propostas pelo Desenvolvimento Local.....	48
1.4.1 O Impulso de Novas Espacialidades.....	49
1.4.2 O Paradigma Funcionalista e o Paradigma Territorialista.....	52
1.5 O Local e o Desenvolvimento Local.....	56
1.5.1 O Desenvolvimento Local em Portugal.....	60

Capítulo II

Da Globalização dos Problemas Sociais à Organização de Instrumentos de Resposta	63
2.1 Introdução.....	63
2.2 A Europeização na Resposta aos Novos Desafios.....	69
2.3 A União Europeia e os Problemas da Pobreza e da Exclusão Social.....	73
2.3.1 Dos Contributos às Limitações da Estratégia Europeia para a Inclusão Social e a Revisão das suas Metas.....	79
2.4 A Estratégia Nacional na Promoção da Inclusão Social e do Desenvolvimento no âmbito do Modelo Social Europeu.....	87

Capítulo III

A Protecção Social em Portugal e a Nova Geração de Políticas Sociais.....	100
3.1 Introdução.....	100

3.2	O Papel do Estado na Protecção Social.....	100
3.3	Princípios Orientadores e Influenciadores de uma Nova Geração de Políticas Sociais.....	114
3.4	O Papel das Autarquias no Domínio da Nova Geração das Políticas Sociais...	116
3.5	O Apelo a Novas Formas de Governance Local.....	119

Capítulo IV

	A Rede Social no Contexto das Políticas Sociais Activas: Iniciativa de Suporte ao Desenvolvimento Local e ao Combate à Pobreza e Exclusão Social.....	123
4.1	Introdução.....	123
4.2	Princípios Orientadores da Acção.....	128
4.3	Princípios Metodológicos.....	131
4.4	A Rede Social Enquanto Instrumento de Concretização do PNAI.....	134

Capítulo V

	As Redes Sociais no Distrito da Guarda – Desenho de uma Investigação Empírica.....	138
5.1.	Introdução.....	138
5.2.	Hipóteses operacionais.....	141
5.3.	Nota Metodológica.....	146

Capítulo VI

	Uma Análise Comparativa das Redes Sociais do Distrito da Guarda.....	148
6.1.	Introdução.....	148
6.2.	O Pré - Diagnóstico Social e a Informação Disponibilizada.....	149
6.3.	Do Diagnóstico Social ao Plano de Desenvolvimento Social.....	174
6.4.	Do Plano de Desenvolvimento Social ao Plano de Acção.....	189
6.5.	A Rede Social na Operacionalização dos Planos Nacionais de Acção para a Inclusão.....	193
6.6.	As dimensões da Pobreza e Exclusão Social no Contexto de uma Tipologia Territorial.....	214

Capítulo VII

	Conclusões	224
--	------------------	-----

Bibliografia	236
Legislação consultada	249

Volume II

Anexos (Grelhas de análise de conteúdo por concelho)

Índice de Esquemas, Gráficos e Quadros

Esquemas

Esquema n.º 1	Triângulo de Lisboa.....	74
Esquema n.º 2	Fases de Trabalho e de Consolidação da Rede Social.....	132

Gráficos

Gráfico n.º 1	Áreas temáticas analisadas nos Pré-Diagnósticos Sociais.....	166
---------------	--	-----

Quadros

Quadro n.º 1	Documentos produzidos pelas Redes Sociais e ano da sua conclusão/aprovação.....	148
Quadro n.º 2	Fontes Informativas dos Pré-Diagnósticos das Redes Sociais do Distrito da Guarda.....	150
Quadro n.º 3	Métodos e Técnicas Utilizadas nos Diagnósticos Sociais.....	174
Quadro n.º 4	Correspondência entre problemas, problemáticas e eixos de intervenção.....	180
Quadro n.º 5	Enquadramento dos PDS's com o PNAI 2003-2005.....	195
Quadro n.º 6	Enquadramento dos PDS's com o PNAI 2006-2008.....	205
Quadro n.º 7	Posição dos Concelhos do distrito da Guarda na Tipificação dos Territórios.....	216
Quadro n.º 8	As Dimensões das Situações de Exclusão Identificadas nos Diagnósticos Sociais.....	218
Quadro n.º 9	Outras Dimensões das Situações de Exclusão Identificadas nos Diagnósticos Sociais.....	222

Introdução Geral

O trabalho que a seguir se apresenta pretende fundamentalmente avaliar de que forma o Programa Rede Social, enquanto nova aposta no âmbito das políticas sociais activas, contribui para a promoção do desenvolvimento local e promove estratégias de actuação que visam o combate às situações de pobreza e exclusão social num determinado território. Para concretizar este objectivo, foram considerados os instrumentos que, no âmbito do referido Programa, foram desenvolvidos pelos 14 concelhos que compõem o distrito da Guarda.

Como são organizados os Pré-Diagnósticos e que tipo de fontes informativas contribuem para as caracterizações destes territórios concelhios?

Quais as problemáticas diagnosticadas e quais as medidas e acções consagradas com maior visibilidade nos Diagnósticos Sociais dos 14 concelhos analisados?

Sendo a Rede Social um fórum de articulação e congregação de esforços, quais os actores e agentes locais que neste processo de planeamento mais se destacam como promotores das acções que visam dar resposta aos problemas entretanto sinalizados no território?

De que forma os “planos locais” desenvolvidos pelas Redes Sociais dos 14 concelhos têm enquadramento num plano de macro dimensão, retratado nas metas e prioridades definidas a nível nacional pelo Plano Nacional de Acção para a Inclusão (PNAI)?

Sendo a pobreza e a exclusão social fenómenos caracterizados pela sua multidimensionalidade e complexidade, como são representadas as dimensões que os caracterizam e quais as que são valorizadas nos instrumentos de planeamento estratégicos construídos pelas Redes Sociais?

A procura de respostas a estas e outras questões constituiu o móbil condutor deste trabalho. Para além de pretender contribuir para um maior conhecimento da forma como se implementou o Programa Rede Social num distrito

específico, através da análise das suas principais “produções” (Pré-Diagnósticos Sociais, Diagnósticos Sociais, Planos de Desenvolvimento Social e Planos de Acção), o presente estudo pretendeu efectuar também uma análise comparativa entre uma actuação de âmbito local e um plano programático que define a estratégia global de inclusão social para o país, num período de tempo definido.

O horizonte desta investigação exigiu a apresentação de um quadro teórico sustentador dos principais conceitos, princípios e pressupostos aplicados e desenvolvidos no seu plano empírico.

Deste modo, ao nível da reflexão teórica, o primeiro capítulo dá-nos a conhecer algumas das principais abordagens aos conceitos que norteiam todo este trabalho: o de pobreza e exclusão social. Pretende-se, assim, sistematizar e discutir os mais importantes argumentos em torno das referidas problemáticas, apresentando os domínios em que se estabelecem complementaridades. A utilização do conceito de pobreza radica numa interpretação excessivamente economicista das concepções de vida dos indivíduos, remetendo para a noção de privação de recursos materiais. A exclusão social, de um modo geral, surge como um processo onde a ausência de recursos é apenas uma das dimensões que o caracteriza, existindo outras que são desenvolvidas por várias abordagens e que se baseiam nas múltiplas rupturas a que o indivíduo pode estar sujeito. Por outro lado, e na medida em que estratégias de combate à pobreza e exclusão social se encontram directamente relacionadas com os princípios subjacentes a um determinado modelo de desenvolvimento, é também demonstrado o quadro de mudança em que emergem novas propostas de desenvolvimento no seio das quais são contempladas novas dimensões que não a estritamente económica. Neste contexto, é dado particular enfoque à concepção de desenvolvimento que coloca a tónica na dimensão local e no aproveitamento e rentabilização dos recursos endógenos mediante a articulação da participação de diversos parceiros e poderes locais.

O segundo capítulo do trabalho parte de uma abordagem ao impacto da globalização no equacionamento de problemas que traduzem situações de desigualdade, tais como a pobreza e exclusão social, desenvolvendo para tal uma breve incursão sobre as perspectivas de análise do conceito de globalização. A este nível, apresenta-se também a integração Europeia enquanto terreno privilegiado para a observação dos processos de globalização e dá-se particular destaque às respostas e mecanismos progressivamente desencadeados no âmbito da europeização com vista à promoção da inclusão social. Com o objectivo de avaliar a posição de Portugal na estratégia social europeia, são demonstradas as prioridades, desafios e orientações inerentes aos principais instrumentos de planeamento que, nos últimos anos, têm vindo a traduzir o esforço português no combate aos fenómenos da pobreza e da exclusão social, os denominados Planos Nacionais de Acção para a Inclusão.

Portugal tem vindo a ser palco de alterações significativas ao nível da protecção social que se traduzem, entre outras, na apresentação de novos instrumentos e disposições institucionais. A evolução percorrida pelo Estado português no sentido de criar respostas de promoção de bem-estar social e de consolidar a sua providência é um dos pontos de análise no terceiro capítulo. Neste contexto, é feita uma breve apresentação das tipologias de Estado-Providência propostas por alguns autores, identificando os principais pontos de diferenciação e contextualizando a posição de Portugal. São dois os momentos que são considerados na análise da provisão social garantida pelo Estado, a normalização democrática e a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia, sendo desenvolvidos, para cada um deles, os aspectos caracterizadores mais marcantes ao nível das políticas que se orientam para a protecção social. São demonstrados exemplos de projectos e programas que se enquadram numa nova filosofia de intervenção cuja configuração não pode ser dissociada da influência europeia e que integram a denominada nova geração de políticas sociais. A este nível são referenciados os princípios orientadores intrínsecos às mais recentes modalidades de intervenção pública

social, sendo destacado aquele que se relaciona com o papel crescente assumido por um novo protagonista local - as autarquias, bem como o que remete para a co-responsabilização de diferentes agentes, sejam eles públicos ou privados.

Com efeito, o domínio da intervenção social tem vindo a preconizar uma metodologia de trabalho que apresenta inovações a diversos níveis, nomeadamente as que se relacionam com a afirmação de tendências de descentralização e territorialização no combate às desigualdades sociais e com a responsabilização partilhada e articulada entre os múltiplos actores locais na prossecução desta tarefa. Uma das medidas de política social que se constitui como instrumento para esta nova forma de intervenção social é a Rede Social. No quarto capítulo é realizada a caracterização do referido programa, sendo destacados os princípios fundamentais que norteiam a sua intervenção, bem como a proposta metodológica que se encontra subjacente à sua implementação e consolidação. Sendo a Rede Social considerada um dos instrumentos mais relevantes de concretização do Plano Nacional de Acção para a Inclusão, são ainda abordadas as relações que se estabelecem entre estes dois instrumentos de planeamento. Pretende-se nesta análise aferir das potencialidades de cada um e dos contributos que entre si podem ser trocados e/ou reforçados no sentido de se concretizarem os objectivos a que se propõem no âmbito da inclusão social – combater situações de pobreza e exclusão social numa vertente de desenvolvimento local.

No quinto capítulo deste trabalho é avaliada a forma como se aplicam os princípios caracterizadores do Programa Rede Social em territórios específicos. Para concretizar esta pretensão foi desenhada uma investigação empírica que se baseou na análise dos instrumentos produzidos pelas Redes Sociais dos 14 territórios concelhios que integram o distrito da Guarda. Neste capítulo são também expostos os principais objectivos que se encontram subjacentes a esta análise, bem como as hipóteses de trabalho que se pretendem testar, sendo ainda realizada a explicação relativa ao esquema metodológico utilizado.

Os resultados da análise exploratória e comparativa dos documentos produzidos pelas Redes Sociais do distrito da Guarda encontram-se desenvolvidos no sexto capítulo do trabalho. Aqui, procura-se aferir do contributo das 14 Redes Sociais em relação a cada um dos objectivos propostos nesta pesquisa partindo, para tal, de uma análise individual e comparativa dos instrumentos (Pré-Diagnóstico Social, Diagnóstico Social, Plano de Desenvolvimento Social e Plano de Acção) que foram por estas elaborados no âmbito do seu processo de consolidação. A apresentação dos principais resultados que emergem desta análise, permitem ainda averiguar da possibilidade de validar as hipóteses delineadas.

Por fim, é definido um sétimo capítulo onde se estruturam breves notas conclusivas relativamente a toda a pesquisa, tendo como referência a análise desenvolvida ao nível teórico e as especificidades inerentes aos instrumentos de trabalho que integram o processo de implementação, construção e consolidação das 14 Redes Sociais concelhias desenvolvidas no distrito da Guarda.

CAPÍTULO I

Combater a Pobreza e a Exclusão Social e promover o Desenvolvimento Local – um Velho Problema e um Novo Desafio

1.1. Introdução

As sociedades actuais encontram-se perante constantes mutações que se manifestam a diversos níveis: demográfico, familiar, social, económico, tecnológico, entre outros. No entanto, tais alterações não impediram que as situações de pobreza e exclusão social persistissem, nem que determinados países fossem apelidados de subdesenvolvidos. Aliás, o agravamento dos problemas neste âmbito tornou-se de tal forma evidente que, nos últimos anos, se têm multiplicado os sinais de preocupação traduzidos numa profusão de políticas, programas e projectos, que os colocam entre as prioridades da agenda política e científica de inúmeros países.

Embora não possam ser considerados fenómenos recentes, a verdade é que têm vindo a assumir novos contornos. A preocupação com os “*vagabundos*”, que caracterizou a intervenção social no Antigo Regime, deu lugar, no século XIX, a uma preocupação com os “*miseráveis*” e, nos finais do século XX, a uma preocupação com os “*excluídos*” (Castel, 1995).

A questão social exprime-se, assim, segundo diferentes concepções. Durante muito tempo, a pobreza considerada uma «anomalia» da evolução normal de uma sociedade moderna, não obteve a centralidade nas preocupações de políticos e teóricos. Considerava-se que o crescimento económico associado à ideia de desenvolvimento (muitas vezes até confundido), teria inevitavelmente consequências ao nível da redução da pobreza, já que criaria condições para oferecer maiores oportunidades de emprego, consumo e riqueza. Partia-se também da crença de que o crescimento económico se constituía como uma condição necessária e suficiente do desenvolvimento.

As relações entre o “económico” e o “social” estabeleceram-se, durante muito tempo, numa base de “(...) *causalidade linear, automática e virtuosa* (...)” (MTS, 2001a:15), na medida em que a economia era considerada uma dimensão determinante da vida em sociedade. Os resultados sociais positivos encontravam-se assim dependentes e concomitantemente garantidos através das evoluções económicas. O crescimento económico seria significado de menos pobreza, pois permitiria a criação de mais empregos, mais rendimento e mais consumo. Neste sentido, a pobreza era encarada essencialmente como “(...) *um factor residual num processo normal de crescimento económico* (...)” (MTS, 2001a:15), ou simplesmente uma ausência de riqueza, cujo crescimento económico, em condições normais, conseguiria resolver. Acreditava-se assim que os países ricos, e conseqüentemente desenvolvidos, não se deparavam com o problema da pobreza, o que logicamente não acontecia com os países subdesenvolvidos (BIT, 2003).

As últimas décadas, sobretudo a partir da década de 70, vieram demonstrar que estas ideias não passam de mitos. A concepção que estabelece uma relação positiva entre o crescimento económico e o bem-estar foi fortemente abalada. Para tal contribuiu a constatação de que o crescimento económico, registado em alguns países ditos desenvolvidos, não impediu o agravamento e o alargamento das formas de pobreza e exclusão social, sendo também estes, e não só os países subdesenvolvidos, marcados por fenómenos de desigualdades e injustiças sociais. De facto, a pobreza tem aumentado em termos quantitativos e tem sido alvo do agravamento das suas características e manifestações, fazendo “cair por terra” o fundamentalismo economicista que caracterizou o modelo de desenvolvimento das sociedades da “era industrial” e que partia da convicção de que a modernização e o crescimento económico das economias se encontravam associados a uma maior justiça na redistribuição dos benefícios do progresso.

Os diversos relatórios¹ entretanto elaborados vieram demonstrar precisamente esta realidade, acrescentando ainda que não só a pobreza não estava erradicada dos países ditos desenvolvidos, como também estava a aumentar e a assumir novas características. Perante este cenário, a temática da pobreza constituiu-se, nos últimos anos, como uma preocupação presente quer entre os responsáveis dos diversos organismos internacionais, quer entre os governantes dos diferentes países, quer ainda entre os vários teóricos e estudiosos que se debruçam sobre o assunto.

A par da preocupação com o fenómeno da pobreza, surge uma outra associada ao fenómeno da exclusão social. A discussão que predominava nos anos 80, centrada nos processos de precarização do mercado de trabalho e nas desigualdades provocadas na e pela esfera produtiva, dá lugar, nos anos 90, a uma nova forma do “social” – a exclusão social (Ferreira, 2004). A noção de exclusão impõe-se como tema de reflexão, constatando-se, na passagem dos anos 80 para os anos 90, um redireccionamento das preocupações com o fenómeno do desemprego para o fenómeno da exclusão (Wull, 1991). O impacto desta alteração torna-se evidente na afirmação de Cédric Frégné, quando considera que na realidade se verificou uma “(...) *passagem de testemunho dos economistas aos sociólogos* (...)” (1999:95).

A reflexão sociológica depara-se com novas abordagens da questão social. Se na sociedade industrial – salarial eram as “classes sociais” que dominavam a análise, nos anos 80 estas já não se encontravam tão presentes operando-se “(...) *uma mudança profunda em que o fenómeno da “lutte des classes” deu lugar ao novo fenómeno da “lutte des places”* (Gaulejac e Taboada – Léonetti cit in Ferreira, 2004:s/p). Pouco a pouco, o debate sociológico estrutura-se sobretudo em torno do tema da exclusão e não do tema das classes sociais e das desigualdades. Alain Torraine (1992) vem reforçar esta ideia ao referir que

¹ Destacam-se os relatórios elaborados pelas diversas organizações internacionais, como a Comissão da União Europeia, o Banco Mundial, a Organização Internacional do Trabalho, a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico, a Organização Mundial de Saúde e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

a abordagem piramidal que caracterizava a análise da estratificação social e que se traduzia na oposição *alto/baixo*, foi ultrapassada por uma análise da oposição *in/out*. Como assinala o autor, os *in* são aqueles que beneficiam de um nível de vida elevado, têm um emprego, consomem bens e serviços e são elementos participativos na vida social, ao passo que os *out* são vítimas das mudanças do sistema económico. Aqui, “(...) *a sociedade vertical, característica da modernidade integradora, cede lugar a uma sociedade horizontal, modelo da pós-modernidade, excludente e dualista*” (Frétigné, 1999:88).

Robert Castel (1991), um dos teóricos que nesta matéria se afirma como uma referência, define exclusão social como a fase extrema do processo de marginalização, ao longo do qual se verificam rupturas sucessivas do indivíduo com a sociedade. Este processo, que se traduz num processo descendente, coloca o indivíduo em ruptura com o mercado de trabalho, ou seja, no desemprego, ou mesmo desligado desse mercado de forma irreversível. Numa fase extrema, a da exclusão social, o indivíduo, para além de romper com o mercado de trabalho, depara-se também com rupturas familiares, afectivas e de amizade. Na perspectiva do autor, podem ocorrer sucessivas rupturas, sendo que uma das mais importantes é certamente a que diz respeito ao mercado de trabalho. A verdadeira ruptura acontece quando se constata uma situação de desemprego de longa duração, ou seja, quando se assiste a um “desligamento” em relação ao mercado. Em suma, as situações de pobreza e exclusão são o resultado ou efeito da conjugação de dois eixos: o da não integração pelo trabalho (integração) e o da não inserção no contexto de sociabilidades sócio – familiares (inserção).

A centralidade que o trabalho assumiu na sociedade industrial-salarial, enquanto mecanismo integrador, nos dias de hoje encontra-se, de certo modo, abalada perante as transformações das características do trabalho, nomeadamente da sua precarização. Bourdieu, a este respeito, refere que “(...) *a precariedade inscreve-se num modo de dominação de tipo novo, baseado na instituição de um estado generalizado e permanente de insegurança visando*

coagir os trabalhadores à submissão, à aceitação e à exploração” (cit in Ferreira, 2004: s/p).

O que constatamos actualmente é que, a par do agravamento das tradicionais formas de exclusão ligadas ao desemprego, às profissões mais desqualificadas e menos remuneradas, surgem novas expressões de exclusão social associadas aos fenómenos da solidão, do abandono dos idosos, ao aumento dos sem abrigo, entre outras. A configuração da exclusão social tem vindo a assumir novas formas que exigem cada vez mais outro tipo de respostas. O desenvolvimento de um determinado território e/ou região depende da capacidade de delinear soluções e caminhos para a resolução das problemáticas da pobreza e da exclusão social. Se considerarmos a evolução que o conceito de desenvolvimento tem sofrido ao longo das últimas décadas, podemos constatar que foram sendo valorizadas novas dimensões do bem-estar individual (educação, saúde, ambiente, emprego, etc.). A exclusão do indivíduo dessas dimensões coloca-o numa situação de desvantagem social. Entende-se a luta contra a pobreza e a exclusão social essencialmente como um processo de desenvolvimento da comunidade e este como a melhor estratégia para prevenir as referidas problemáticas.

Favreau (1994) reconhece a existência de três modelos de desenvolvimento económico e social que se confrontam: um modelo neo-liberal em que o desenvolvimento é reduzido ao progresso económico e onde as estruturas de intervenção social assumem um carácter paliativo em relação às consequências desse progresso; um modelo sócio-institucional de políticas públicas concebidas fundamentalmente de forma sectorial; e um modelo sócio-comunitário que se baseia na participação das populações e na reconstituição do tecido social local como princípios fundamentais para lidar com os fenómenos da pobreza e da exclusão social. As novas concepções do desenvolvimento têm vindo a apontar para este último modelo, recusando a lógica de abordagem do desenvolvimento meramente como crescimento económico, considerando este como causa automática e suficiente daquele.

Face a este quadro, foi surgindo a necessidade de redefinir o conceito de desenvolvimento, procurando minimizar os aspectos negativos de um modelo de desenvolvimento que afinal também apresentava falhas, ao ponto de não conseguir impedir o agravamento de problemas como a pobreza e a exclusão social.

Ao longo da exposição efectuada, foram referenciadas três noções cuja importância para o presente trabalho merece uma exploração teórica mais aprofundada. Na realidade, a definição de um problema constitui uma contribuição para a sua compreensão. Assim sendo, seguidamente será efectuada uma distinção conceptual entre pobreza e exclusão social e uma análise exploratória do conceito de desenvolvimento, procurando o esclarecimento de fenómenos que, ao longo do tempo, têm vindo a sofrer profundas alterações interpretativas que não deixam de estar intrinsecamente relacionadas. Este entendimento revela-se particularmente útil quando o objectivo é identificar estratégias que visam a erradicação da pobreza e da exclusão social e a promoção do desenvolvimento.

1.2. Uma Abordagem aos Conceitos de Pobreza e de Exclusão Social

Já foi referido que a pobreza e a exclusão social têm assumido, nos últimos anos, um papel de destaque nas agendas políticas nacionais e internacionais. As preocupações aumentaram perante a constatação de que se tratam de fenómenos que se mantiveram durante o processo de desenvolvimento, chegando mesmo a intensificar a sua incidência e a mudar o seu perfil, configurando-se um dos maiores problemas sociais das sociedades modernas. Neste sentido, a sua erradicação constituiu-se como um dos principais desafios aos modelos de desenvolvimento que se vão afirmando.

A par do despertar da atenção para estes fenómenos, sentiu-se a necessidade de aprofundar o seu conhecimento de modo a alcançar um maior rigor e fundamentação quer ao nível da sua formulação, quer da sua discussão, já que

os aspectos relacionais que os caracterizam têm dificultado a definição das suas fronteiras e conteúdos. Ao nível do discurso político e até da formulação e avaliação da política social, os conceitos de pobreza e exclusão social são geralmente confundidos, sendo frequentemente utilizados indistintamente. No entanto, embora perfeitamente distintos, trata-se de dois conceitos que são complementares em vários domínios e que traduzem basicamente “(...) *um conjunto de desvantagens sociais que alguns indivíduos detêm face a uma dada norma, definida em termos da satisfação de determinadas necessidades consideradas básicas, ou relativamente a um padrão social dominante de bem – estar*” (BIT, 2003:15).

Durante muito tempo, o conceito de pobreza encontrou-se associado à insuficiência de rendimentos e/ou consumos, sendo valorizada a perspectiva do bem-estar material. A evolução das manifestações e o seu carácter multidimensional e sistémico tornam relativamente complexa a identificação dos elementos que estão na sua origem. A abordagem da pobreza, enquanto fenómeno social, é suportada por duas perspectivas que representam duas tradições: a culturalista e a sócio-económica.

Um dos autores de referência da tradição culturalista é Oscar Lewis que veiculou a expressão “*cultura de pobreza*”. Uma das características que se salienta nesta perspectiva considera o facto que as famílias e os grupos pobres formam comunidades fortemente integradas, no entanto segregadas ao nível do contexto societal. Assim sendo, a par de um forte sentimento identitário que se traduz em laços internos consolidados, contrapõe-se a incapacidade de relacionamento com a sociedade no seu todo. As pessoas, as famílias e as comunidades pobres tendem a fechar-se sobre si próprias, resignando-se à sua fatalidade (Capucha, 1999). A pobreza é explicada enquanto fenómeno que resulta de vários factores interligados que acumulam desvantagens sociais e que dificultam a saída deste processo, podendo reproduzir-se de geração em geração, criando-se uma sub-cultura caracterizada por valores, comportamentos e linguagens específicas. A abordagem culturalista introduziu

na análise dos modos de vida dos pobres duas dimensões do fenómeno da pobreza: a simbólica e a espacial, contribuindo para a ideia de que a pobreza não representa apenas uma simples insuficiência de recursos económicos.

O outro paradigma, o sócio – económico, associa a pobreza a uma situação de privação resultante da insuficiência de recursos económicos, relacionando-a com as noções de subsistência e de necessidades básicas. Os estudos desenvolvidos no âmbito desta tradição organizam-se, fundamentalmente, em torno de dois conceitos clássicos: *pobreza absoluta* e *pobreza relativa*. O primeiro, tem como referência a noção de subsistência e, de acordo com esta, encontram-se em situação de pobreza as pessoas e as famílias cujos recursos materiais, institucionais e simbólicos são insuficientes para a satisfação das necessidades básicas. A pobreza é *primária* quando a escassez resulta de uma simples ausência de recursos, e é *secundária* se a insuficiência se encontra relacionada com uma distribuição disfuncional dos recursos. O conceito de pobreza *relativa* assenta principalmente no critério da desigualdade e não da subsistência. Existem assim determinados níveis de diferenciação negativa, a partir dos quais os indivíduos se encontram excluídos quer dos padrões de vida, quer dos mecanismos de participação considerados minimamente aceitáveis numa dada sociedade. Neste sentido, são pobres “(...) *as pessoas, as famílias e os grupos cujos recursos materiais, culturais e sociais são tão escassos que os excluem dos modos de vida minimamente aceitáveis segundo a norma nos países em que vivem*” (Capucha, 1998:212). Na medida em que a exclusão se costuma medir com base na suficiência de rendimento, consideram-se pobres “(...) *os indivíduos, famílias e grupos cujos rendimentos não atingem determinada percentagem do rendimento médio (ou mediano) no estado em que vivem*” (Capucha, 1999:27).

O paradigma sócio-económico tem vindo a revelar-se eficaz em termos de medição da incidência e intensidade da pobreza, todavia a abordagem à multidimensionalidade do fenómeno é desenvolvida com muitas limitações. A medição é feita, basicamente, tendo em conta dimensões económicas

(rendimento e consumo), havendo outras que não adquirem a centralidade necessária (condições de vida, participação económica e cidadania política). A tradição culturalista valoriza a abordagem do contexto vivido das pessoas, famílias e grupos, introduzindo a dimensão simbólica e espacial da pobreza. Contudo, revela dificuldades na identificação das dinâmicas sociais que a produzem. As duas tradições de estudos da pobreza, apesar de valorizarem diferentes aspectos e dimensões do fenómeno, apresentam também traços complementares. A convergência de ambos os contributos revela-se fundamental para uma análise mais abrangente e completa da pobreza. É que a noção de pobreza, embora aparentemente simples de delimitar (já que é habitual ser reportada às carências materiais), é muito mais ampla e conseqüentemente mais difícil de precisar, dependendo do contexto geográfico, histórico e cultural em que se envolvem os carenciados. É tendo presente esta consideração que Manuela Silva e Bruto da Costa afirmam que “(...) a pobreza enquanto fenómeno multiforme e problema eminentemente humano não se reduz à sua expressão objectiva. Comporta igualmente uma dimensão subjectiva que seria grave ignorar. (...) Está-se, assim, perante o conceito subjectivo de pobreza, o qual se apoia exclusivamente no juízo que as pessoas fazem sobre a sua própria condição quer face às suas necessidades e aspirações, quer por comparação com outros ou com a sociedade em geral” (1989:18). A objectividade do conceito remete para um padrão de referência que tipifica as situações de pobreza de modo a caracterizar todos aqueles que são pobres, ao passo que a sua subjectividade aponta para as representações que são construídas pelos actores e grupos sociais com base na percepção que têm do problema.

É possível encontrar ainda grelhas de análise que identificam outras dicotomias do conceito, dando-nos conta da multiplicidade de significados que este pode assumir: *pobreza rural/pobreza urbana* (traduz formas de exclusão espacial associadas a dois espaços diferenciados); *pobreza temporária/pobreza duradoura* (associada aos fluxos temporais de entrada ou permanência na situação de pobreza); *pobreza tradicional/nova pobreza* (a primeira traduz uma

situação crónica que enquadra um estatuto desvalorizado, a segunda relaciona-se com as transformações económicas e tecnológicas e com os efeitos que conseqüentemente se verificam no sistema produtivo). (Rodrigues *et al.*, 1999).

Entre as diversas tipologias de pobreza desenvolvidas, importa referenciar a que Paugam (1996) apresenta e que reporta a formas estabilizadas e construídas socialmente de relações de troca entre grupos sociais desiguais no seio de sociedades globais. Esta tipologia coloca-nos perante três tipos de pobreza: a integrada, a marginal e a desqualificante. A *pobreza integrada* remete para o sentido tradicional da pobreza e para as sociedades onde a existência de uma economia paralela permite que as pessoas, embora com um nível de vida baixo, continuem inseridas nas redes sociais organizadas em torno da família, do bairro ou da comunidade. Esta situação é associada às sociedades mediterrânicas onde o trabalho na economia informal mantém ocupados os desempregados que se encontram integrados no sistema social, desenvolvendo-se relações informais e de proximidade como forma de assegurar a protecção social. A *pobreza marginal* remete para a pobreza no sentido tradicional mas faz também alusão ao fenómeno da exclusão social. Neste caso, os pobres e os excluídos fazem parte de uma camada da população que não conseguiu acompanhar o desenvolvimento industrial, não se adaptando às normas por este impostas. Contrariamente à noção anterior, aqui o estatuto social destas pessoas é desvalorizado. A *pobreza desqualificante* remete para a noção de exclusão social por oposição à de pobreza, retrata não os inadaptados, mas um grupo crescente de pessoas rejeitadas da esfera produtiva e que se encontram dependentes das instituições sociais. Para além desta situação, deparam-se com desvantagens cumulativas, já que aos baixos rendimentos se juntam outros problemas como a fragilidade dos laços sociais e familiares, as limitações da participação social e a experiência de inutilidade social.

De facto, e considerando o que já foi exposto, poder-se-á dizer que o problema para quem aborda a temática da pobreza é sem dúvida a sua ambiguidade, já que esta encerra uma pluralidade de significados e conotações que variam em função dos contextos sociais, políticos e históricos. Trata-se de um processo de construção social que “(...) é o resultado de um processo de designação, accionado por efeito tanto dos discursos que denunciam a sua existência, como dos mecanismos postos em marcha para a combater” (Ferreira, 1994:17,18).

A tipologia apresentada situa-nos perante o conceito de exclusão social. Desde os finais dos anos 60 que este tem vindo a ser alvo de múltiplas abordagens, sobretudo entre os autores franceses. A atribuição da paternidade de um conceito pode assumir-se como uma tarefa arriscada, contudo parece consensual reconhecer que a publicação do livro de René Lenoir «Les Exclús», publicada em 1974, se constituiu como um marco fundamental na origem do conceito de exclusão. O autor recorreu a esta terminologia para se referir à incapacidade de uma economia em incluir determinados grupos (diminuídos físicos, psíquicos e sociais), salientando o extremo em que se estavam a situar as injustiças, sem no entanto ter a noção do alcance que esta abordagem viria a ter no futuro. O discurso sobre exclusão tornou-se, na década de 80, cada vez mais presente nas abordagens relativas à natureza da “nova pobreza” associada às mudanças tecnológicas, à reestruturação da economia e concomitantemente às transformações nos sistemas de emprego e de integração social. Neste contexto, a exclusão social não se encontra equacionada com a pobreza, mas relaciona-se com um processo de desintegração social, considerado como uma ruptura sucessiva entre o indivíduo e a sociedade, do qual não é alheio o aumento do desemprego (especialmente o de longa duração).

A exclusão social, relacionada com a questão da pobreza, surge primeiramente com o intuito de destacar todos aqueles que se encontravam arredados dos benefícios do progresso e do crescimento económicos. Nos dias de hoje, este

conceito ganha outros enfoques e significa fundamentalmente desintegração social a diferentes níveis: económico, cultural, ambiental e político. Reflecte-se na fragilização dos laços sociais e na não participação na vida comunitária, implicando aquilo a que Castel (1991) denominou de «desafiliação» em relação à sociedade. Na óptica do autor podem distinguir-se quatro estádios do processo de exclusão social: a integração, a vulnerabilização, a assistência e a desafiliação. Este último, interpretado como o momento mais extremado da exclusão social, corresponde à ruptura dos laços com os grupos mais próximos, nomeadamente com a família. Este fenómeno assume-se assim como o resultado de uma série de rupturas sociais, ao nível das pertenças e das relações, que tendem a isolar e a afastar o indivíduo dos grupos e da própria sociedade em geral. O processo de marginalização social será maior a quanto mais rupturas estiverem sujeitos os indivíduos. A exclusão social será, assim, o limite da progressiva marginalização social. Os processos excludentes não são pois processos de desigualdade, de diferenciação social e/ou de desvantagem social, mas prioritariamente de ruptura em relação à sociedade envolvente. É reafirmado ainda pelo autor que poderá haver pobreza sem que haja necessariamente exclusão social, apresentando como exemplo desta afirmação os servos do Antigo Regime que, sendo pobres, se encontravam integrados na comunidade. Assim sendo, nesta perspectiva, pobreza e exclusão social são realidades distintas e nem sempre coexistem em simultâneo.

Na opinião de Bruto da Costa (1998), devemos entender a pobreza como uma forma de exclusão social, na medida em que a pessoa pobre se encontra excluída de sistemas sociais básicos. Este autor considera que, embora seja merecedor de destaque o facto de Castel realçar o domínio dos laços sociais, estes não são a única dimensão da exclusão. A exclusão de um indivíduo ou de um grupo em relação à sociedade onde vive pode realizar-se noutros domínios. Digamos que o exercício pleno de cidadania implica que sejamos capazes de aceder a um conjunto de sistemas sociais básicos que, na

perspectiva do autor, podem ser agrupados em cinco domínios: o social, o económico, o institucional, o territorial e o das referências simbólicas.

O *domínio social* compreende os diversos sistemas em que uma pessoa pode estar inserida, desde a família, a vizinhança, a empresa, as associações, os amigos, até à comunidade local, ao mercado de trabalho ou à comunidade política. O *domínio económico*, integra os mecanismos geradores de recursos (mercado de trabalho e o conseqüente acesso a um salário e o sistema de segurança social com possibilidade de auferir pensões) e o mercado de bens e serviços (onde pode ser incluída a poupança). O *domínio institucional* abrange, por um lado, os sistemas prestadores de serviços (sistema educativo, de saúde, de justiça e habitação), por outro, as instituições directamente relacionadas com direitos cívicos e políticos (instituições políticas). O *domínio territorial* relaciona-se com o facto de existirem situações em que o território também se encontra, ele próprio, excluído (por exemplo, um bairro pode estar excluído de uma cidade, um concelho de um país e mesmo um país do sistema mundial). Por fim, o *domínio das referências simbólicas* remete para a dimensão subjectiva da exclusão e diz respeito à perda de identidade social, de auto-estima, de auto-confiança, de capacidade de iniciativa, etc.

Ainda seguindo a óptica deste autor, algumas considerações devem ser tecidas relativamente a estes sistemas sociais básicos. A primeira, refere que se tratam de sistemas interdependentes, podendo mesmo ser sobrepostos, isto porque, por exemplo, uma pessoa sem recursos terá dificuldade em ter acesso a outros domínios (mercado de bens e serviços, sistema de crédito, de saúde, etc.). A segunda, remete para a existência de níveis de acesso aos sistemas, podendo assim estabelecer-se graus de exclusão. No âmbito desta exploração teórica é realizada também uma referência às causas da exclusão que, sendo diversas, dão lugar à identificação de diferentes tipos de exclusão social. Assim sendo, as causas podem ser *económicas* (falta de recursos), *sociais* (ruptura dos laços sociais, por exemplo, os idosos que sofrem de isolamento), *culturais* (por exemplo, a exclusão de minorias-étnicas devido ao racismo e xenofobia),

patológicas (por exemplo, indivíduos com problemas psicológicos ou mentais que romperam os laços familiares), e por fim, as referentes a *comportamentos auto-destrutivos* (por exemplo, indivíduos que são afectados por problemas como o alcoolismo, a toxicoddependência, a prostituição, etc.). Desta análise pode concluir-se que numa situação de exclusão existem causas que coexistem, e que por vezes uma forma de exclusão pode ser igualmente consequência de uma outra.

Também Amaro perspectiva diferentes dimensões da exclusão social que se situam ao nível do *ser* (da dimensão pessoal: auto - estima, auto - confiança, dignidade pessoal); do *estar* (dimensão social: redes de pertença social como a família, a vizinhança, os grupos de amigos); do *fazer* (dimensão profissional: tarefas realizadas e socialmente reconhecidas, quer sob a forma de emprego remunerado, quer sob a forma de trabalho voluntário); do *criar* (dimensão empresarial: capacidade de empreender, de definir e concretizar projectos); do *saber* (dimensão informativa: capacidade de aceder à informação, formal ou informal, de forma a interpretar dados da realidade envolvente); do *ter* (dimensão aquisitiva: capacidade de ter um rendimento, poder de compra para a satisfação das necessidades). Na sequência desta interpretação, a exclusão social, enquanto fenómeno multidimensional, pode então traduzir-se “(...) *em não ser, não estar, não fazer, não criar, não saber e/ou não ter, podendo verificar-se uma, várias ou todas essas dimensões*” (in MTS, 2001a:17). Esta formulação permite, ainda, considerar a pobreza como uma das dimensões da exclusão uma vez que implica a ausência da dimensão aquisitiva (o não ter).

Martine Xiberras considera que “(...) *tudo se passa como se a exclusão permitisse reagrupar diferentes enigmas formando, por seu turno, uma categoria global paradoxal*” (1993:23). Acrescenta também que, associados aos processos exclusionários, se podem identificar duas esferas de problema: uma de carácter epistemológico, relacionada com as dificuldades ao nível da delimitação científica do fenómeno da exclusão, e outra de carácter metodológico, referente à possibilidade, ou não, de se estabelecerem relações

causais entre diversos tipos de exclusão. A autora envereda pela comparação entre formas de exclusão perceptíveis do ponto de vista sociológico, designadamente formas de exclusão visíveis com formas de exclusão invisíveis; formas de exclusão material com formas de exclusão simbólica; formas de auto – exclusão com formas de exclusão de outrem. Todas estas dicotomias resultam de verdadeiras espirais de pobreza, marginalidade e exclusão, de tal forma que muitas das suas componentes se tornam inacessíveis ao nosso conhecimento e/ou percepção. O que une as diversas dimensões da exclusão múltipla é o facto de todas elas contribuírem para uma ruptura objectiva dos laços sociais da pessoa ou do grupo e, simultaneamente, para uma ruptura subjectiva do vínculo simbólico que é o garante da coesão inter-individual e inter-grupal.

A reflexão efectuada por Iver Moller (1998) merece também aqui destaque, uma vez que desenvolve a análise do fenómeno da exclusão estabelecendo uma dialéctica entre os processos consubstanciados nos conceitos de exclusão e inclusão, situando-os como componentes fundamentais de uma outra noção de dimensão mais lata, a de integração. O referido autor, conjuntamente com Pedro Hespanha, analisaram os padrões de inclusão/exclusão considerando que a diferenciação surge antes da exclusão, podendo manifestar-se através de cinco grandes sistemas: trabalho, rendimento/consumo, redes sociais, sistema cultural e sistema político. *“Sendo infindável o número de subsistemas numa sociedade funcionalmente diferenciada e estando constantemente a emergir novos sistemas e subsistemas, em qualquer momento na trajectória da sua vida um indivíduo estará incluído nalguns e excluído de outros subsistemas, sem que tenha de estar necessariamente incluído em todos os sistemas ou excluído de todos eles”* (Hespanha e Moller, 2002:57).

Mas afinal, e perante a multiplicidade de interpretações existentes, onde devem ser procurados os factores explicativos da pobreza e da exclusão social? Há quem continue a considerar que o problema se centra fundamentalmente nos pobres e nos excluídos, mas cada vez mais se impõe a perspectiva de que se

trata de um problema da sociedade, sendo também necessário reflectir com base neste ponto de vista. A avaliação destes fenómenos sociais deve ser realizada através de ambas as reflexões, pois a sua erradicação implica a interacção positiva entre indivíduos e sociedade a que pertencem. Segundo Bruto da Costa (1998), sendo a pobreza e a exclusão problemas “sociais” não deve deixar de se considerar que o adjectivo “social” pode apontar para dois sentidos: o primeiro para a existência de um vasto número de pessoas, o segundo para um problema cujas causas se encontram na sociedade e que, por isso, a sua resolução exige mudanças sociais. Também Amaro (2001) considera que a luta contra a pobreza e a exclusão social terá que incidir não somente sobre os factores que actuam ao nível do indivíduo, mas também ao nível dos valores e modelos de organização da sociedade. É neste sentido que identifica três conceitos demonstrativos dos possíveis processos de interacção entre o indivíduo e a sociedade, contrapondo-se aos de pobreza e exclusão social: inserção, inclusão e integração. A *inserção* na sociedade refere-se ao processo de reforço de competências dos indivíduos e de atribuição de capacidades de acesso às oportunidades da sociedade de forma a viabilizar a ligação destes com aquela. Ao indivíduo é dada a possibilidade de escolha pois, em última análise, ninguém pode ser obrigado a sair da situação de pobreza ou exclusão em que se encontra. A *inclusão* consiste no processo de aumento das oportunidades disponibilizadas equitativamente pela sociedade aos indivíduos. Por seu turno, a *integração* articula os dois processos anteriores, de tal forma que os indivíduos se tornam cidadãos plenos e a sociedade permite criar condições de cidadania e de acesso a oportunidades a quem delas estava excluído.

Com efeito, estes conceitos devem ser analisados à luz da problemática da cidadania. Embora não se pretenda aqui desenvolver uma abordagem desta questão de forma exaustiva, importa referir que o seu significado, no contexto da pobreza e da exclusão social, está directamente relacionado com a impossibilidade de serem exercidos direitos consagrados e com a incapacidade

de possuir os meios necessários para efectivar a sua apropriação e a participação social.

A cidadania é, como a definiu Marshall (1992), o *status* que se encontra associado à qualidade de membro de uma dada comunidade. Este *status* define o conjunto de direitos e de deveres reconhecidos a todos aqueles que são considerados membros de uma comunidade. No fundo, trata-se de garantir a todos os indivíduos a posse de um conjunto de instrumentos que lhes permita sobreviver individual e socialmente (enquanto cidadãos de pleno estatuto).

Poder-se-á então afirmar que a cidadania define critérios de pertença e inclusão, mas também de exclusão, isto porque, ao serem estabelecidos princípios igualitários que asseguram o acesso de todos os membros aos recursos que são produzidos e distribuídos na sociedade, a todos aqueles que não lhes é proporcionado esse acesso não são reconhecidos legitimamente como membros, de tal forma que são excluídos da participação plena na vida da comunidade.

Acresce ainda que ao usufruto de um conjunto de direitos deverá corresponder o cumprimento de uma série de deveres que, dada a sua diversidade, nos situa perante uma matéria cuja análise se revela mais complexa do que à partida se pode imaginar. Marshall (1992) identificou três conjuntos de direitos que dão conteúdo à cidadania e que compõem a cidadania moderna: os direitos civis, os políticos e os sociais². A construção e evolução política das sociedades modernas caracterizaram-se pela emergência e alargamento dos direitos de cidadania. A dinâmica da modernidade traduziu-se não só no desenvolvimento

² A cidadania civil reporta-se aos direitos civis que asseguram a igualdade formal de todos os cidadãos perante o Estado e a lei e que reconhecem um conjunto de liberdades individuais (de propriedade, de pensamento, de religião, etc.). São os primeiros a imporem-se em termos históricos. A cidadania política refere-se ao conjunto dos direitos políticos que estabelecem a capacidade de participar, directa ou indirectamente, nos processos de tomada de decisão acerca da vida da comunidade política. Finalmente, a cidadania social estabelece os direitos sociais que implicam o direito de acesso aos recursos disponíveis na sociedade, isto é, a um determinado padrão de bem-estar económico e social. Estes foram os últimos direitos reconhecidos pois, contrariamente aos primeiros, implicam um papel mais activo do Estado para a sua efectivação.

da igualdade formal entre os cidadãos, mas também na flexibilização dos critérios de acesso ao estatuto de cidadania. À medida que são ampliados os direitos e os deveres que lhe estão associados, o Estado passa a assumir um papel mais interventivo, consubstanciando-se o conjunto de direitos e deveres, de forma mais ou menos explícita, nas políticas sociais que estabelecem os instrumentos e as estratégias para a sua concretização. Isto não impediu, contudo, que se desenvolvessem mecanismos de fechamento social que se traduzem em fenómenos de exclusão. Esta exclusão pode, entre várias formas, assumir aquela que se traduz num acesso limitado e condicional aos direitos e benefícios incluídos na cidadania. O que está em causa poderá não ser apenas o acesso diferencial aos bens e recursos disponíveis na sociedade, mas essencialmente na exclusão, total ou parcial, dos direitos que possibilitam o acesso a esses recursos. Qualquer pessoa destituída destes direitos encontra-se inevitavelmente impedida de exercitar a sua cidadania. A exclusão social pode, assim, ser vista em estreita relação com as questões da participação cívica e democrática e com o aprofundamento da própria cidadania.

De acordo com esta perspectiva, e tendo como referência as dimensões já identificadas, a erradicação da pobreza e da exclusão social implica a organização de processos de inserção, inclusão e integração, devendo incidir sobre os factores que actuam ao nível do indivíduo e da sociedade. A estratégia de luta contra estes fenómenos deve, assim, favorecer a participação plena de indivíduos na sociedade e a sua cidadania, quer seja pela promoção das capacidades e competências individuais e familiares, quer seja pelo reforço e maximização das oportunidades permitidas pela sociedade, ou ainda pela conjugação de ambas as possibilidades.

Perante o exposto, o nível de desenvolvimento de uma determinada sociedade encontra-se directamente relacionado com as estratégias e os mecanismos que esta coloca em prática de forma a possibilitar aos indivíduos que dela fazem parte, o acesso a um conjunto de direitos e oportunidades. Digamos que a definição de políticas capazes de promover o desenvolvimento terá de

considerar que, embora os direitos económicos assumam um papel fundamental na promoção da cidadania, existem outros que têm vindo a impor-se também como prioritários. É neste sentido que se pode afirmar que o desenvolvimento deve ser simultaneamente económico e humano, na medida em que deve permitir ao indivíduo aceder tanto à dimensão económica, como à social, à cultural, à política e à ambiental.

A evolução das sociedades contemporâneas e a mobilização para outras causas culminou num processo de criação de novos direitos, direitos esses que visam assegurar a qualidade de vida dos indivíduos em detrimento de orientações predominantemente voltadas para o bem-estar económico e social. O interesse específico pela erradicação da pobreza e das diversas formas de exclusão passa inevitavelmente pelo reconhecimento do alargamento da cidadania, do surgimento de novas formas de integração e participação social. Novos instrumentos são criados e novas práticas são preconizadas de forma a superar as simples medidas assistencialistas, apontando para a necessidade de promover formas de gestão de políticas sociais consideradas mais compatíveis com as emergentes perspectivas do desenvolvimento, com a autonomização dos indivíduos e com a sua integração social. O percurso interventivo perseguido ao longo dos últimos anos tem apostado em meios de intervenção social centrados numa gestão territorializada do desenvolvimento, a fim de abranger os processos multidimensionais da pobreza e da exclusão social também na sua diversidade espacial. Este passou a ser um caminho privilegiado na luta contra estas problemáticas, colocando a tónica numa lógica de intervenção centrada na promoção de projectos e iniciativas locais de desenvolvimento com vista à mudança dos contextos sócio-económicos em que ocorrem situações de desigualdade social. Efectivamente, sendo os fenómenos da pobreza e da exclusão social indissociáveis das desigualdades sociais, a sua erradicação não pode prescindir de uma actuação direccionada para os processos sócio-organizacionais responsáveis pelo afastamento dos indivíduos de determinadas dimensões que impedem o seu exercício pleno da cidadania. As mais recentes perspectivas do desenvolvimento vão ao encontro

da valorização de iniciativas de acção local, pois reconhecem nesta forma de acção a possibilidade de afirmar e consolidar a cidadania associada, não só aos direitos tradicionais, mas também a uma nova geração de direitos que se impõe.

Seguidamente, poder-se-á constatar que o desenvolvimento nem sempre foi abordado segundo este ponto de vista e que a sua visão tem evoluído ao longo das últimas décadas, tendo vindo a sublinhar, para além da necessidade de definir reformas estruturais e institucionais que permitam a erradicação da pobreza e da exclusão social, também a de proporcionar bem-estar e de elevar o nível de vida da população através da criação de oportunidades ao nível da saúde, educação, enriquecimento cultural, entre outras.

1.3. Desenvolvimento: um conceito em evolução

Segundo Fernandes, *“existe um movimento em todos os seres vivos que os conduz a formas mais elevadas de organização e lhes permite um domínio maior sobre o mundo que os rodeia. O factor fundamental desse movimento é o sentimento de inferioridade que, desse modo, se torna igualmente o agente dominante de toda a evolução cultural. Accionado por um tal sentimento, o homem é, na verdade, constantemente impelido a agir”* (1988:48). Com esta afirmação não se pretende tecer considerações de cariz darwinista, mas apenas salientar que a vida humana se caracteriza pela procura do aperfeiçoamento e da qualidade de vida, encontrando-se o desenvolvimento directamente associado a estas duas vertentes. Trata-se de um processo de natureza multi-dimensional que tem como preocupação central o ser humano, quer seja através da melhoria das suas condições de vida material, quer seja mediante a disponibilização de meios que lhe garantam o bem-estar, a igualdade de oportunidades, a protecção do seu ambiente, etc. (Almeida *et al.*, 1994).

Nas sociedades actuais, ditas “desenvolvidas”, as questões relativas aos processos de desenvolvimento assumem um carácter crucial nos múltiplos discursos, sejam eles políticos ou científicos. A abordagem da problemática do desenvolvimento e o estabelecimento dos critérios que definem os estádios de desenvolvimento das diferentes sociedades, apresentam-se como temas fundamentais quando se pretende avaliar a evolução social de um determinado território.

No entanto, a ideia de desenvolvimento nem sempre correspondeu àquela que conhecemos hoje. Alguns dos fenómenos que têm caracterizado as sociedades contemporâneas fazem emergir novos desafios e problemas cuja resolução é difícil de se efectuar, exclusivamente, ao nível da esfera económica. A incapacidade de resposta proposta por um modelo de desenvolvimento que valoriza a dimensão económica em detrimento de outras, favorece o desenvolvimento de novas abordagens que contemplam outros princípios e diferentes lógicas de interpretação da realidade. A incursão teórica pelo conceito de desenvolvimento demonstrar-nos-á precisamente que a contraposição entre desenvolvimento e crescimento económico tem vindo a ocupar um lugar central na pluralidade de discussões desenvolvidas sobre a temática. O devir histórico coloca-nos perante novos desafios que fazem com que a definição de desenvolvimento evolua e se encontre imbuída de diversos sentidos.

1.3.1. Os Diferentes Conceitos de Desenvolvimento

Se partirmos de um ponto de vista teórico, o conceito de desenvolvimento encontra-se essencialmente associado às ideias de progresso, felicidade, bem-estar, realização e justiça. Assim sendo, o processo de desenvolvimento implicaria que a justiça se constituísse como parte integrante na sua concretização (Amaro, 1990a). No entanto, os últimos séculos têm revelado uma realidade que contraria este princípio, pelo menos de uma forma tão simplista. A história da Humanidade encarregou-se de demonstrar que os

processos de desenvolvimento podem traduzir um agravamento das desigualdades, quer ao nível económico, como social e político.

As sociedades nascidas da Revolução Industrial, apesar das múltiplas versões que conheceram, assentaram, na grande maioria dos casos, na procura do crescimento económico, ou seja, na possibilidade de produzir em abundância e de consumir cada vez mais como forma de satisfazer velhas e novas necessidades, recorrendo-se, para tal, aos novos recursos tecnológicos, produtivos e políticos. Nesta perspectiva, a política de desenvolvimento equacionava-se basicamente em termos económicos: investimento e produção. As propostas de desenvolvimento centravam-se, no seu essencial, em fórmulas para «maximizar» o crescimento, pois entendia-se que os seus benefícios acabariam por se difundir por toda a sociedade, atingindo todos os que se encontrassem inclusivamente na sua base (Rubarth, 1999).

Durante as décadas de 50 e 60, as concepções de desenvolvimento ao se encontrarem associadas ao crescimento económico, admitiam, na sua generalidade, essencialmente três afirmações que defendem que “(...) *um crescimento económico rápido dá origem a níveis mais elevados de desenvolvimento social e cultural e é factor de reduções das desigualdades sociais (...)*, mas também que este “(...) *é fundamentalmente possibilitado pelo aumento do stock de capital físico e pelo alargamento do mercado (...)*” e que “(...) *a indústria é o sector – chave deste processo de crescimento económico.*” (Almeida *et al.*, 1994:4).

Nesta perspectiva, associados ao conceito de desenvolvimento e partindo da lógica dominante das sociedades da “era industrial”, identificam-se, segundo Amaro (1990), alguns mitos. Um deles assenta no excessivo *economicismo*, na redução do desenvolvimento ao crescimento económico como seu pilar fundamental, chegando a confundir-se um conceito com o outro. Muitos autores utilizam indiferentemente os termos desenvolvimento e crescimento. Lewis (1954) reconhece que o processo de desenvolvimento consiste em alargar o

leque de escolhas humanas mas opta pela noção de crescimento económico quando privilegia o crescimento em detrimento da distribuição. Por outro lado, a utilização de determinados indicadores económicos, como por exemplo, o rendimento, para comparar taxas de crescimento de um país em diferentes períodos ou para construir um quadro internacional de comparações entre países, constitui-se como instrumento de avaliação da riqueza de um país. François Perroux (1983) considera o crescimento como o aumento da dimensão de uma unidade, quase sempre a nação, cuja expressão se identifica pelo produto global bruto (conjunto de bens e serviços obtidos durante um período), referido ao número de habitantes. A valorização da quantidade em detrimento da qualidade, aponta para um segundo mito, o *quantitativismo*. As sociedades industriais valorizam a procura da quantidade, ou seja, as actividades que produzam bens e serviços económicos, impondo-se, como consequência, o *produtivismo*. Neste contexto, começam a definir-se contradições que advêm do reconhecimento da existência de indivíduos que não produzem e que, por isso, não contribuem para o crescimento económico. Esta improdutividade caracterizadora de alguns indivíduos traduz-se na inexistência de rendimentos, de tal forma que estes “não produtivos” se encontram impedidos de consumir. O *consumismo* constitui-se assim como uma outra face da moeda (só se pode aumentar constantemente a produção se se aumentar também o consumo), associado a uma crescente diversificação e diferenciação de produtos (produz-se não tanto para satisfazer necessidades, mas sofisticam-se as necessidades para satisfazer as vendas). Outro mito das sociedades industriais assenta numa crença ilimitada no progresso tecnológico. A *inovação tecnológica* constitui-se como pilar que permite aumentar a produtividade e disponibilizar uma variedade de produtos que permitem responder aos problemas emergentes. A par desta lógica, encontramos um dos processos históricos caracterizador das sociedades da era industrial e que se traduz na fuga dos indivíduos para as cidades. A concentração geográfica nos espaços urbanos apoiou-se na ideia de que a vida nas cidades era sinal de desenvolvimento, ao passo que, no campo, era sinónimo de subdesenvolvimento. A valorização dos espaços urbanos realizou-se a par da

desvalorização dos espaços e actividades rurais, surgindo o denominado mito da cidade ou do *urbanismo*. De referir, ainda, que as sociedades industriais impuseram o valor do *universalismo*, traduzido na massificação e uniformização dos consumos, valorizando ainda a dimensão *racionalista* enquanto processo de conhecimento, quase exclusivo, que promove a inovação tecnológica.

O modelo de desenvolvimento que tem predominado recentemente na história da humanidade e que fundamenta a procura do desenvolvimento enquanto crescimento económico, nos padrões acima referenciados, favoreceu o surgimento de uma cultura que valoriza fundamentalmente o fazer e o ter. O sucesso encontra-se, nesta perspectiva, equiparado à componente do bem-estar material das pessoas, ou seja, à disponibilização de quantidades acrescidas e variadas de bens e serviços a que estas possam recorrer como forma de realização do seu consumo. Este modelo veio, no essencial, até aos nossos dias, e caracteriza-se por princípios e indicadores que têm sido utilizados para valorizar os processos adoptados e os caminhos percorridos pelas diversas sociedades.

Entre as características mais marcantes que têm caracterizado as concepções dominantes de desenvolvimento que marcaram o período pós-guerra, para além do aumento da produtividade que acarretou um crescimento das sociedades, acompanhado de elevados níveis de bem-estar, também se salientam os efeitos que produziu no esvaziamento de regiões, modos de vida e recursos naturais. A concentração urbano-industrial fez-se acompanhar pelo desordenamento do território, reflexo de uma forte mobilidade de recursos humanos e do desenraizamento progressivo de populações, saberes e culturas (Reis, 2000). Por outro lado, o crescimento económico, o produtivismo e o consumismo, traduziram-se em rupturas ambientais caracterizadas por uma exploração desenfreada de recursos naturais, por diferentes formas de poluição, pelo pretenso domínio científico e tecnológico da Natureza e pela produção exagerada de lixo. A produção industrial capitalista exige um tempo

para o processo produtivo incompatível com o tempo que requer a natureza para a sua reprodução. É tendo em conta este pressuposto do funcionamento das sociedades industriais que se tem considerado difícil a compatibilização e articulação do crescimento económico com a defesa do ambiente. As forças produtivas, ao chocarem com as condições de produção, com os limites naturais, transformam-se em forças destrutivas, gerando o esgotamento do crescimento económico e a crise sócio-ambiental (O'Connor, 1990). A expansão da economia acaba por conduzir, desta forma, à destruição das próprias bases da sua reprodução.

A consciência destes efeitos “perversos” que se reflectiram a diversos níveis (social, cultural, político e ambiental) culminou, nos anos 70, numa frustração relativamente à “primeira década do desenvolvimento” e nas primeiras críticas ao modelo que identificava desenvolvimento com crescimento económico. Hirschman ao realizar o balanço da grandeza e decadência da economia do desenvolvimento realça as suas “desventuras” e “desastres” e afirma que “o declínio da economia do desenvolvimento é em parte irreversível” (1986, pp. 78). Os resultados profundamente contrastados deste modelo de desenvolvimento fizeram com que alguns dos seus principais pilares fossem repensados. O estudo de Adelman e Morris (1973), constituiu-se como uma peça fundamental no questionamento da relação directa entre crescimento e desenvolvimento, mostrando que o nível do PNB *per capita* não deve ser encarado como o factor mais marcante na explicação das diferenças ao nível das desigualdades de rendimentos entre países. Outros, entre os quais o grau de desenvolvimento dos recursos humanos, a abundância dos recursos naturais, o grau de intervenção do Estado na actividade económica, o grau de participação política, são também relevantes para a caracterização do desenvolvimento.

Os indicadores de desenvolvimento, começaram então a ser colocados em causa. Por exemplo, Dudley Seers (1979)³, chamou a atenção para a reapreciação da doutrina do desenvolvimento e questionou a crença no aumento do rendimento nacional enquanto solução para os problemas sociais e políticos. Na sua opinião, perante a complexidade dos problemas do desenvolvimento é necessário reconsiderar a utilização de um só indicador. Um plano de desenvolvimento que não considere como objectivos reduzir a pobreza, o desemprego e a desigualdade de rendimentos, não poderá constituir-se efectivamente como de “desenvolvimento”. A esta conclusão chegou quando considerou a necessidade de colocar três questões para avaliar o desenvolvimento de um país. São elas: *o que é que se passa com a pobreza? Com o desemprego? Com as desigualdades?* Na sequência destas interrogações, se se constatar que algum destes três problemas centrais se agravou, ainda que o crescimento duplique a capitação do rendimento, deverá questionar-se a existência de desenvolvimento. Nesta perspectiva, a verdadeira realização da personalidade humana requer outras condições que não podem ser avaliadas meramente em termos económicos.

As preocupações, não apenas com a satisfação do bem-estar económico, mas também com a qualidade desse bem-estar, fazem emergir novas filosofias de desenvolvimento. Parte-se do pressuposto de que um nível de produção mais elevado não significa necessariamente que as necessidades estejam a ser satisfeitas. A evolução da economia não impediu o surgimento de fenómenos como a pobreza, de tal forma que nos deparamos com uma parte da população que se encontra desprovida de condições para a sua reprodução material. Assiste-se, assim, a dois momentos contraditórios que, historicamente, facilmente constatamos que caminham paralelamente: enriquecimento e empobrecimento. A industrialização, longe de gerar a abundância para todos e

³ O autor aponta como valores orientadores do desenvolvimento, como condições necessárias para a realização do potencial da personalidade humana, três necessidades básicas, a saber: alimentação suficiente, emprego e distribuição dos rendimentos. Nesta perspectiva, quando se aborda o desenvolvimento de um país, deverão ser colocadas as seguintes questões: “(...) qual tem sido a evolução 1) da pobreza, 2) do desemprego, 3) das desigualdades de rendimento?” (Seers, 1979:952). Se se constatar uma melhoria destas três dimensões, então poderá afirmar-se que houve “desenvolvimento”.

contribuir para a erradicação da pobreza, acaba por criar condições para a sua persistência ao possibilitar a produção de bens que não são consumidos por todos, verificando-se desigualdades no seu acesso. Crescer economicamente não significa distribuir os resultados daí decorrentes, ou distribuí-los de forma igualitária. O desenvolvimento comporta em si mesmo o subdesenvolvimento. As variáveis económicas não são suficientes para produzir desenvolvimento socialmente justo, ou seja, o crescimento económico não produz, directa ou necessariamente, desenvolvimento social.

A clarificação entre os conceitos de desenvolvimento e crescimento económico contou, na década de 70, com contributos essenciais como o de David Morse, director da OIT, que questionou o “PNB”, ou as conclusões da Conferência Mundial sobre o Emprego da mesma organização, em 1976, que associam a estratégia de desenvolvimento ao conceito de necessidades básicas. O presidente do Banco Mundial, McNamara, procurou associar ao conceito de crescimento o de distribuição, visto como potenciador de desenvolvimento e não como inibidor (Sangreman, 2004). A nível internacional, parece existir, pela primeira vez, um consenso sobre a importância da “redistribuição com crescimento”, associando-se à variável crescimento a dimensão social no desenvolvimento. Começa a definir-se a necessidade de uma diversidade de critérios para determinar se de facto ocorre ou não desenvolvimento, não podendo este resumir-se a um único índice.

O fôlego da exclusividade do raciocínio económico começa a perder força na agenda internacional, sobretudo a partir da década de 80. Os temas e as questões sociais ganham proeminência, assistindo-se como que a uma “flexibilização da hierarquia temática”, que se traduziu numa actualização do enfoque dado ao crescimento económico. A década de 80, com a publicação do Relatório Brundtland⁴ (em 1987), chega ao conceito de desenvolvimento sustentável, começando as questões ambientais a constituírem-se como uma preocupação global. De entre as várias dimensões a que esta noção faz apelo,

⁴ Relatório baptizado com o nome do presidente da Comissão Mundial para o Ambiente e Desenvolvimento e primeiro-ministro norueguês Gro Harlem Brundtland.

salienta-se aquela que se refere em não comprometer para as gerações futuras, condições de desenvolvimento semelhantes às das gerações actuais. Isto significa que o desenvolvimento não pode assentar na degradação dos recursos naturais e culturais, não renováveis, mas deve privilegiar sim a sua preservação⁵. Desenvolve-se, sobretudo a partir deste acontecimento, a ideia da solidariedade intergeracional na gestão dos recursos naturais, concretizada no conceito de sustentabilidade. É possível constatar igualmente que neste conceito se integram aspectos demográficos e ecológicos, destacando-se, para a sua efectivação, dimensões fundamentais que remetem para a necessidade de investimento em capital humano, para o surgimento de um novo actor social (as gerações futuras) e para a cooperação a nível mundial (Reis e Lima:1998).

Este relatório, em conjugação com os autores do “*Ajustamento com Rosto Humano*”⁶ elaborado para a UNICEF, reúnem um conjunto de contributos que introduz a necessidade premente de olhar para as variáveis sociais do desenvolvimento, onde se incluem, também, as ambientais, uma vez que as políticas de estabilização e “ajustamento” destinadas a estimular o crescimento não permitiram melhorar a qualidade de vida das populações. Ao conceito de desenvolvimento associa-se, cada vez mais, “um rosto humano”, afirmando-se os aspectos sociais como suas referências fundamentais. A prioridade ao nível do investimento é atribuída ao capital humano (por exemplo, em termos da educação e formação profissional) relativamente ao capital físico. A reestruturação do FSE em 1977 e 1982, efectuou-se neste sentido, pretendendo a CE reforçar a sua intervenção nos domínios do emprego e da formação (sobretudo dos jovens). Em 1989, o comprometimento da CE para com o domínio social reafirmou-se ao valorizar, através de várias iniciativas

⁵ Destacam-se, como acontecimentos fundamentais para a reflexão sobre o homem e o seu ambiente, para além do Relatório Brundtland, em 1987, por exemplo: a Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento – ECO’92, realizada no Rio de Janeiro em 1992; a Conferência sobre a Desertificação, as Florestas e a Biodiversidade, em 1995; o Relatório à Assembleia das Nações Unidas da Comissão sobre o Desenvolvimento Sustentável, de 1997; o Protocolo de Quioto, em 1997 e a Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente, em Joanesburgo, em 2002.

⁶ Importa registar o contributo da publicação “Ajustamento com Rosto Humano” (Cornia, G. Andrea, Jolly, Richard, Stewart, Frances, 1987), ao colocar em destaque, não só a redução da pobreza, como também as dimensões sociais e humanas do *ajustamento*.

complementares da intervenção dos fundos estruturais⁷, a valorização dos recursos humanos (Almeida *et al.*, 1994).

A valorização da dimensão social do conceito de desenvolvimento encontra-se também presente quando se apela à importância da participação das populações nos seus processos de desenvolvimento, bem como ao seu «empowerment»⁸. É neste contexto que podemos situar o surgimento do termo desenvolvimento comunitário que designa “(...) *o conjunto dos processos pelos quais uma população une os seus esforços aos dos poderes públicos com o fim de melhorar a sua situação económica, cultural e social e bem assim integrar-se na vida da nação e contribuir para o progresso nacional geral*”. (Silva, 1963: 543). Encontra-se subjacente neste conceito a ideia de que a transformação, inerente ao processo de desenvolvimento, implica a iniciativa local, a convergência de esforços e a participação dos indivíduos que dela irão beneficiar. A acção comunitária é encarada como imprescindível para a prática de um desenvolvimento alternativo. De acordo com Friedmann (1996), este desenvolvimento deve ser feito através de acções que conduzam ao empowerment social, político e psicológico das unidades domésticas e dos seus membros individuais. As condições necessárias para a determinação da presença ou ausência de desenvolvimento implicam uma variedade de pressupostos que não se limitam apenas ao crescimento económico apropriado, mas propõem outros desafios como a dinamização da acção local, a democracia participada, a igualdade de género e a sustentabilidade.

Os desafios propostos pelas novas abordagens alternativas colocam a ênfase num ponto de partida que tem merecido destaque numa variedade de investigações e debates científicos: a localidade. O enfoque no território, nas comunidades locais e nas suas capacidades endógenas de iniciativa, trazem para a discussão um outro nível de desenvolvimento: o local. É possível

⁷ Numa primeira fase podem destacar-se as seguintes iniciativas: LEDA, ERGO, FORCE e PETRA, e numa segunda fase: HORIZON, NOW e EUROFORM.

⁸ Friedmann (1996) reconhece no empowerment uma estratégia de capacitação, ou seja, de reforço das capacidades individuais com vista a abordar em melhores condições as oportunidades sociais.

identificar vários factores que conjugados explicam a emergência do tema. A existência de um modelo que “impedia” que se considerassem outras dinâmicas que não aquelas que se verificavam somente nos espaços urbanos dos países mais desenvolvidos da Europa, começou a ser questionada quando se constatou que nos países da Europa do Sul, o espaço rural, regionalmente mais diferenciado, nem sempre assumiu uma posição passiva nos processos de transformação, como também foi alvo de experiências de industrialização, que assentaram fundamentalmente em factores e recursos inerentes aos contextos locais. Assim sendo, a consideração de processos de desenvolvimento baseados em iniciativas de base local, contribuíram para a emergência de novas concepções que ultrapassaram as reflexões macro-económicas e macro-sociológicas, características do apelidado modelo fordista de desenvolvimento (Reis e Lima, 1998). Estas reflexões valorizavam um tipo de espacialização que assentava numa visão centralizadora do desenvolvimento. Os interesses nacionais posicionavam-se acima de quaisquer interesses regionais, de tal forma que os objectivos de desenvolvimento regional se encontravam dependentes das metas macro-económicas e do crescimento económico global. O desenvolvimento era “(...) *impulsionado a “partir de cima” e (supostamente) propagado “para baixo”, numa perspectiva funcionalista (...)*” (Amaro, 1991:167). Os pilares deste modelo de desenvolvimento são abalados perante a identificação de um conjunto de situações, tais como: a desvalorização das economias de escala e a constatação das vantagens das economias de pequenas séries, a descentralização e a segmentação dos processos produtivos, a falência dos mecanismos de regulação nacional e macro-económica e a crise financeira do Estado-Providência. Estas transformações, entre muitas outras, traduziram-se numa crise da base territorial nacional e no surgimento de novas territorialidades, impulsionando uma tendência de valorização dos governos locais como agentes de renovação das políticas públicas (Dowbor, 2001). Um regime caracterizado por um processo de produção em massa e em grandes unidades industriais, concentradas espacialmente, apoiado por um Estado centralizado e intervencionista, dá lugar à emergência de estratégias que dão

relevância às capacidades produtivas e organizativas locais e a diferentes lógicas de espacialização. Os processos de descentralização a que assistimos nas últimas décadas, contribuem assim para uma maior importância do nível local e atribuem-lhe crescentes responsabilidades no desenvolvimento do território.

Prosseguindo a incursão pela evolução do conceito de desenvolvimento, identificamos o relatório mundial do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)⁹ de 1990, igualmente como um marco importante na legitimação de novas dimensões do conceito de desenvolvimento, partindo da necessidade de encontrar uma medida de desenvolvimento que não ignorasse os aspectos sociais. Abandonado que foi o processo de avaliação do grau de desenvolvimento económico traduzido em termos do PIB «per capita» como indicador por excelência dos padrões de desenvolvimentos das sociedades, o PNUD estruturou um conceito de desenvolvimento mais global e representativo da condição humana. A avaliação e a análise sustentada do processo de desenvolvimento ultrapassam a componente meramente económica, passando a integrar um conjunto de variáveis sociais, económicas e demográficas.

É neste contexto que surgiu o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) que, apesar das suas reconhecidas dificuldades metodológicas, passou a relativizar o PIB enquanto medida universal do desenvolvimento. As desigualdades económicas e sociais passam a ocupar definitivamente o centro das atenções das correntes dominantes da teoria do desenvolvimento. A definição apresentada de Desenvolvimento Humano realça, essencialmente, o alargamento das escolhas oferecidas à população, valorizando um desenvolvimento mais democrático e participativo. Essas “(...) *escolhas devem*

⁹ O PNUD foi criado em 1965, pela junção de dois programas da ONU de cooperação técnica, sendo a maior fonte das Nações Unidas para o desenvolvimento humano. As suas actividades encontram-se, essencialmente, centradas na criação de condições destinadas a eliminar a pobreza e proporcionar o desenvolvimento, procurando, ainda, auxiliar os países a gerir o desenvolvimento e a transferir e adaptar tecnologias, promover a iniciativa empresarial como forma de criar emprego e de reduzir a pobreza, contribuir para a promoção da mulher, apoiar a preservação do ambiente e dos recursos humanos, coordenar e administrar Fundos dirigidos a áreas específicas do desenvolvimento.

incluir o rendimento, emprego, educação, saúde, ambiente, segurança, liberdade de participação nas decisões comunitárias e cujo centro seja a expansão e utilização de todas as capacidades da personalidade humana (...)” (Sangreman, 2004:3).

No conceito de Desenvolvimento Humano, destacam-se três aspectos fundamentais para que os indivíduos possam expandir as suas oportunidades de vida: viverem uma vida mais longa e saudável, gozarem de um nível de vida adequado e serem instruídos. De acordo com esta abordagem, o processo de cálculo do IDH, na sua expressão mais sintética, integra três índices básicos que se relacionam com o rendimento/padrão de vida¹⁰, a longevidade¹¹ e o nível de educação¹² das populações. Foi a partir da ideia base que sustenta o IDH, que assenta na integração das três componentes referidas, que se foi afirmando a consciência de que a análise dos níveis de desenvolvimento não possui um carácter absoluto, de tal forma que o PNUD tem vindo a associar à construção deste indicador a análise de aspectos sectoriais relacionados com a compreensão mais vasta da complexa problemática da caracterização do desenvolvimento. É desta forma que, para além do IDH, os relatórios começaram a privilegiar também uma abordagem comparativa de aspectos como a segurança humana, a desigualdade sexual e o financiamento do desenvolvimento, como exemplos do processo de análise do desenvolvimento humano, contribuindo, conseqüentemente, para uma maior amplitude do seu significado.

O objectivo principal é enquadrar na análise de um processo de desenvolvimento social e económico, um diferenciado conjunto de aspectos da existência e da condição humana. No entanto, e tendo como referência

¹⁰ O rendimento é calculado tendo por base o PIB per capita do país. Como existem diferenças entre o custo de vida de um país para o outro, o rendimento é medido pelo IDH em dólar PPC (Paridade do Poder de Compra), que elimina essas diferenças.

¹¹ O Índice de longevidade é avaliado considerando a esperança de vida à nascença. Este indicador mostra o número de anos que uma pessoa, nascida numa determinada localidade, num ano de referência, deve viver.

¹² O índice de educação traduz essencialmente a taxa de alfabetização da população de ambos os sexos com 14 e mais anos de idade que sabe ler e escrever, e a participação das pessoas que frequentam qualquer grau de ensino (básico, secundário ou superior).

sobretudo o relatório de 1998, deve reconhecer-se que “(...) o conceito de Desenvolvimento Humano é muito mais amplo que o IDH. É impossível apresentar uma medida completa – ou mesmo um conjunto completo de indicadores – porque há muitas dimensões vitais do desenvolvimento humano que não são quantificáveis” (PNUD cit. in Cónim, 1998:283).

Os últimos relatórios elaborados pelo PNUD vão ao encontro da amplitude e abrangência do conceito. Para além do IDH, passaram igualmente a ser objecto de cálculo outros indicadores, tais como: o Índice de Pobreza (para os países em desenvolvimento e para os países industrializados), o Índice de Desenvolvimento Ajustado ao Sexo e a Medida de Participação Ajustada aos Sexos. De um modo sucinto, estes remetem para uma análise das condições de igualdade de acesso aos benefícios do crescimento e do desenvolvimento, afirmando ser esta a forma de reduzir a pobreza e a exclusão social e promover o desenvolvimento humano.

Como já foi referido, tratando-se de um processo baseado nas escolhas, e partindo do pressuposto que estas podem ser infinitas e variáveis ao longo do tempo, o desenvolvimento humano deve ser encarado como um conceito sujeito constantemente a revisões e ajustamentos. É com base nesta ideia que se podem situar as escolhas adicionais referentes à liberdade política, económica e social, as oportunidades para a criatividade e produtividade e a garantia dos direitos humanos (Ferreira, 1998). Os melhoramentos que todos os anos são introduzidos na construção do IDH e que contemplam aspectos importantes do desenvolvimento humano, enquadram-se na dinâmica que caracteriza o conceito.

O relatório de 1998, no seu prefácio, faz ainda referência à incapacidade de alguns em acederem à satisfação das suas necessidades básicas, quando conclui que “(...) apesar de uma impressionante vaga de consumo em muitos países, nem tudo está bem: mais de mil milhões de pessoas, não têm

oportunidade de consumir por vias que lhes permitam satisfazer as suas necessidades básicas” (PNUD cit. in Cónim,1998:284).

Adverte-se também aqui para o dilema da sustentabilidade dos processos associados ao próprio consumo e ao desenvolvimento no seu sentido global. Se por um lado o aumento do consumo coloca em causa o desgaste dos recursos renováveis, por outro, a sua limitação pode impedir o acesso a um direito básico ao restringir a liberdade de escolha e reduzir as possibilidades de libertação das situações de pobreza.

Embora fazendo referência ao facto de que sem crescimento económico nenhuma melhoria de bem-estar humano é possível, a diferença que ainda permanece na abordagem do desenvolvimento humano remete para a valorização dos aspectos sociais sobre os económicos, personalizando-se deste modo o desenvolvimento. No entanto, e de acordo com algumas posições, nomeadamente a do Banco Mundial, as duas dimensões – social e económica – apresentam igual importância (Sangreman, 2004).

Tendo em linha de conta o que foi referido, é possível constatar o impulso dado ao aspecto qualitativo da teoria do desenvolvimento. De uma forma sintética, as novas formulações deste conceito valorizam um conjunto de características que colocam o enfoque na multidimensionalidade, nas capacidades das populações (muito mais do que nas suas necessidades), e na importância da sua participação no processo de desenvolvimento. Por outro lado, estabelece-se uma nova relação com o ambiente, passando este a ser considerado fundamentalmente como um “parceiro” e não como um constrangimento. Os novos territórios de acção ultrapassam os territórios nacionais considerados centrais no modelo de desenvolvimento fordista, passando a cruzar-se diferentes especializações e novos protagonistas que têm como objectivo dar respostas aos desafios globais que se colocam localmente.

1.4. As Novas Respostas Propostas pelo Desenvolvimento Local

Já foi referido anteriormente que perante o esgotamento dos grandes modelos de desenvolvimento dos anos 70, se inicia uma viragem em termos de concepção de desenvolvimento. Atendendo às especificidades (económicas, sociais, políticas e culturais) que caracterizam cada região, acentua-se a importância de que *the small is beautiful* e admite-se que qualquer processo de desenvolvimento, verificado numa sociedade ou região, deverá considerar e aproveitar os seus recursos endógenos, permitir e fomentar a participação da sociedade civil, mediante a articulação da intervenção com outros parceiros e poderes locais.

Mas, afinal, que impasses contribuíram para a necessidade de repensar o sistema e impulsionaram o surgimento de formulações que atribuem um papel crucial às dinâmicas locais nas estratégias de desenvolvimento contemporâneas?

Os sucessos que se esperavam de um modelo de desenvolvimento que visava fundamentalmente o crescimento económico, não impediram o aparecimento de desigualdades na distribuição do rendimento nem, conseqüentemente, as injustiças sociais. Fenómenos como o desemprego e/ou a crescente precarização das formas de emprego têm vindo a agravar-se, de tal modo que a relação entre crescimento económico, emprego, progresso tecnológico, produtividade, competitividade e concorrência internacional se encontra sujeita a uma tensão crescente. Por outro lado, o crescimento desigual, a polarização social, o agravamento das desigualdades sociais, favorecem o aparecimento de novas formas de marginalização, de pobreza e exclusão social e/ou o alargamento de outras. O aumento do número de pessoas que se encontram numa situação de dependência, as rupturas ambientais, o clima de insegurança que caracteriza as sociedades, e, de uma forma geral, o agravamento dos problemas económicos, sociais, culturais e ambientais colocam o modelo de desenvolvimento produtivista numa posição de evidente debilidade, exigindo

novos modelos e comportamentos ao nível das diversas esferas das sociedades contemporâneas. Os factores de bloqueio com que actualmente as sociedades se deparam, constituem-se como ameaças globais que colocam em causa os pilares fundamentais das sociedades industriais e exigem a definição de novos caminhos. Os processos de globalização que se manifestam a diversos níveis (social, económico, cultural, comunicacional, informativo, ambiental) impõem às sociedades um conjunto de desafios aos quais necessariamente têm que dar resposta. Entre as respostas que se têm vindo a desenhar, as que se constituem a nível local, ou seja, nas comunidades localmente identificadas e enraizadas, assumem uma preponderância crescente. A multiplicação das respostas locais deve-se a um conjunto diversificado de razões, algumas das quais já anteriormente enunciadas. No entanto, existem três que se destacam pela sua abrangência. A primeira, remete-nos para a incapacidade dos modelos tradicionais em responder aos problemas emergentes. A segunda, para a emergência de novos dinamismos territoriais, por um lado de cariz supranacional e transnacional, por outro, de natureza local e regional. Uma multiplicidade de factores relacionados com novas lógicas mercantis e comunicacionais reforçam os níveis supranacional e transnacional, mas simultaneamente contribuem para o ressurgimento das lógicas de tipo infranacional, ou seja, de base local e regional. Por fim, a terceira razão que pode ser enumerada no âmbito de uma maior afirmação das respostas locais relaciona-se com o surgimento e valorização de novos factores atractivos nos espaços locais.

1.4.1. O impulso de novas espacialidades

A base territorial nacional, que se afirma com o capitalismo, depara-se com um conjunto de processos que desestruturam os seus pilares de apoio. O surgimento de novas especializações contribuiu para que a territorialização de base nacional se deparasse com algumas contradições (Amaro, 1990b). Por exemplo, o alargamento da esfera de circulação do capital-mercadoria, faz com que deixe de fazer sentido falar somente em mercados internos nacionais. A

integração dos mercados para além das fronteiras nacionais, reforça o caminho em direcção a uma lógica de mercado mundial. O alargamento da esfera e dos espaços de circulação capital-dinheiro, contribui para um processo de internacionalização dos capitais, colocando-se, mais uma vez em causa o território nacional face a um cenário de fluxos financeiros internacionais e à constituição de canais de integração financeira de tipo transnacional e supranacional. As estratégias adoptadas pelas empresas que praticam a deslocalização dos processos produtivos, de forma a beneficiarem de um maior proveito ao nível das diferentes condições de produção e reprodução existentes nos diversos países, conduzem à transnacionalização da produção. Deste modo, os sistemas produtivos nacionais são complementados e/ou substituídos por outros e a tradicional articulação e coerência entre o ciclo produtivo da mercadoria e os espaços produtivos são colocadas em causa perante os constantes movimentos de deslocação dos segmentos dos processos produtivos. De referir, ainda, que a expansão dos fluxos migratórios de natureza internacional e inter-regional, bem como a crescente influência dos processos de comunicação e informação que adquirem uma lógica de transnacionalização contribuem, de forma decisiva, para a diluição das fronteiras nacionais. Por outro lado, ao nível político, surgem novas formas de regulação institucional e de intervenção de tipo supranacional ou transnacional que, a par das tendências referidas, foram transformando os diferentes espaços nacionais, fazendo emergir, em simultâneo, novas formas territoriais: a supranacional e a transnacional (Amaro, 1990c).

É possível identificar assim um conjunto de transformações que se traduzem, em termos espaciais, em alterações ao nível da base territorial nacional e na emergência de novas territorialidades. De uma forma sintética, pode referir-se que a transnacionalização da produção, do capital, da cultura, da informação, dos meios de comunicação e da força de trabalho, se constituem como processos que impulsionam a *transnacionalidade*. A definição de novas formas de regulação que possibilitam o alargamento das bases territoriais económicas,

sociais, culturais, políticas e institucionais¹³ contribuem para a afirmação de outra lógica territorial: a *supranacionalidade* (Amaro, 1991).

No entanto, paralelamente a estas duas lógicas territoriais, ressurgiu uma outra, de âmbito *infranacional*, que tem vindo a assumir uma posição importante quando se aborda a questão do desenvolvimento de um determinado território. O reforço que nos últimos anos tem sido atribuído à(s) base(s) infranacional(is) e à procura de novas afirmações territoriais, ficou a dever-se a múltiplos factores. Entre eles, desatacam-se:

1) *a crise de um Estado – Providência que, incapaz de responder aos problemas e necessidades regionais e locais, permitiu o aparecimento de actores locais que chamaram a si a responsabilidade de os tentar resolver e de encontrar soluções outrora por ele desenvolvidas;*

2) *a crise do modelo fordista de desenvolvimento que possibilitou o surgimento de um novo paradigma económico mais flexível, onde a descentralização da produção e as economias de pequena dimensão favorecem a afirmação de novos actores como as PME's, as associações e outras pequenas organizações descentralizadas;*

3) *as estratégias das grandes empresas que, ao procurarem melhores condições de produção, abrem caminho à procura de mecanismos de regulação e reprodução diferenciados de base local;*

4) *a redescoberta das identidades locais é impulsionada perante um contexto em que as crescentes aculturações internacionais e transnacionais colocam em causa as referências culturais, sociais, económicas, políticas, ideológicas, etc.*

A necessidade de procurar e reconstruir as raízes depende, deste modo, das confrontações a que os indivíduos e os grupos estão sujeitos perante as pressões exercidas pelas crescentes internacionalizações e transnacionalizações (Amaro, 1990c).

¹³ Temos como exemplo deste processo a União Europeia, enquanto projecto cuja intervenção ultrapassa a esfera económica, insurgindo-se noutras vertentes, tais como a social, política, institucional, cultural, etc.

Nos últimos anos, assiste-se então à emergência e ao ressurgimento de múltiplas lógicas territoriais que se cruzam e que conduzem a tendências de “de-territorialização/re-territorialização”, traduzindo-se tal facto num enfraquecimento do Estado-Nação (Amaro, 1990b).

É neste contexto que podemos situar a emergência de novos caminhos protagonizados por processos de desenvolvimento descentralizados, que se caracterizam por recorrerem essencialmente às capacidades e potencialidades endógenas de um determinado território. Do ponto de vista teórico, é frequente fazer corresponder estas novas dimensões territoriais do desenvolvimento ao *paradigma territorialista*, em oposição a um outro paradigma, o *funcionalista*, que se caracteriza por uma visão centralizadora do desenvolvimento onde a lógica nacional se assume como elemento fundamental. As principais características e diferenças entre estes dois paradigmas serão exploradas seguidamente.

1.4.2. O paradigma funcionalista e o paradigma territorialista

Qualquer reflexão que se pretenda levar a cabo em torno do conceito de desenvolvimento não pode deixar de abordar e fazer referência a estes dois paradigmas. Tratam-se de lógicas antagónicas mas, de certa forma, também complementares de análise deste processo.

A lógica funcionalista encara o desenvolvimento mediante uma perspectiva centralizadora. Assim sendo, esta estratégia “(...) *consubstanciada no aparelho de estado aparece como elemento fundamental de coordenação e ordenamento do território. O seu grande objectivo é justamente a unidade nacional com vista à obtenção do crescimento económico máximo.*” (Quintas, s/d:2). Desta forma, o desenvolvimento é “(...) *impulsionado “a partir de cima” e (supostamente) propagado “para baixo” (...)*” (Amaro, 1991:167).

A lógica territorialista parte de uma perspectiva de desenvolvimento endógeno, desencadeado a partir de baixo. É nos actores e recursos locais que deverão ser procuradas as soluções que originam o processo de desenvolvimento. Amaro (1991), sintetiza algumas das características mais relevantes deste paradigma. Para o autor, trata-se de uma estratégia: que assenta numa visão integrada e diferenciada do desenvolvimento; que realça a importância das comunidades locais dando relevo às suas capacidades e necessidades; que valoriza as identidades regionais e locais; que destaca o estabelecimento de formas de solidariedade e comunicação, sejam elas formais ou informais, entre comunidades, regiões ou países, podendo cruzar-se as diferentes dimensões espaciais; que se apoia na descentralização e apela à participação, autonomia, solidariedade e diferença.

Este paradigma, segundo Henriques (1990), concebe o processo de desenvolvimento baseado na ideia de que este se atinge mediante a participação global dos diferentes recursos, com vista à resolução das principais necessidades do território. Deste modo, as características locais constituem-se como elementos essenciais a considerar na conquista dos objectivos de desenvolvimento de determinada região.

O objectivo central no que diz respeito ao desenvolvimento deixou de ser, como refere Baptista (1985), a capacidade de determinada região atrair novos investimentos para serem elas próprias capazes de gerar condições de investimento dentro das suas estruturas. Assim sendo, cada região deve ter capacidade para mobilizar recursos tanto endógenos como exógenos. Este modelo territorialista, privilegia a criação de oportunidades a nível local e regional como ponto de partida para a dinâmica de participação dos cidadãos no processo de desenvolvimento.

O conceito de espaço, segundo a visão de Silva e Silva (2002), começa a assumir um papel estratégico no processo de desenvolvimento, levando a repensar a perspectiva funcionalista que o reconhecia apenas enquanto base

na qual actuam e se localizam forças económicas. Outros aspectos estruturais do desenvolvimento, que não meramente o económico, passam a ser considerados, nomeadamente os de âmbito social, cultural, ambiental e político, que ao serem associados a diferentes meios, fazem erigir o território à categoria de sujeito activo do desenvolvimento.

Neste contexto, o território enquanto espaço “(...) *apropriado, organizado e reconhecido, de um ponto de vista político, social, económico e ideológico, por um grupo ou classe social, em nome da população que nele habita e trabalha e com ele se identifica (...)*” (Amaro, 1990c:40), assume um papel crucial na compreensão do desenvolvimento enquanto processo endógeno. Existe, deste modo, uma identidade intrínseca a qualquer pertença territorial, apresentando-se a nação como um «puzzle» onde se podem encontrar múltiplas identidades territoriais. O Estado-Nação confronta-se, ao nível dos seus conteúdos e contornos, perante um conjunto de transformações que o obrigam a manobrar-se e adaptar-se às diferentes territorialidades.

Analisando o desenvolvimento local nesta perspectiva, pode concluir-se que se trata de um processo que conjuga elementos de natureza funcionalista e territorialista, resultando da negociação que necessariamente se tem que estabelecer entre eles. A articulação entre diferentes formas espaciais que, ao invés de serem incompatíveis, se completam e enriquecem, constituiu-se como uma característica que marca as sociedades contemporâneas, que assentam, cada vez mais, numa lógica de “territorialidade flexível” (Amaro, 1990c). Se é certo que actualmente é frequente a afirmação de que somos cidadãos do mundo, também o é que, a par desta identificação, se constata um reforço das identidades locais e regionais. As identidades podem, assim, construir-se a diversos níveis: local, regional, nacional, internacional, supranacional e transnacional. Para esta tendência, muito contribuíram as novas formas de organização político – administrativa do espaço, ao permitirem a flexibilização e estruturação das fronteiras territoriais. Um exemplo desta realidade são as decisões políticas que, nos dias de hoje, exigem frequentemente a combinação

de diferentes níveis territoriais, sendo a sua articulação o principal desafio que se lhes coloca.

Para Amaro (1990b) o cenário que se tem vindo a configurar, por exemplo no caso concreto da Europa, não permite falar em destruição do Estado – Nação, mas fundamentalmente numa transformação das suas características, já que esta se encontra atravessada por lógicas diferenciadas e complexas de *integração* e *desintegração*. Ao nível das suas bases territoriais, podem identificar-se diferentes formas que se cruzam e articulam, construindo diversas combinações entre as quatro tendências territoriais: supranacional, transnacional, nacional e infranacional.

O processo de globalização coloca as sociedades contemporâneas perante uma complexidade de situações que exigem respostas adaptadas às novas circunstâncias, organizadas e estruturadas não somente pelo limitado número de protagonistas presentes no modelo “fordista”, mas também por uma diversidade de outros agentes intervenientes num processo de desenvolvimento que visa o reforço da participação. Nesta perspectiva, qualquer reflexão sobre o desenvolvimento local não deve ignorar que se trata de um processo que se encontra atravessado por lógicas territoriais diferenciadas.

É neste seguimento que podemos situar a visão de Roque Amaro, quando este refere que globalização não contraria o desenvolvimento local, mas, pelo contrário, alimenta-se dele e conduz a ele, sendo “faces de uma mesma moeda”. Visto desta forma, “(...) *a construção do global só é viável sobre raízes locais, da mesma maneira que as entidades e as lógicas locais só ganham sentido se referidas e articuladas com as dinâmicas globais*”, o que implica que o processo de globalização tenha que ser sempre “(...) *glocal (ou seja, simultaneamente global e local), o mesmo se passando com o processo da localização (...)*” (1997:12).

1.5. O Local e o Desenvolvimento Local

Tendo em consideração a interpretação atrás efectuada, é possível caracterizar o que se designa de local através de uma dupla interpretação: por um lado, representa o *locus* da vida social, o lugar onde se desenvolvem práticas e fenómenos sociais, por outro, não se encontra imune às formas de relação que lhe são externas. As estruturas localmente consolidadas em articulação com as relações de poder que ganham visibilidade no exterior dos sistemas locais, estruturam um campo de possíveis intervenções (Reis, 1992).

Nesta sequência, o local é, de certa forma, o palco de uma mediação, na medida em que processa e adapta dados de outras estruturas, e simultaneamente exerce uma influência sobre as políticas e práticas susceptíveis de reconstruir muitas outras (Ruivo, 1990).

O local é, pois, muito mais do que um repositório de tendências económicas, traduzindo-se também por um conjunto inter - relacionado de redes sociais e culturais específicas. Ruivo (2003), define três características que marcam a designação conceptual de local. Para além de um *território físico* que se encontra em constante mutação e construção, a sua existência deve ser encarada na relação que estabelece com outros territórios. Sendo um produto de interacções territoriais é também um produto social construído pelos diferentes elementos que o constituem e dos quais se realçam os habitantes. Digamos que cada local se caracteriza pela sua identidade sócio-cultural e pela reconstrução dinâmica dessas identidades.

Qualquer abordagem ao tema do desenvolvimento local deverá ter como referência, na sua análise, a interpretação da dimensão “local”, ou seja, deverá considerar a ideia da primazia do particular e reconhecer que cada território é detentor de potencialidades e características próprias. Colocar a tónica nesta vertente “(...) *pressupõe uma tomada de consciência da identidade em torno da qual se define um espaço colectivo (...)*” (Nóvoa, 1992:19), não descurando o

facto de que este representa uma excelente oportunidade “(...) *para empreender acções significativas de desenvolvimento, sem deixar de ser o lugar onde muitas das tendências macro – sociais se concretizam*” (Fragoso, 2005:64).

Um aspecto fulcral na interpretação do desenvolvimento local remete para o papel do território, não centrado na ideia de espaço tradicionalmente económico e encarado numa perspectiva abstracta, mas concebido com capacidade de administração interna. Esta concepção de desenvolvimento vê o seu campo de acção ampliado, valorizando acções integradas de desenvolvimento, baseadas não somente no económico, mas também e como já foi referido, no social e ambiental. É valorizada, nesta perspectiva, a participação de todos os actores locais enquanto condição para a sua sustentabilidade. O desenvolvimento local promove, assim, a concertação de iniciativas, responsabilizando os seus beneficiários, os actores locais, por elaborar e concretizar estratégias sustentáveis de desenvolvimento que se baseiam fortemente na mobilização do potencial endógeno do território, com o objectivo de melhorar a qualidade de vida dos seus habitantes.

O reconhecimento das especificidades de cada local é um dos pontos caracterizadores do desenvolvimento local, encarado, nesta vertente, como “(...) *um processo de diversificação e de enriquecimento das actividades económicas e sociais, sobre um território a partir da mobilização e da coordenação dos seus recursos e das suas energias. Será o produto dos esforços da sua população e pressuporá a existência de um projecto de desenvolvimento, integrando as componentes económicas, sociais e culturais. Finalmente, fará de um espaço de proximidade física um espaço de solidariedade activa*” (Grefe, 1984:146).

Amaro centra o conceito de desenvolvimento local num conjunto de ingredientes, considerando que só se poderá falar em desenvolvimento local quando estes estiverem tendencialmente reunidos. Partindo da definição do

referido autor, desenvolvimento local é “(...) *um processo de transformação, de mudança (...)*” que se encontra “(...) *centrado numa comunidade*¹⁴ (...)” (1997b:166). O autor prossegue a sua definição, considerando que o desenvolvimento local “(...) *parte da existência de necessidades não satisfeitas a que se procura responder, antes de mais a partir das capacidades locais mas articulando-as com os recursos exógenos numa perspectiva de fertilização mútua*” (1997b:167). Digamos que cada comunidade territorial é capaz de reconhecer as suas fraquezas, recorrendo às capacidades endógenas e aproveitando as oportunidades do meio envolvente, sem deixar todavia de as articular com os recursos exógenos de todo o tipo, prossequindo uma lógica integrada e uma dinâmica de trabalho em parceria e cooperação com vista à definição de respostas. Esta forma de actuação terá “(...) *um impacto tendencial em toda a comunidade (...)* *um efeito de exemplificação para a comunidade toda (...)* *segundo uma grande diversidade de caminhos*” (1997b:167).

A definição proposta pelo autor referenciado, coloca em causa a ideia de que o desenvolvimento nasce dos pólos concentrados, sendo a partir destes que se torna possível a sua extensão para todos os lugares, fazendo surgir, em contrapartida, a ideia de que o desenvolvimento deve vir de baixo para cima. O modelo de crescimento a partir do “centro” perde sentido, surgindo, segundo esta perspectiva, um modelo alternativo ao modelo funcional de crescimento: o desenvolvimento local e/ou endógeno.

Este novo paradigma dá um especial destaque ao potencial de desenvolvimento existente no local. Cada território assume-se como agente de desenvolvimento, sendo valorizadas as suas especificidades, os valores e as características da comunidade, bem como as interacções e as sinergias endógenas. O processo de desenvolvimento encontra-se fortemente

¹⁴ Entenda-se aqui comunidade enquanto comunidade territorial, onde se identificam redes de solidariedade e identidade, e onde as acções colectivas se desenvolvem para a concretização de interesses.

dependente da participação activa da população, sendo que o seu sucesso implica que as comunidades locais assumam o seu próprio futuro e que estabeleçam formas de auto – organização. Na opinião de Alain Tourraine “(...) *o desenvolvimento não é constituído por uma série de etapas preestabelecidas, que terão de ser inevitavelmente percorridas, mas pelo conjunto de acções que faz passar uma dada colectividade a um grau mais elevado de intervenção sobre si própria*” (cit. in Nóvoa et al., 1992:23).

O desenvolvimento deixa de ser definido em termos quantitativos e passa a considerar outros aspectos, tais como as necessidades da população. Nesta nova concepção pretende-se que o desenvolvimento seja endógeno, isto é, que valorize os recursos locais, mas que simultaneamente seja integrado, com capacidade para englobar tanto os aspectos sociais, como os culturais e os económicos.

No entanto, esta lógica de desenvolvimento não se traduz num isolamento auto – suficiente, procurando sim a criação de uma capacidade exportadora apoiada no aumento das capacidades internas, pela criação de tecnologia e conhecimentos locais (Aydalot, 1985). O desenvolvimento local não significa que as comunidades locais se isolem relativamente aos problemas exteriores, antes pelo contrário, implica um quadro de relações interactivas com o meio e uma tomada de consciência da complexidade dos problemas que se verificam tanto a nível micro como macro (Nóvoa et al., 1992). Digamos que o desenvolvimento se encontra, em grande parte, dependente da capacidade de inovar a nível local, de transformar o seu sistema socioeconómico, de reagir às ameaças externas, de promover formas específicas de regulação locais. Cada comunidade é, neste seguimento, capaz de utilizar o seu potencial e liderar o processo de mudança com vista a melhorar o nível de vida da população local e o seu bem-estar social. Assim se salienta, mais uma vez, a nova concepção de espaço – a de território, que através das suas características distintivas, passa a ser encarado como um factor estratégico de desenvolvimento, por oposição ao modelo de desenvolvimento “aterritorial” presente na teoria

neoclássica que exclui da sua análise os valores locais, territoriais e comunitários.

1.5.1. O Desenvolvimento Local em Portugal

A evolução das sociedades contemporâneas tem vindo a confrontar-se com a multiplicação de projectos de base local. Em Portugal podemos identificar também, nos últimos anos, o surgimento de projectos e iniciativas que se caracterizam por providenciarem a procura e o desenvolvimento de respostas locais. Para além de serem projectos diversificados que provêm de várias iniciativas (tais como programas comunitários, nacionais, urbanos, rurais), caracterizam-se por alargar o trabalho a inúmeros grupos alvo, bem como a uma multiplicidade de parceiros, áreas de intervenção e actuação.

Já foi anteriormente mencionado a que se ficou a dever o surgimento daquilo a que já foi apelidado de “moda do local” ou “novas oportunidades de nível local” (Amaro, 1998:60). Entre muitos factores, destacam-se: as contradições a que esteve sujeito o Estado – Nação perante o surgimento de um “puzzle” territorial assente em 4 territorialidades flexíveis (supranacional, transnacional, nacional e infranacional); a falência do Estado – Providência e consequentemente das tradicionais respostas aos problemas sócio – económicos; a procura de mecanismos de regulação e reprodução mais favoráveis de base local por parte das grandes empresas; a crise do modelo fordista que permitiu aparecimento das economias de pequena dimensão e de novos actores (Amaro, 1990b).

Ao nível da sociedade portuguesa, também se podem identificar outros factores que reforçaram esta tendência direccionada para a emergência de dinâmicas locais de desenvolvimento. Por exemplo, a democratização da sociedade portuguesa, após o 25 de Abril de 1974, possibilitou o surgimento de novos protagonistas – as autarquias locais, tendo simultaneamente permitido a desconcentração espacial de organismos e serviços da Administração Pública. O regresso dos emigrantes a Portugal e dos “retornados” das antigas colónias,

muitos deles para o interior do país, e a entrada de Portugal na Comunidade Europeia com os consequentes desafios que o país teve que assumir, por exemplo, ao nível da definição de programas de âmbito regional e local, da construção de infra – estruturas, do desenvolvimento de lógicas de cooperação transfronteiriças, são igualmente contributos fundamentais para o despoletar de projectos de cariz local em Portugal.

Embora com características distintas, podemos identificar alguns pontos de concordância entre os projectos que no nosso país se têm vindo a implementar. Assim sendo, habitualmente, são iniciativas com uma base territorial precisa, privilegiando o território local e/ou comunitário, promovendo, a estes níveis, novas formas de negociação e regulação. Reconhecem que cada região, cada território, tem potencialidades e problemas próprios. Valorizam também a participação das populações de tal forma que tentam, frequentemente, recriar novas modalidades de democracia participativa, nomeadamente estimulando as capacidades dos actores locais e reforçando o seu “empowerment” (Friedmann, 1996). Por outro lado, integram várias áreas e zonas de intervenção, grupos sociais, sectores, níveis etários, etc. Ao nível da sua intervenção, pretendem desenvolver uma actuação fundamentalmente integrada, interdisciplinar e interinstitucional, onde o fomento das relações de parceria entre instituições públicas e/ou privadas se apresenta como uma condição essencial para a sua sustentabilidade.

Estas características constituem-se como forças e potencialidades, na medida em que a mobilização das solidariedades, dos recursos, das capacidades e sinergias existentes num determinado local e a maior proximidade aos seus problemas, possibilitam quer a realização de um diagnóstico mais aprofundado das necessidades, quer a criação de respostas inovadoras, eficazes e adaptadas aos específicos problemas das comunidades territoriais. Em todo este processo pretende-se ainda que o Estado se apresente muito mais como parceiro do que como mero fiscalizador (Amaro, 1998). Com efeito, o desenvolvimento não deve ser planeado a nível central, mas sim dentro do

próprio território, pondo em contacto os vários pontos de vista da mesma realidade de forma a serem alcançadas soluções articuladas e consensuais.

Alguns dos elementos caracterizadores dos projectos locais podem igualmente ser encarados, em determinadas circunstâncias, como limitações e dificuldades. Segundo Amaro (1997), poderão correr-se alguns riscos, como por exemplo, a tendência para um fechamento ao exterior, ou seja, para um localismo exagerado, bem como para um excessivo protagonismo pessoal por parte de alguns parceiros, uma fraca participação das populações locais (não se conseguindo o envolvimento necessário para a programação, aplicação e aceitação das respostas delineadas), uma debilidade de recursos, sejam eles financeiros, materiais ou humanos, o que se traduz numa maior dependência face aos recursos exógenos, um controle excessivo do Estado, que não se apresenta tanto como parceiro, mas essencialmente como controlador. Acresce ainda que alguns dos programas que se implementam não são feitos à medida de cada local, isto é, não se adequam às características particulares das populações, de tal forma que não conseguem responder às necessidades que verdadeiramente existem num determinado território. A flexibilidade na adaptação de medidas, projectos ou programas às configurações de cada um dos territórios locais deve assumir-se como condição *sine qua non* para a concretização dos objectivos a que se propõem, sob o risco de não ser possível desenvolver uma estratégia integrada de actuação, capaz de responder às fragilidades dos contextos locais. O sucesso dos projectos e iniciativas de cariz local depende, pois, da capacidade de inovação, criatividade e adaptação das estratégias que são definidas e estruturadas para um determinado território.

CAPÍTULO II

Da Globalização dos Problemas Sociais à Organização de Instrumentos de Resposta

2.1. Introdução

Actualmente, a compreensão das realidades sócio - económicas e políticas exige-nos um esforço de contextualização em unidades mais amplas e em processos globais. Nas últimas décadas, a intensificação das interacções transnacionais acentuou-se de tal forma que a análise de qualquer realidade ou fenómeno social não pode ser efectuada de forma completa sem a sua contextualização na ordem global e nos processos dinâmicos que a integram.

A amplitude e profundidade que atingiram as interacções transnacionais alteraram as anteriores formas de interacções transfronteiriças dando lugar ao surgimento de um fenómeno multifacetado designado por globalização. Giddens define globalização como “(...) *a intensificação de relações sociais mundiais que unem localidades distantes de tal modo que os acontecimentos locais são condicionados por eventos que acontecem a muitas milhas de distância e vice – versa (...)*” (1990:64).

De facto a globalização é um dos termos mais difundidos nas últimas décadas, posicionando-se, inclusivamente, como definidor da sociedade contemporânea. Não sendo, porém, um fenómeno recente, a verdade é que, dada a importância que assumiu nas últimas décadas, tem vindo a ser alvo de múltiplos debates, de variadas publicações e opiniões.

Trata-se, sobretudo, de um processo complexo, que atravessa as diversas áreas da vida social, mas também multifacetado, integrando e interligando dimensões económicas, sociais, políticas, culturais, religiosas e jurídicas (Santos, 2001). Assim sendo, qualquer tipo de explicação simplista e monocausal considera-se insuficiente para interpretar na sua totalidade e complexidade o fenómeno da globalização. O risco deste tipo de explicação

pode reflectir-se ao nível da indefinição conceptual e ser responsável pela falta de consenso que envolve este termo.

A globalização não sendo um fenómeno recente, apresenta, no entanto, nas últimas três décadas, uma configuração diferente, combinando, de acordo com Boaventura de Sousa Santos, “(...) *a universalização e a eliminação de fronteiras nacionais, por um lado, o particularismo, a diversidade local, a identidade étnica e o regresso ao comunitarismo, por outro.*” (2001:32). De acordo com esta perspectiva, podem encarar-se os fenómenos de globalização como processos dialécticos de interacção global/local. Os efeitos localizados dos processos de globalização dependem, deste ponto de vista, das respostas locais que se lhes contrapõem. Consequentemente, os seus impactos variam de sociedade para sociedade e relacionam-se com a posição que cada uma delas ocupa no sistema mundial.

O que parece óbvio é que se impõe uma nova forma de encarar o espaço e o tempo. Com a proliferação das transacções globais, o *lugar* não se encontra territorialmente fixo, as *distâncias* são ténues, sendo cobertas de forma quase instantânea, e as *fronteiras* territoriais não apresentam qualquer impedimento ao nível dos fluxos de circulação. Não deixa de ser consensual que o território continua a assumir um papel fundamental no mundo em globalização, embora se relacione, quer com processos de desterritorialização, como de reterritorialização. Globalização e territorialidade não são, portanto, realidades excludentes.

As orientações e debates sobre a globalização dirigem-se frequentemente para a abordagem das suas dimensões económicas. Alguns dos traços principais associados à globalização na sua vertente económica conduzem-nos ao papel desempenhado pelas empresas multinacionais enquanto actores centrais da nova economia mundial, e ao consenso económico neoliberal¹⁵ caracterizado pela restrição da regulação estatal da economia, pela preeminência das

¹⁵ O neoliberalismo caracteriza-se por desenvolver uma visão economicista do mundo e por atribuir uma importante centralidade à liberalização e à desregulação.

agências multilaterais¹⁶ relativamente aos Estados nacionais, e pela concentração de poder económico por parte das empresas multinacionais. A globalização pode, assim, ser vista como o projecto de um conjunto de forças dominantes que procuram institucionalizar o seu poder e facilitar a expansão global do capitalismo. Numa economia global é exigido menos ao Estado e mais ao mercado.

Alguns dos aspectos caracterizadores desta nova economia mundial realçam o domínio da economia pelo sistema financeiro e pelo investimento à escala global, a inovação das tecnologias de informação e de comunicação, a desregulação das economias nacionais e a emergência de grandes capitalismos transnacionais.

Sendo certo que a referência à dimensão económica é feita em qualquer abordagem da globalização, não se deve descurar que outras dimensões, tais como a cultural, política e social, têm vindo a ocupar um papel fundamental em qualquer interpretação deste fenómeno que se considere abrangente e completa. Não pretendendo levar a cabo uma abordagem aprofundada dos traços que sustentam cada uma destas dimensões, realça-se apenas o facto do consenso neoliberal se ajustar a cada uma delas de forma particular, com mais ou menos intensidade. Por exemplo, no domínio da globalização social, o consenso neoliberal traduz o facto do crescimento económico assentar na redução dos custos salariais, o que se reflecte obviamente ao nível da capacidade de consumo dos indivíduos. No domínio político, ressalta o surgimento de acordos políticos internacionais, de formas de soberania conjunta e/ou formas de governo supraestatal que se reflectem na posição do Estado-Nação que, nesta perspectiva, parece ter perdido a sua centralidade tradicional ao nível da iniciativa económica, social e política. Relativamente ao domínio cultural da globalização, o consenso neoliberal é, na opinião de Santos (2001), selectivo, pois os fenómenos culturais só são vantajosos enquanto mercadorias que devem favorecer a globalização económica. Desta feita, o

¹⁶ Identificam-se como agências multilaterais, por exemplo, o Banco Mundial, O Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização Mundial do Comércio (OMC).

consenso refere-se essencialmente às tecnologias de comunicação e de informação e a outros suportes técnicos e jurídicos da produção e circulação dos produtos das indústrias culturais.

Se é inquestionável que o mundo se encontra mais globalizado, a questão que se poderá colocar é até que ponto estará mais (des)igual. O impacto da globalização nas estruturas e práticas nacionais não é uniforme e, consoante a posição dos países no sistema mundial, a sua intensidade é, também ela, diferente. Uma das características mais salientes da globalização hegemónica refere-se precisamente ao facto dos custos e das oportunidades que produzem serem distribuídos de forma desigual no interior do sistema mundial, encontrando-se neste ponto a razão das desigualdades sociais entre países ricos e países pobres e entre ricos e pobres de um mesmo país. A probabilidade da globalização afectar negativamente os diferentes domínios da vida social de um determinado território encontra-se, assim, relacionada com a sua posição central ou periférica. Ser um país central significa reunir capacidades para maximizar as vantagens e minimizar os problemas da globalização hegemónica. Os países periféricos, ao não disporem dessas capacidades e recursos, não conseguem usufruir das oportunidades da globalização hegemónica, deparando-se com diversos problemas, entre os quais se destaca a degradação dos padrões de vida das suas populações.

Actualmente, o debate em torno do fenómeno da globalização segue também uma outra tendência que se relaciona com o questionamento da existência de uma ou mais globalizações. Por exemplo, Santos (2001), propõe quatro formas de globalização: o localismo globalizado, o globalismo localizado, o cosmopolitismo e a preservação do património comum da humanidade. A primeira forma de globalização refere-se ao modo como um determinado fenómeno local é globalizado com sucesso. Por exemplo, o caso das multinacionais inicialmente originárias de determinada nação/local. A segunda consiste no impacto que as práticas transnacionais produzem nas condições locais. Vejamos como exemplo, os impactos negativos locais provocados pela liberdade de circulação de capital, a destruição dos recursos e dos

ecossistemas ou a transferência de lixos tóxicos. O cosmopolitismo encontra-se relacionado com a globalização da resistência aos localismos globalizados e aos globalismos localizados e assenta na organização transnacional da resistência de todos quantos se encontram vitimizados pelas trocas desiguais, sejam os Estados-Nação, as regiões, as classes ou grupos sociais. Incluem-se no cosmopolitismo as organizações filantrópicas e de defesa dos direitos humanos, os novos movimentos sociais, as organizações não governamentais transnacionais, entre outros. A segunda forma de resistência é denominada por património comum da humanidade e aborda as lutas transnacionais de defesa da biodiversidade e protecção da camada de ozono.

Se as duas primeiras formas de globalização se enquadram na globalização hegemónica, em contrapartida, as duas últimas, situam-se na denominada globalização contra-hegemónica. *“Os localismos globalizados e os globalismos localizados são globalizações de cima – para – baixo ou hegemónicas; cosmopolitismo e património comum da humanidade são globalizações de baixo – para – cima, ou contra-hegemónicas.”* (Santos, 2001:76).

Manuel Carlos Silva, relativamente à globalização contra – hegemónica avança com um conceito alternativo, o de *“contrapontos”* (2000:294). Na opinião do autor, é possível identificar no mundo globalizado, resistências, dissidências e contra-correntes.

Este tipo de posição conduz-nos à questão da localização e da promoção das sociabilidades locais. Boaventura de Sousa Santos entende a localização como *“o conjunto das iniciativas que visam criar ou manter espaços de sociabilidade de pequena escala, comunitários, assentes em relações face-a-face, orientados para a auto-sustentabilidade e regidos por lógicas cooperativas e participativas”* (2001:77). A resposta à desterritorialização é encontrada na reterritorialização. Contudo, para o referido autor, o global e o local devem coexistir, pois se o global acontece localmente, também o local contra – hegemónico deve acontecer globalmente. Neste sentido, o centralismo pode conviver e mesmo incentivar um certo localismo, os mercados transnacionais

podem coexistir com os mercados nacionais e as multinacionais podem articular as suas estratégias com as políticas dos Estados-Nação.

A natureza e o alcance da globalização e as implicações que daí resultam para a autonomia dos Estados-Nação na definição das suas políticas têm sido também alvos de controvérsia. Se a globalização veio colocar limitações significativas à autonomia dos Estados-Nação, a questão que se poderá colocar refere-se ao modo como se definem as políticas e as estratégias de protecção social num mundo globalizado onde a dimensão económica prevalece em detrimento de outras, nomeadamente a social. Segundo Mishra (1999), o processo de desvalorização da dimensão social teve início com a expansão do neoliberalismo nos últimos anos da década de 70. A globalização, ao privilegiar a economia neoliberal enquanto força transnacional que enfraquece o controlo dos Estados-Nação, contribuiu para dar continuidade a este processo. Para o referido autor, quer se aceite ou não, a concessão dos direitos sociais entra em conflito com os direitos económicos ou de propriedade, sendo por isso facilmente relegados para um segundo plano.

Perante este cenário, que tipo de respostas se têm construído, ou melhor, que estratégias se têm vindo a implementar para a garantia de padrões sociais básicos? Por um lado, podem identificar-se algumas organizações intergovernamentais, tais como o FMI, o Banco Mundial e a OCDE, que, embora movidas por uma ideologia económica neoliberal, exercem influência sobre a política económica e social dos países. Por outro lado, as organizações intergovernamentais não económicas, designadamente as Nações Unidas e os seus órgãos subsidiários, influenciam a política através da promoção dos direitos laborais e sociais. Por fim, encontram-se também os acordos regionais e outros acordos de comércio onde as questões sociais e laborais são discutidas à escala transnacional. Situamos aqui, por exemplo, a Organização Mundial de Comércio e a União Europeia.

Neste quadro, e para dar seguimento ao objectivo deste estudo, torna-se relevante analisar o impacto da União Europeia nas respostas que os Estados

têm vindo a adoptar para combater os problemas e desigualdades sociais que os afectam e que se reflectem obviamente em Portugal enquanto Estado-Membro desta instância reguladora.

2.2. A Europeização na Resposta aos Novos Desafios

Como já foi referido, a globalização, com a progressiva complexificação das relações sócio-políticas e económicas no mundo, introduziu alterações ao nível dos intervenientes nonexo das governações. A integração Europeia, terreno privilegiado para a observação dos processos de globalização, não escapou a esta tendência. A “captura” de poderes que tradicionalmente eram atribuídos aos Estados nacionais tem repercussões que se constata na reformulação das suas competências, funcionando como instâncias de identificação e pertença que a globalização pode influenciar parcial ou totalmente.

A redução do poder e da autonomia do Estado-Nação para regular a actividade económica e social tem vindo a encontrar na Comunidade/União uma das expressões mais acentuadas. No contexto europeu, a UE assume o papel de entidade reguladora com poderes que vão para além de qualquer outra organização internacional. Como consequência, os Estados deixam de ser os únicos centros de poder político no seu território, sendo condicionados por uma nova instância reguladora.

O Tratado de Maastricht¹⁷ representa um marco decisivo no processo de integração dos Estados-Membros. É então reconhecido que os Estados nacionais são cada vez menos capazes de governar as suas economias perante os acontecimentos mundiais, sendo necessário, pois, aumentar a concertação e a coordenação entre os governos. Neste sentido, a UE constituiu-se fundamentalmente como entidade económica e política, baseada no objectivo de criar um mercado único ou mercado comum, sendo para tal

¹⁷ O Tratado de Maastricht ficou também conhecido como Tratado da União Europeia e foi assinado no dia 7 de Fevereiro de 1992, na cidade holandesa de Maastricht. Tratou-se de um marco significativo no processo de unificação europeia, fixando que, à integração económica até então existente entre diversos países europeus, se somaria uma unificação política. Um dos seus resultados foi a substituição da denominação *Comunidade Europeia* pelo termo actual *União Europeia*.

construído um quadro legal orientador da actuação dos agentes económicos que assentava num conjunto de liberdades de circulação (trabalhadores, capitais e serviços). O projecto assumiu inicialmente um papel muito mais económico do que social.

Ainda em relação ao Tratado de Maastricht, são conhecidas as dificuldades de aprovação de regras capazes de regular as políticas sociais da União. O facto da política social ter sido relegada para um protocolo anexo ao Tratado é demonstrativo da reduzida importância que foi atribuída à dimensão social da construção europeia.¹⁸ Por outro lado, um dos princípios enunciados no Tratado é o da subsidiariedade, ou seja, sempre que possível, as questões de âmbito social devem ser tratadas a nível local ou nacional e não comunitário.

A Carta Social¹⁹ da UE, redigida em 1989, constituiu uma das principais tentativas para proceder ao desenvolvimento de um conjunto de padrões sociais supranacionais. Apesar da Carta Social declarar que a dimensão social terá a mesma importância da dimensão económica, trata-se de uma medida relativamente modesta, chegando mesmo alguns autores a admitir que à Comunidade Europeia “(...) *falta uma política de filosofia social coerente, consistente e abrangente*” (Kleinman e Piachaud, 1993:1). Face a um conjunto de elementos, tais como “*a natureza fragmentada das medidas empreendidas, a sua frágil vinculação perante os Estados-Membros (...), a exiguidade dos financiamentos, bem como a sua gestão centralizada nos organismos estatais (...)*” (Rodrigues, 2001:266), questiona-se a verdadeira existência de uma política social europeia. As opiniões relativamente a este facto são divergentes. Se uns consideram que sim, outros há que a consideram uma realidade

¹⁸ Este acordo não foi subscrito pela Inglaterra, mas convém realçar que os restantes onze países manifestaram, pelo menos, a vontade de efectuar progressos no domínio da política social ao subscreverem o acordo que, no seu capítulo social refere: “A Comunidade e os Estados – Membros têm por objectivo a promoção do emprego, a melhoria das condições de vida e de trabalho, uma protecção social adequada, o diálogo social, o desenvolvimento dos recursos humanos de forma a permitir um nível de emprego elevado e durável e a luta contra as exclusões. Para esse fim instauram medidas que têm em conta a diversidade das práticas nacionais, em particular no domínio das relações convencionais, assim como da necessidade de manter a competitividade da economia, a nível da Comunidade” (artigo 1).

¹⁹ Esta é a denominação vulgarmente utilizada para a denominada Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores.

inexistente, e há ainda quem refira simplesmente a existência de orientações europeias no domínio social para responder ao carácter fragmentário das medidas existentes, atribuindo-lhe um carácter restritivo. O período que se inicia em 1989, não deixa todavia de ser conhecido como o da dimensão social do Mercado Único, marcado pela complementaridade entre o domínio social e os objectivos associados à construção do mercado europeu. Tendo sido vários os dispositivos normativos criados no sentido de salvaguardar um corpo mínimo de princípios em favor dos trabalhadores, a estes se juntaram-se programas estruturais com objectivos ao nível das infra-estruturas e formação profissional e cujas finalidades não se podem desvincular da prioridade atribuída à criação de condições de acumulação.

O facto da UE se constituir muito mais como espaço económico e menos como espaço político reflecte-se, obviamente, ao nível da política social e dos objectivos de integração social. Uma forte possibilidade de reforço da dimensão social no espaço europeu verificou-se em 1994 com a publicação do *Livro Branco sobre a Política Social Europeia*. Nesse livro afirma-se o compromisso em manter o modelo social europeu, baseado na democracia e nos direitos individuais, na livre negociação colectiva, numa economia de mercado, na necessária igualdade de oportunidades para todos e na importância da segurança social e da solidariedade. Passou então a falar-se de um modelo social europeu alternativo ao modelo neoliberal, defendendo uma nova síntese entre política económica e política social e sublinhando que a competitividade é compatível com o progresso social. Neste contexto, é veiculada de forma cada vez mais insistente a convicção de que para construir uma Europa bem sucedida é necessário considerar tanto a competitividade como a solidariedade.

Se a expansão das áreas de intervenção da UE se tem reflectido na redução e /ou erosão das competências e poderes dos Estados-Membros no âmbito da definição dos direitos individuais e colectivos, sejam eles de cariz civil, político, económico e social, também o é, na opinião de Maria Eduarda Gonçalves, que a “(...) europeização não retira aos Estados – Membros da UE o seu poder de

garantir os direitos dos cidadãos.” (2001: 361). O que realmente acontece é que os Estados detêm cada vez menos autonomia para definir o conteúdo dos direitos, sendo esta uma tarefa assumida pela UE.

Nesta perspectiva, faz sentido equacionar os problemas sociais, nomeadamente aqueles que se relacionam com a pobreza e a exclusão social, tendo como referência a margem de manobra deixada aos Estados nacionais por esta instância supra – nacional. Por exemplo, e no âmbito do problema do desemprego enquanto condição de exclusão e pobreza, o Tratado de Amesterdão, assinado em Junho de 1997, atribui às questões do emprego um papel central, semelhante ao ocupado por outros domínios da política económica. Os Estados-Membros comprometem-se, no âmbito de uma estratégia comum para o emprego, a desenvolver Planos Nacionais de Acção integradores de um conjunto de directrizes comuns. Apesar do impacto uniformizador da estratégia europeia, a concretização efectiva destas directrizes é da responsabilidade de cada Estado-Membro, e reflecte precisamente a diversidade dos contextos nacionais ao nível das tradições de protecção social, das prioridades políticas, dos recursos disponíveis, etc.

A Cimeira de Lisboa, realizada a 22 e 23 de Março de 2000, constituiu-se também como mais um passo em frente no percurso do reconhecimento comum dos problemas sociais emergentes no contexto europeu. Seguidamente, analisaremos as directrizes que a UE tem ditado aos seus Estados-Membros no sentido de concertarem esforços e desenvolverem estratégias de resposta aos problemas da pobreza e da exclusão social, bem como a forma como estes se organizam para concretizar o objectivo comum da inclusão social. A Estratégia de Lisboa para além de ser entendida como uma marca que distingue e reafirma o carácter social da União e do seu modelo de crescimento, distingue-se por um enquadramento tridimensional. Nesta perspectiva, a construção de uma UE inclusiva só é possível através da interligação entre a política macro-económica e a política de emprego. Assiste-se assim à definição de um objectivo estratégico que se assume também como

um desafio aos Estados-Membros, desafio esse que, como veremos seguidamente, ainda é perseguido actualmente.

2.3. A União Europeia e os Problemas da Pobreza e da Exclusão Social

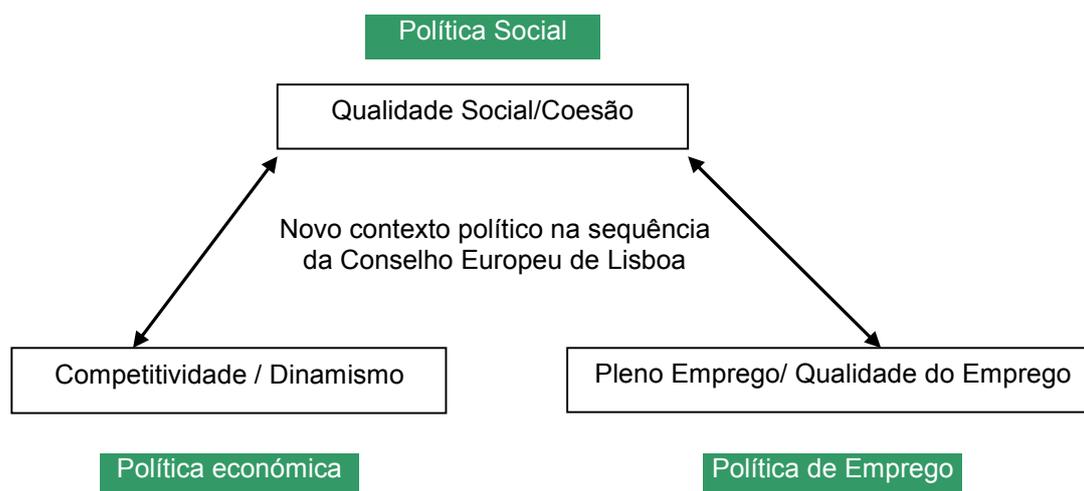
Os Governos da União Europeia reconheceram como um facto inquestionável o aumento da pobreza e da exclusão social em todos os países que a integram, de tal modo que a luta contra estes fenómenos sociais passou a inscrever-se no seu programa estratégico de desenvolvimento e de cada um dos seus Estados-Membros. No Conselho Europeu que reuniu em Lisboa, em Março de 2000, durante a presidência portuguesa da UE, os Estados-Membros admitiram que a luta contra a pobreza e a exclusão social se constituiu como um dos elementos centrais da modernização do modelo social europeu, sendo necessário adoptar medidas que impulsionem decisivamente a sua erradicação. Os compromissos assumidos pelos Estados-Membros traduziram-se naquela que ficou conhecida como a Estratégia de Lisboa e reconhecida como uma marca inquestionável que distingue e reafirma o carácter social da União e do seu modelo de crescimento. Os chefes de Estado e de Governo acordaram que a luta contra a pobreza e a exclusão social deve ser realizada mediante a determinação de objectivos adequados e basear-se num Método Aberto de Coordenação (MAC) que combine planos de acção nacionais, com base nesses objectivos, e um programa de acção comunitário que incentive a cooperação neste domínio.

A Cimeira de Lisboa fez da promoção da integração social um eixo fundamental da estratégia global da União que pretende tornar-se, até 2010, na economia do conhecimento mais competitiva e dinâmica a nível mundial, capaz de um crescimento económico sustentável, acompanhado de uma melhoria quantitativa e qualitativa do emprego e de uma maior coesão social. É assim reconhecida uma interdependência fundamental entre as dimensões económica e social como factor decisivo para alcançar o crescimento económico sustentável e a coesão social, bem como condição indispensável para a erradicação da pobreza.

Esta iniciativa inscreve-se nos artigos 136º e 137º do Tratado de Amesterdão²⁰, que enquadram a luta contra a pobreza e a exclusão social nas disposições relativas à política social da União.

O objectivo estratégico definido pelo Conselho Europeu de Lisboa tem subjacente a vontade política colectiva de construção de uma UE inclusiva, baseada em três pilares primordiais, sendo que a coesão social se constitui como um elemento de um triângulo equilátero do qual fazem parte, de forma interligada mas independente, a política macro – económica e a política de emprego.

Esquema n.º 1: Triângulo de Lisboa



Fonte: *In* Revista Pretextos (Junho de 2001), pg. 5.

O emprego, um dos pilares do triângulo, é reconhecido como um factor de protecção crucial contra a exclusão social. Importa, por isso, fomentar o emprego de qualidade e a capacidade de inserção profissional mediante a aquisição de competências ao longo da vida. O crescimento económico e a coesão social reforçam-se mutuamente, de tal forma que uma sociedade com

²⁰ É referido nestes artigos que a UE deve apoiar as acções dos Estados-Membros no combate à exclusão social, desenvolvendo conhecimento, intercâmbio de informação e melhores práticas, e promover também abordagens inovadoras e métodos de avaliação.

maior coesão e menos exclusão constitui a garantia de uma economia mais justa e com melhores desempenhos. Outro pilar estratégico remete para a política social e para o papel dos sistemas de protecção social que em cada país devem proporcionar, não só os recursos suficientes em termos assistencialistas, mas também favorecer o acesso ao emprego. Neste ponto, é realçado o papel das pensões de reforma e o acesso aos cuidados de saúde na luta contra a exclusão social. O Conselho Europeu de Lisboa considerou ainda que é necessário impedir que as pessoas sejam excluídas da sociedade de informação, já que esta é encarada como um factor inclusivo, permitindo criar novas modalidades de participação na sociedade. A emergência das novas tecnologias de informação e comunicação é considerada, nesta perspectiva, uma oportunidade excepcional de inclusão, devendo acautelar-se o alargamento do fosso entre os que têm acesso aos novos conhecimentos e os que deles se encontram excluídos.

A adaptação dos princípios propostos deve ser realizada de acordo com a realidade de cada país. A cada Estado-Membro é dada a possibilidade de trabalhar de acordo com as suas especificidades. A aplicação do Método Aberto de Coordenação à luta contra a pobreza e a exclusão social, em conformidade com os princípios definidos no Conselho Europeu de Lisboa, permite combinar coerência e diversidade nacional. Assim sendo, se explica que a realização dos objectivos de combate à pobreza e à exclusão social varie em função das diferenças verificadas em cada Estado-Membro relativamente aos problemas abordados. As soluções e as prioridades adoptadas podem assumir, conseqüentemente, contornos diferenciados.

No seguimento da Estratégia definida em Lisboa prosseguiu-se o caminho com vista à erradicação da pobreza e exclusão social no Conselho de Nice, realizado em Dezembro de 2000, onde se operacionalizaram quatro objectivos comuns da Estratégia Europeia para a Inclusão Social:

- 1) Promover a participação no emprego e o acesso de todos aos recursos, aos direitos, aos bens e aos serviços;

- 2) Prevenir os riscos de exclusão;
- 3) Actuar em favor dos mais vulneráveis;
- 4) Mobilizar o conjunto dos intervenientes.

Não tendo a pretensão de desenvolver cada um destes objectivos, convém, todavia, dada a sua importância, referenciar de forma sucinta o que se pretende com cada um. Assim sendo, o primeiro objectivo acaba por se desdobrar em dois aspectos, sendo que um se refere à promoção da participação no emprego e outro à promoção do acesso de todos aos recursos, direitos, bens e serviços. Ao nível do primeiro aspecto, pretende-se que todos, sejam homens ou mulheres, tenham acesso a um emprego duradouro e de qualidade e que como contributo se desenvolvam políticas que favoreçam a articulação entre a vida profissional e a familiar. Ao nível do segundo aspecto, a sua possibilidade deve partir da organização dos sistemas de protecção social para que garantam a todas as pessoas recursos necessários a uma vida digna e que permitam superar os obstáculos à aceitação de emprego. Acresce ainda a necessidade de criar políticas que tenham como objectivo o acesso a uma habitação condigna, aos cuidados de saúde, à educação, à justiça e a outros serviços públicos e privados, tais como a cultura, o desporto e os tempos livres.

O segundo objectivo remete para a prevenção dos riscos de exclusão e, neste sentido, realça a importância, entre outras, das medidas com vista à integração na sociedade do conhecimento e das acções que se destinam à preservação das solidariedades familiares.

A actuação em favor dos mais vulneráveis (3.º objectivo) realça a necessidade de se desenvolverem actuações que favoreçam a integração de pessoas com deficiência ou de grupos com dificuldades de inserção especiais, que eliminem as situações de exclusão social que afectam as crianças e que favoreçam territórios confrontados com a exclusão.

O último objectivo visa a promoção da participação das pessoas em situação de exclusão na definição de políticas e acções desenvolvidas em sua intenção. Por outro lado, pretende igualmente assegurar que na luta contra a pobreza e a exclusão social se mobilizem os actores nacionais, regionais e locais, mediante procedimentos e estruturas de coordenação adequados. O diálogo e a parceria entre intervenientes públicos e privados baseiam-se na ideia da responsabilização de todos nesta tarefa.

Estes objectivos constituíram a base dos primeiros planos de acção nacionais bienais que, por sua vez, deram o seu contributo para a elaboração do relatório conjunto do Conselho e da Comissão sobre a inclusão social, apresentado ao Conselho Europeu de Laeken, realizado em Dezembro de 2001. Em 2001, é de destacar também o Conselho Europeu de Gotemburgo que adicionou à Estratégia de Lisboa a dimensão ambiental, estabelecendo-se uma nova abordagem para a definição de políticas de protecção ambiental.

Subjacente à prossecução de tarefas pela UE, encontra-se como referência a ideia das expectativas dos cidadãos europeus e os novos desafios que se colocam à União ao nível interno e externo. Por outro lado, encontra-se também implícito, no processo de selecção e concretização de medidas com o objectivo de lutar contra a pobreza e a exclusão social, o princípio da subsidiariedade. Este princípio traduz a responsabilidade dos Estados-Membros e das respectivas autoridades nacionais, regionais e locais, bem como de todos os intervenientes, nomeadamente parceiros sociais e organizações não governamentais, neste processo. Trata-se igualmente de um princípio que assenta no pressuposto de proximidade em relação às populações e aos seus problemas, de tal forma que as respostas que se projectam devem ter um cariz local que deve funcionar num duplo sentido: por um lado, possibilitar, sempre que necessário, a transferência de competências dos Estados-Membros para a União, e por outro, esgotada a sua intervenção, transferi-las novamente para esses mesmos Estados. Assim sendo, o princípio da subsidiariedade surge

como uma forma de responsabilizar os Estados-Membros que, localmente, deverão responder aos problemas das suas populações.

Poderá reconhecer-se, nesta forma de actuação, benefícios ao nível local dado o carácter de proximidade aos problemas. No entanto, ao nível da coordenação dos Estados-Membros, as instâncias europeias poderão perder algum controlo sobre este modo de actuar, podendo correr-se o risco de se desvalorizarem determinadas questões europeias ao não serem integradas em políticas dos Estados-Membros.

Um dos principais instrumentos da Estratégia Europeia para a Inclusão Social é o Método Aberto de Coordenação (MAC) adoptado no Conselho de Lisboa e no qual se devem basear as políticas nacionais de combate à pobreza e à exclusão social, tendo em vista o impacto decisivo na erradicação destes problemas sociais até 2010. A abordagem do MAC assenta no reconhecimento de que a política social é responsabilidade dos Estados-Membros, cabendo à Comissão Europeia a elaboração de objectivos, orientações, indicadores e a monitorização dos progressos registados. Os elementos chave em que assenta o MAC são: objectivos comuns e metas, preparação de planos nacionais de acção para a inclusão, relatório conjunto sobre inclusão social (elaborado pela Comissão Europeia) e indicadores comuns. Este método foi definido inicialmente com o propósito de permitir aos Estados-Membros coordenarem voluntariamente algumas das suas políticas sem ser necessária a criação de legislação europeia vinculativa. Tendo por base uma coordenação à escala europeia para as políticas nacionais e funcionando como instância coordenadora da vontade dos Estados, cada uma participa na prossecução da estratégia à medida das suas possibilidades. Reconhece-se assim que a responsabilidade da política social é de cada um dos Estados-Membros, não obstante a Comissão Europeia deverá elaborar objectivos, orientações e indicadores, e acompanhar a evolução da sua implementação.

A par do MAC, uma outra medida adoptada no âmbito da Estratégia Europeia com vista ao desenvolvimento de políticas inclusivas, determina a elaboração de Planos Nacionais de Acção para a Inclusão (PNAI's). O PNAI é um instrumento de planeamento transversal, de coordenação estratégica e operacional das políticas que permitem prevenir e combater as situações de pobreza e de exclusão social. Sendo um instrumento integrado e integrador, o PNAI deve conseguir proporcionar a interacção com processos nacionais no sentido de coordenar políticas mediante estratégias de articulação, complementaridade e coerência. A própria experiência em matéria de emprego, lançada com a Estratégia Europeia para o Emprego, no Luxemburgo, em 1997, permitiu ultrapassar dúvidas sobre esta forma de actuação ao demonstrar que é possível uma estratégia concertada ao nível europeu que respeite simultaneamente as especificidades de cada país.

Segundo a Comissão Europeia (2000), o PNAI distingue-se por integrar particularidades, tais como os princípios da subsidiariedade, convergência, gestão por objectivos, administração por país e abordagem integrada. O MAC deverá contribuir para uma integração dos objectivos sociais nos processos em curso, não perdendo como referência as metas estabelecidas em Lisboa para a Europa Comunitária. Por outro lado, deverá igualmente garantir uma interacção positiva e dinâmica entre políticas económicas, sociais e de emprego, mediante a mobilização de diversos agentes.

2.3.1. Dos Contributos às Limitações da Estratégia Europeia para a Inclusão Social e a Revisão das suas Metas

Se é verdade que a Estratégia Europeia foi encarada como um instrumento positivo de intervenção, pois traduziu uma nova atitude da UE relativamente a problemas sociais como a pobreza e a exclusão, também lhe são apontadas algumas dificuldades e limitações.

Antes de mais, convém realçar que a Estratégia Europeia é claramente um compromisso político, onde os chefes de Estado e de Governo reconhecem

que o nível de pobreza na UE é inaceitável sendo por isso necessária a cooperação entre os Estados-Membros para a sua erradicação até 2010. Neste contexto, foi dado um passo importante ao nível do reconhecimento do problema, e a inclusão social passa a ser colocada, pelo menos em teoria, no centro da elaboração das políticas da UE.

A ambição dos objectivos em matéria de luta contra a pobreza e a exclusão social é prosseguida em Nice, tornando-se, como já foi demonstrado, mais abrangentes e ambiciosos. Nas orientações dos PNAI's, a ênfase colocada quer sobre os direitos, quer sobre a necessidade de abordar determinadas questões relativas ao género e às minorias étnicas, traduz a importância de novos aspectos reconhecidos como fundamentais na abordagem da pobreza. De referir ainda que o objectivo de mobilizar todos os actores (a nível nacional, regional, local e sociedade civil), inclusive as pessoas em situação de pobreza, apresenta-se também como um contributo importante.

Outros pontos fortes podem ser identificados, nomeadamente o facto da Estratégia permitir constituir uma base de trabalho e datas limites para o desenvolvimento estratégico, sendo que a concertação de esforços entre os diferentes Estados – Membros possibilita a disponibilização de um conjunto de informações relativas a experiências positivas úteis para a aprendizagem entre os diferentes países e regiões²¹.

Hespanha (2001) considera que a Estratégia Europeia integra aspectos positivos que se relacionam nomeadamente com a obrigação de cada Estado-Membro em realizar um planeamento das acções nacionais em matéria de luta contra a pobreza, em fomentar a coordenação de esforços dos diferentes actores colectivos, em estabelecer prioridades e metas e em obter um conhecimento mais aprofundado da realidade através da recolha de

²¹ Os PNAI's, os Memorandos Conjuntos sobre a Inclusão (JIM'S), o Relatório Conjunto sobre a Inclusão, os indicadores comuns, os intercâmbios transnacionais, são alguns dos instrumentos que fornecem informação comparativa sobre as estratégias e o seu impacto entre os Estados-Membros.

informações, da construção de indicadores e de análise de resultados. Acrescenta ainda que a estratégia europeia incide no desenvolvimento de políticas sociais activas que pretendem actuar principalmente nas causas dos problemas e nos meios em que se geram as desigualdades, conferindo importância às acções de prevenção dos riscos de exclusão. Por outro lado, a aplicação de uma abordagem transversal das políticas de combate à pobreza prevê que este objectivo seja integrado nas múltiplas políticas sectoriais (emprego, habitação, educação, saúde, informação e comunicação, mobilidade, segurança, justiça, cultura, etc.). A Estratégia Europeia, na opinião do autor, apresenta também como relevante o facto de visar a compatibilização equilibrada entre crescimento económico, emprego e coesão social. É igualmente reconhecida a importância do papel da sociedade de informação como decisivo na redução da exclusão se as novas TIC forem colocadas ao alcance de todos, caso contrário podem ainda contribuir para o seu agravamento.

As limitações apontadas à Estratégia Europeia para a Inclusão Social relacionam-se essencialmente com a sua eficácia e com o alcance dos seus objectivos. Se partirmos do objectivo da Estratégia de produzir “*um impacto decisivo na erradicação da pobreza até 2010*”, constatamos que os resultados não têm vindo a ser alcançados, pelo menos até ao momento. As análises efectuadas aos primeiros PNAI’s demonstraram que, na maioria dos países, não se produziram novas políticas ou recursos significativos para lutar contra a pobreza e a exclusão social, considerando que a maior parte dos PNAI’s são meros relatórios que enumeram e relacionam políticas existentes. Na maioria dos países essa descrição das políticas nacionais positivas fez-se ainda sem equacionar e correlacionar as políticas com as acções propostas. Os Planos não traduziram uma imagem completa e real da situação e dos desafios de cada país.

O objectivo da mobilização de todos os actores foi também considerado de concretização limitada, já que, na maior parte dos países, as tentativas de

consulta das pessoas a quem se dirigiam as políticas foram fracas e, mesmo naqueles onde estas foram mais alargadas, a relação entre a consulta e os conteúdos dos Planos não é muito visível.

Hespanha reconhece a necessidade de articular a competência dos Estados com os objectivos comunitários que visam reforçar o modelo social europeu, mas acrescenta que a componente europeia nesta estratégia é reduzida. *“Ela limita-se a um programa de apoio à cooperação entre os Estados – aliás financeiramente pouco dotado – com vista a desenvolver sinergias (no conhecimento dos fenómenos de exclusão; no intercâmbio de boas práticas, na aproximação e coordenação de indicadores sociais e na participação das ONG’s a nível europeu”* (2001:25). Na opinião do autor, é necessário assumir de forma premente que o progresso social não é um simples efeito do crescimento económico, mas é também uma condição para a sua realização, de tal forma que é importante reforçar a combinação entre o económico e o social em todos os domínios, bem como entre políticas centralizadoras e programas locais e territorializados.

Para Capucha os Estados-Membros, ao nível da Estratégia Europeia para a Inclusão Social, não foram tão longe como no caso da Estratégia Europeia de Emprego, considerando que o que foi feito foi simplesmente uma reorganização das políticas já existentes, não sendo acordadas nem alcançadas novas políticas e novas acções. A fixação de metas ao ser deixada totalmente ao cuidado dos Estados-Membros, representa uma barreira ao acompanhamento dos esforços realizados para o alcance de objectivos comuns. Perante estas constatações *“(…) a questão que se coloca já não é à estratégia em si mesma, mas sim à efectiva capacidade dos governos europeus para manterem o compromisso formalmente assumido de percorrerem o caminho para uma Europa mais competitiva e com mais e melhores empregos, passando de facto pela coordenação de políticas numa lógica triangular que inclua a coesão social (…)”* (2005:63).

Só passados cinco anos da realização da cimeira de Lisboa, as dificuldades reveladas pela conjuntura económica internacional e comunitária conduziram a uma revisão das metas fixadas no âmbito da referida cimeira, revisão essa que coloca a tónica na importância do crescimento económico e no emprego e que propõe uma maior simplificação e transparência de procedimentos.

A Comissão Europeia, no “Projecto de Relatório Conjunto sobre Protecção Social e Inclusão Social” (2005a) refere que este pretende dar conta aos Estados – Membros dos principais desafios a que terão de dar resposta para cumprir as metas ambiciosas definidas em Lisboa. Alerta também para o facto de ser necessária uma maior ênfase na prossecução dos objectivos de Lisboa.

No âmbito do Conselho Europeu de Bruxelas, realizado em Março de 2005, a abordagem sobre os resultados da Estratégia de Lisboa foi unânime ao considerar que esta apresentava lacunas e evidentes atrasos, sendo definida a necessidade de a relançar novamente e de reorientar as suas prioridades. Com efeito, estas deverão incidir no conhecimento e na inovação enquanto motores de um crescimento sustentável, e concomitantemente num espaço atractivo para investir e trabalhar, bem como no crescimento e no emprego ao serviço da coesão social.

A revisão da agenda social²² europeia centra a sua atenção na importância da confiança dos cidadãos para enfrentar os desafios que se colocam quer ao nível do desemprego, como da persistência da pobreza e das desigualdades, através da modernização das políticas sociais. Esta incide fundamentalmente sobre a importância de reforçar a coesão e a inclusão social, de modernizar as políticas sociais e de rever o MAC. A revisão do MAC é o resultado dos sucessivos apelos do Conselho Europeu que pretendia proceder a uma maior simplificação, integração e coerência dos processos de coordenação – inclusão

²² A Agenda Política Social é um documento estruturante que define os principais valores, objectivos, ideias e propostas na área da política social, para um determinado período de tempo. O documento denominado Agenda de Política Social foi aprovado em 2000, por um período de cinco anos, sendo a sua revisão efectuada para o período 2006 – 2010.

social, pensões, cuidados de saúde e cuidados de longa duração ou continuados. Foi a constatação da existência de um desfasamento entre os objectivos comuns europeus e a concretização das políticas que serviu de base à revisão do MAC. Outro motivo foi também considerado e relaciona-se com a necessidade de aprofundar a dimensão social da Estratégia de Lisboa, de forma a ser garantida a coerência entre os objectivos do crescimento e emprego e os da coesão social.

A adesão de 10 novos Estados-Membros²³ à UE, no dia 1 de Maio de 2004, representa um dos maiores desafios à União e contribuiu para que a Europa repensasse a sua estratégia interventiva. Com este alargamento as condições sociais na UE diversificaram-se. As diferenças entre a maioria da UE dos 15 e os novos Estados-Membros ao nível da sua situação social são significativas em diversas áreas. O novo panorama da UE obriga necessariamente a reflectir sobre a forma de coordenação política nas áreas da protecção e da inclusão social.

A nova Agenda Social pretende traduzir formas de acomodação das necessidades e de exploração das energias de todos os Estados – Membros da União alargada. O lema desta segunda fase que se prolonga até 2010 - uma Europa social na economia global: empregos e oportunidades para todos - concentra-se no objectivo de “(...) assegurar o desenvolvimento sustentável da Europa com base num crescimento económico equilibrado e na estabilidade de preços, numa economia de mercado social competitiva, visando o pleno emprego e o progresso social, e num elevado nível de protecção e melhoria da qualidade do ambiente” (CCE, 2005b:2).

A revisão da Agenda Social contempla o reforço da promoção da dimensão social do crescimento económico e baseia-se fundamentalmente em princípios que pretendem: prosseguir uma abordagem europeia integrada com vista à promoção de uma interacção entre as políticas económica, social e de

²³ São eles: a Republica Checa, Chipre, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia, Republica da Eslováquia e Eslovénia.

emprego, de forma positiva; promover a qualidade do emprego, da política social e das relações laborais e, conseqüentemente, desenvolver o capital humano e social; modernizar os sistemas de protecção social de forma a que consigam responder às novas exigências sociais, com base na solidariedade e no reforço do papel de factor produtivo; considerar os custos da ausência de política social (CCE, 2005b).

São basicamente duas as vertentes em que a agenda desenvolve a sua estratégia. A primeira, realça o papel do reforço da confiança dos cidadãos, apresentando, para tal, a combinação de instrumentos comunitários e três condições essenciais para o sucesso da agenda: uma abordagem intergeracional²⁴, uma parceria para a mudança²⁵, e a necessidade de aproveitar as oportunidades que são proporcionadas pela globalização²⁶. A segunda, apresenta medidas relacionadas com dois objectivos estratégicos da Comissão para 2005 – 2009: o objectivo da prosperidade, onde se integra o tema do emprego²⁷, e o objectivo da solidariedade associado à igualdade de oportunidades e à inclusão²⁸.

A Agenda Social Europeia revista, reforça principalmente a importância da confiança dos cidadãos para que possam enfrentar os desafios que se colocam ao nível do desemprego, da persistência da pobreza e das desigualdades,

²⁴ Esta abordagem refere-se à necessidade de integração de todos os segmentos da população europeia como uma condição para o sucesso da agenda. Face à evolução demográfica da população europeia reconhece-se como fundamental a adopção dos regimes de protecção social e de pensões, apresentando-se as migrações também como um desafio importante.

²⁵ Neste sentido são valorizadas parcerias entre as autoridades públicas e os parceiros sociais e a sociedade civil.

²⁶ Esta condição visa o reforço da dimensão social da globalização de forma a explorar a relação entre progresso económico e progresso social, bem como a vertente social do desenvolvimento sustentável. É realçada também a promoção do trabalho digno para todos.

²⁷ Neste objectivo integram-se quatro prioridades para emprego a fim de reforçar a adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas; levar mais pessoas a entrar e a permanecer no mercado de trabalho; investir mais e de forma mais eficaz em capital humano; assegurar uma execução efectiva das reformas através de uma governação melhorada. Engloba ainda a pretensão de uma nova dinâmica para as relações laborais e de um mercado de trabalho europeu livre de obstáculos à mobilidade.

²⁸ Este objectivo pretende, entre outros aspectos, a modernização da protecção social e a iniciação de um processo baseado no MAC no domínio da saúde e dos cuidados prolongados, bem como um debate sobre os sistemas nacionais de rendimento mínimo e a estratégia da luta contra a discriminação.

insistindo, para tal, na modernização das políticas sociais. Por outro lado, a revisão do MAC pretende uma maior racionalização no sentido de empreender uma maior simplificação, integração e coerência dos processos de coordenação existentes – inclusão social, pensões, cuidados de saúde e cuidados de longa duração ou continuados. Esta revisão veio responder à constatação da existência de um desfasamento entre os objectivos comuns europeus e a concretização efectiva das políticas, sendo por isso necessário apostar não somente na identificação de princípios e objectivos, mas também avançar na eficácia das políticas. Outro contributo dirige-se para a insistência na necessidade de aprofundar a dimensão social da Estratégia de Lisboa revista, mediante o reforço mútuo entre objectivos de crescimento e emprego e os da coesão social.

Um novo conjunto de objectivos comuns da inclusão social, proposto no âmbito deste processo de racionalização, foi adoptado no Conselho Europeu da Primavera²⁹. Estes objectivos pretendem: promover a coesão social e a igualdade de oportunidades para todos, através de políticas de inclusão social e sistemas de protecção social adequados, acessíveis, financeiramente viáveis, adaptáveis e eficientes; interagir de perto com os objectivos de maior crescimento económico e mais e melhores empregos fixados em Lisboa e com a estratégia de desenvolvimento sustentável da UE; reforçar a governação, a transparência e a participação dos agentes relevantes na concepção, aplicação e acompanhamento das políticas.

Depois da análise sintética dos principais acontecimentos relacionados com a estratégia de Lisboa e de se terem salientado os marcos mais importantes, os avanços e retrocessos no âmbito da Estratégia Europeia para a Inclusão Social, é conveniente avaliar o esforço que Portugal tem vindo a desenvolver, ao longo dos últimos anos, no sentido de cumprir com os objectivos delineados no âmbito do Modelo Social Europeu.

²⁹ Realizada em Bruxelas, a 23 e 24 de Março de 2006.

2.4. A estratégia nacional na promoção da inclusão social e do desenvolvimento no âmbito do Modelo Social Europeu

Já foi referido que a cimeira de Lisboa se constituiu como um marco fundamental na reafirmação do carácter social da UE e do seu modelo de crescimento. A adopção de um conjunto de medidas que visam reforçar esta dimensão à escala nacional e europeia, traduz a vontade de promover políticas inclusivas. Foi também mencionado que, a par do MAC, uma dessas medidas é a que determina a elaboração dos Planos Nacionais de Acção para a Inclusão (PNAI's), capazes de fixar objectivos e metas quantificadas nos vários domínios sectoriais em que se desenvolve o combate à pobreza e à exclusão social.

O PNAI pode ser encarado como um instrumento de planeamento transversal, de coordenação estratégica e operacional das políticas que visam a erradicação das situações de pobreza e de exclusão social com que Portugal actualmente ainda se confronta. De realçar que este instrumento vem dar resposta ao compromisso assumido ao nível da UE no âmbito do MAC, que conduz e orienta a estratégia nacional no que concerne à inclusão social. Com um carácter programático bienal, inserido numa estratégia concertada e integrada de luta contra a pobreza e a exclusão social, no quadro de uma responsabilização partilhada entre o Estado e os Parceiros Sociais, ao PNAI encontra-se subjacente um planeamento com base num conjunto de prioridades, metas e objectivos a concretizar em prazos alargados.

Portugal já concretizou dois PNAI's, um para o período 2001-2003, outro para 2003-2005, encontrando-se a decorrer actualmente o PNAI para 2006 -2008. As principais prioridades portuguesas para o primeiro PNAI encontravam-se subjacentes em seis eixos estratégicos:

- *“Assegurar que o desenvolvimento económico do país, alicerçado num permanente reforço da competitividade e dos equilíbrios macro-económicos,*

incorpore plenamente as necessidades de melhoria da coesão social e de eliminação dos factores estruturais que favoreçam os processos de exclusão;

- *Promover a incorporação do objectivo da coesão social nas políticas correntes de desenvolvimento económico, formação, emprego, educação, segurança, saúde e habitação. Uma particular atenção deve ser dada às políticas relativas à adaptação à sociedade de informação e à economia do conhecimento;*

- *Desenvolver os sistemas de protecção social, enquanto instrumentos especialmente vocacionados para o combate à pobreza, quer através da criação de respostas específicas direccionadas ao tratamento desta realidade, quer mediante a afirmação das suas dimensões de solidariedade, designadamente a diferenciação positiva a favor dos mais necessitados;*

- *Desenvolver medidas e políticas activas de reinserção social e profissional das pessoas e das famílias em situação de exclusão social, através da promoção de instrumentos e programas integrados, capazes de responder às necessidades dos segmentos sociais e de comunidades territoriais particularmente expostas a fenómenos localizados de pobreza e exclusão;*

- *Promover de forma coerente e integrada a rede de serviços e equipamentos sociais, com uma ampla participação da sociedade civil, afirmando-se plenamente a prioridade ao apoio às pessoas e famílias mais carenciadas;*

- *Promover a igualdade de facto entre mulheres e homens, tanto na esfera pública como na esfera privada, no sentido da concretização de um contrato social de género, que constitua condição de democracia, pressuposto de cidadania e garante de autonomia e de liberdade individuais” (MTS, 2001b:15-16).*

Nestes seis eixos estratégicos encontra-se implícita uma múltipla orientação para o combate à pobreza e exclusão enquanto promoção de desenvolvimento sócio-económico, dando particular atenção: ao combate às formas de pobreza tradicional existentes em Portugal; à actuação de prevenção de riscos que enfrentam os grupos e as categorias sociais mais vulneráveis à pobreza e à

exclusão social e à actuação com vista à inclusão dos grupos e categoriais sociais em situação de exclusão social. (MTS, 2001b).

A avaliação da implementação do primeiro Plano apontou para a necessidade de melhorar alguns aspectos que deveriam ser considerados na elaboração do PNAI seguinte (correspondente ao período 2003 – 2005). Assim sendo, os conselhos incidiram essencialmente nas falhas verificadas ao nível das concretizações de um Plano que se constituiu como um trabalho de planeamento articulado entre vários parceiros, revestido de um carácter pioneiro para Portugal. Insiste-se como factores orientadores para a segunda geração do PNAI, em aspectos menos conseguidos, tais como: uma maior ligação entre os desafios, os objectivos e metas e instrumentos/medidas preconizados; no esforço de quantificação das metas referentes aos objectivos, sub – objectivos e directrizes comuns; e na selecção de indicadores de acordo com a capacidade do sistema estatístico disponível (MSST, 2003).

A Comissão Europeia, relativamente à avaliação do primeiro PNAI português, deparou-se com alguma dificuldade ao nível da análise dos progressos verificados, isto porque a informação era escassa ou pouco adequada, considerando ainda fraco o envolvimento dos actores sociais. Neste contexto, a Comissão não deixou de referir que Portugal é um dos países com um elevado risco de pobreza e que se confronta com três grandes problemas estruturais: os baixos níveis de protecção social, a educação e a qualificação. A Comissão Europeia considerou igualmente que o PNAI de Portugal (tal como o da Finlândia, Suécia e Reino Unido) se fundamentou em diagnósticos integradores de abordagens razoavelmente coerentes e estratégicas, no entanto, fixou metas quantitativas demasiado ambiciosas, tais como a erradicação da pobreza até 2010, a redução da taxa de pobreza absoluta em 50%, entre outras. É realçado ainda o facto de Portugal se ter demonstrado menos capaz no estabelecimento de prioridades num conjunto de objectivos concretos, não clarificando devidamente a forma como os recursos são canalizados para a concretização das metas definidas. Por outro lado, tendo sido fixados

objectivos quantitativos de forma ambiciosa, deveria ter sido aprofundado o sistema de acompanhamento de indicadores, assim como a mobilização efectiva dos agentes, sejam eles os destinatários das acções, os parceiros sociais, os poderes públicos (a nível nacional, regional e local) ou a sociedade civil. Neste processo foram identificados outros domínios como aspectos a aperfeiçoar e aprofundar na segunda geração do PNAI português, tais como: reforçar a dimensão do género em todas as políticas sectoriais que contribuem para o objectivo do combate à pobreza e exclusão social; identificar os recursos financeiros necessários à execução das acções; abordar de forma integrada os riscos associados a grupos vulneráveis específicos como as crianças (já referido no primeiro PNAI), imigrantes, pessoas com deficiência, mulheres em situação desfavorecida, sem-abrigo, minorias étnicas e culturais; fomentar e dinamizar parcerias que promovam a interligação de todos os intervenientes (públicos e privados); intensificar as campanhas de divulgação do PNAI no sentido de favorecer a constituição de parcerias e a visibilidade da estratégia europeia (Heleno, 2003).

Com base nestas recomendações da UE e na experiência adquirida na primeira fase do Plano, foram introduzidas alterações de natureza organizativa, com reflexos ao nível das atribuições da Comissão de Acompanhamento Interministerial e do Grupo de Trabalho Interno do Ministério da Segurança Social e do Trabalho (MSST)³⁰.

O PNAI 2003-2005 assentou numa perspectiva de entendimento multidimensional da pobreza e exclusão social, exigindo intervenções multissetoriais, planeadas a médio e longo prazo. Neste seguimento, alguns dos desafios e medidas que integrou encontravam-se na continuidade do anterior Plano. Alguns indicadores (europeus e nacionais) permitiram também traçar um breve diagnóstico centrado nas situações e riscos de pobreza e

³⁰ Deve referir-se que as alterações políticas registadas no país com as eleições autárquicas, seguidas das eleições legislativas em Março de 2002, tiveram consequências no processo de coordenação, implementação e monitorização do PNAI 2001 - 2003, reflectindo-se em alterações de carácter político e programático também no PNAI 2003 - 2005.

exclusão social. A consulta do PNAI 2003-2005 permite constatar precisamente que Portugal tinha ainda um longo caminho a percorrer no sentido de garantir melhor qualidade de vida e de combater as desigualdades entre pessoas e regiões. Aquando da segunda geração dos Planos, as fragilidades estruturais identificadas no país relacionavam-se com uma conjuntura de abrandamento económico, de aumento de desemprego, e com a existência de uma mão-de-obra genericamente pouco qualificada e uma baixa produtividade no contexto da UE. Apesar dos esforços evidenciados, continuava a revelar-se preocupante a situação da população em risco de pobreza³¹.

Face à realidade existente e partindo das problemáticas diagnosticadas, o segundo PNAI assumiu como grande finalidade a promoção da inclusão social de todos, tendo como referência os princípios orientadores pré-determinados e a enunciação de eixos estratégicos de intervenção e grandes desafios. Os princípios orientadores da acção do PNAI assentavam no “(...) *primado das políticas públicas como a participação activa da sociedade civil; consagração do conceito de cidadania; articulação da universalidade dos direitos e deveres com a diferenciação positiva; integração e multidimensionalidade como convergência das medidas económicas, sociais e ambientais; territorialização; igualdade de oportunidades entre homens e mulheres; responsabilização do conjunto da sociedade e contratualização das respostas de protecção social.*” (Carvalho, 2003:13).

Por seu turno, os eixos estratégicos de intervenção relativos ao “como” da acção eram os seguintes: “(...) *articulação do desenvolvimento económico do país com as necessidades de melhoria da coesão social; integração do objectivo da coesão social nas diversas políticas sectoriais; modernização dos*

³¹ Em 2001, 20% da população residente encontrava-se exposta ao risco de pobreza e 15% em risco de pobreza persistente. Apesar da melhoria da taxa de pobreza desde 1995 (em que era de 23%), Portugal continuava a apresentar uma das percentagens mais elevadas da Europa. Os idosos (com mais de 65 anos) e as crianças (0 -15 anos) são considerados como os mais expostos aos riscos de pobreza evidenciando-se pesos relativos de 31% e de 27% respectivamente, a par com os idosos que vivem sós (46%), as famílias monoparentais (39%) e as famílias numerosas (49% dos agregados com dois ou mais adultos e três ou mais crianças). (In Relatório Conjunto sobre a Inclusão Social, 2003).

sistemas de protecção social; desenvolvimento de programas integrados; expansão, desenvolvimento e qualificação da rede de serviços e equipamentos sociais; promoção da igualdade de facto entre mulheres e homens; mobilização para a participação de todos os intervenientes aos níveis central, regional e local (CCE, 2003:215).

No que concerne aos desafios, foram doze os definidos tendo como referência os objectivos comuns europeus: reduzir o risco de pobreza (que era de 21% em 1999) em dois pontos percentuais até 2005; reduzir fortemente a pobreza infantil até 2010; garantir que, até 2010, 25% dos desempregados de longa duração participem numa medida activa de empregabilidade; atingir, até 2010, uma participação média de 12,5% da população adulta em idade de trabalhar em acções de formação ao longo da vida; até 2010, reduzir para metade o número de jovens, entre os 18 e os 14 anos, que dispõem de nove ou menos anos de escolaridade e não participam em acções de formação; fazer convergir, até 2006, as pensões mínimas com valores indexados ao salário mínimo nacional; criar e implementar um sistema de auditoria social às instituições de acolhimento de crianças em risco, pessoas com deficiência e idosos, tendo em vista a sua qualificação; garantir que cada cidadão tenha médico de família; garantir, até 2010, a disponibilidade de estruturas de acolhimento para pelo menos 90% das crianças com idades compreendidas entre os 3 anos e a idade da escolaridade obrigatória e para pelo menos 33% das crianças com menos de 3 anos; promover o desenvolvimento de 50 Planos Locais para as crianças e jovens em risco/perigo; combater o abandono escolar precoce para atingir uma taxa média não superior até 10%, até 2010; assegurar a contratualização para a inserção às pessoas em situação de exclusão social (MSST, 2003). Encontra-se, assim, implícita uma tripla orientação: “(...) a de *intervir no sentido da inclusão e numa óptica de reparação das situações de pobreza e exclusão; proceder ao desenvolvimento e modernização dos sistemas de carácter universal e prevenir situações de pobreza e exclusão remetendo para a operacionalização dos objectivos comuns*” (Gonçalves, 2004:88).

Se considerarmos os grandes desafios enunciados no PNAI 2003-2005, verificamos que é notória uma certa continuidade com o anterior Plano, em termos de princípios gerais e de estratégias (o que aliás não é de estranhar decorrente da temporalidade de médio prazo de ambos os Planos). Apesar do objectivo estratégico ser o mesmo, assiste-se a uma moderação que ressalta com evidência no âmbito da redução da pobreza em geral e infantil³². Ressaltam ainda algumas diferenças no que diz respeito aos Contratos de Desenvolvimento de base territorial previstos no primeiro Plano e à introdução, no segundo Plano, de grandes desafios que anteriormente não eram encarados como tal, em áreas como a formação/emprego, sistema de protecção social, saúde e educação.

Em termos de aspectos positivos, atribui-se ao PNAI 2003-2005 o facto de ter conseguido essencialmente: realizar progressos no âmbito do planeamento e da articulação das acções no sector público; fixar objectivos mais realistas; melhorar quanto à quantificação das metas; aumentar a coerência entre as diversas componentes do Plano (tendências e desafios face aos objectivos comuns e em cada um destes relativamente às prioridades, medidas/instrumentos e respectivas metas); aprofundar de forma mais significativa o enquadramento das problemáticas e diagnóstico (Carvalho, 2003).

Alguns constrangimentos são também identificados, salientando-se particularmente os seguintes: incapacidade de mobilizar/envolver de forma equilibrada a participação de todos os sectores públicos; impossibilidade de efectuar/apresentar um orçamento capaz de dar conta do esforço financeiro subjacente à estratégia nacional de inclusão social; incapacidade de assegurar a mobilização de todos os actores e da participação plena da sociedade civil, inclusive os mais desfavorecidos, com vista à incorporação de diferentes

³² Um certo recuo em relação aos objectivos mais ambiciosos fixados no primeiro Plano encontra-se patente na medida em que a redução da taxa de risco de pobreza, até 2005, é fixada em 2% e é referida uma forte redução da pobreza infantil até 2010.

contributos; inexistência de uma perspectiva territorializada e hierarquizada dos principais problemas de pobreza e exclusão social (Gonçalves, 2004). No Relatório Conjunto sobre Inclusão Social que sintetizou os resultados da análise dos Planos Nacionais de Acção para a Inclusão 2003-2005, a Comissão identificou também algumas fragilidades no caso português. Constatou que as medidas propostas não eram inovadoras e os instrumentos que se pretendiam criar reproduziam as mesmas características dos projectos entretanto já concluídos ou de outros cujas potencialidades justificavam um novo lançamento. Considerou ainda que não foi fornecida qualquer quantificação dos montantes envolvidos relacionados aos instrumentos e objectivos propostos o que, em termos operacionais, enfraqueceu o Plano Nacional enquanto instrumento de racionalização das intervenções nacionais e comunitárias. Por outro lado, referiu que a perspectiva de género que se traduz na igualdade entre homens e mulheres, embora sendo um dos eixos estratégicos do PNAI português para 2003-2005, não conseguiu efectivamente afirmar-se, pois persistiram dificuldades para implementar uma abordagem de integração da dimensão de género em termos de definição de objectivos e resultados. No referido Relatório são inclusive deixados alguns desafios ao nível da programação e da execução do PNAI como forma de responder aos objectivos a que o país se propôs no âmbito da Estratégia de Lisboa. Assim sendo, foi evidenciada a necessidade de esforços acrescidos para a construção e consolidação de um sistema de informação eficaz; foi aconselhada a definição precisa de áreas prioritárias³³ e foi reforçada a ideia da participação dos intervenientes não institucionais, ou seja, da construção de uma abordagem de parceria eficaz com a sociedade civil, os parceiros sociais e os próprios excluídos.

Actualmente, Portugal encontra-se na terceira geração do PNAI, relativa ao período 2006-2008, reafirmando o seu compromisso com a UE decorrente da Cimeira de Lisboa, onde, juntamente com os restantes Estados-Membros,

³³ Foi considerada a exclusão do mercado de trabalho como apenas uma das múltiplas dimensões da pobreza e da exclusão social. O risco da pobreza entende-se, por isso, para além do acesso ao emprego.

acordou contribuir para uma Europa competitiva, com mais empregos e maior coesão social. Neste Plano, pretende-se responder à fraca implementação dos anteriores PNAI's por se ter constatado um desfasamento entre o que foi proposto e o que foi alcançado, bem como entre os objectivos comuns e a concretização das políticas. As orientações da UE para o actual PNAI tiveram em consideração a avaliação dos anteriores Planos, direccionando-se fundamentalmente para: a promoção de uma maior focalização estratégica e coerência; para o reforço do sistema de informação, monitorização e avaliação das políticas e medidas; para a promoção do *mainstreaming* da inclusão social em todas as políticas relevantes; e para o reforço da continuidade do trabalho em parceria, mediante uma definição evidente de responsabilidades, nas diversas fases do processo (MTSS, 2006).

A nível nacional, a estratégia definida teve em consideração as situações diagnosticadas ainda em Portugal, nomeadamente a existência de uma pobreza persistente³⁴ e intergeracional com ciclos que se mantêm. Entre os grupos que se encontram mais afectados por estas situações, identificam-se os idosos, as crianças, os deficientes, as minorias étnicas e os imigrantes. A este cenário juntam-se as elevadas taxas de desemprego (realçando-se o desemprego de longa duração) e os baixos níveis de protecção social que, a par de factores exógenos, como a restrição orçamental, se repercutem ao nível da pobreza e exclusão social.

Os princípios orientadores que regem o terceiro PNAI e que pretendem produzir um impacto decisivo na erradicação da pobreza e da exclusão social dizem respeito: à *cidadania*, visando o acesso universal aos direitos, recursos e serviços, designadamente aqueles que asseguram patamares básicos de dignidade humana e que garantam a participação na sociedade; à *responsabilização e mobilização* de todos os cidadãos e sociedade no compromisso de combate à pobreza e exclusão; à *integração e multidimensionalidade* pela convergência de medidas nos diversos sectores e

³⁴ Segundo a referência do PNAI 2006-2008, no ano 2004, 21% da população portuguesa vivia abaixo do limiar da pobreza monetária face à média da UE – 16%.

áreas; à *universalidade e diferenciação positiva* dada pelo tratamento generalizado tendo como base a diversidade de situações e necessidades; à *territorialidade* através da aproximação e adequação às especificidades locais, regionais e pela optimização dos recursos endógenos e exógenos ao território; e, por último, à igualdade de oportunidades e perspectiva de género que visa a sua garantia, tanto na esfera pública como na privada (Rodrigues, 2006).

A estratégia de inclusão assumida no Plano foi definida tendo em consideração os aspectos críticos do diagnóstico, centrando-se num conjunto restrito de prioridades focalizadas nas características da pobreza e da exclusão detectadas em Portugal, no sentido de reverter situações de pobreza persistente e prevenir a reprodução de desigualdades e de situações de exclusão social que atingem grupos sociais específicos, tais como as crianças e os idosos. Pretende igualmente responder à multiplicidade de problemas que afectam a população com deficiência e criar condições de inserção da população imigrante de forma a contrariar os fenómenos de discriminação. Nesta sequência, foram definidas as seguintes prioridades: 1) combater a pobreza das crianças e dos idosos, através de medidas que assegurem os seus direitos básicos de cidadania; 2) corrigir as desvantagens na educação, formação e qualificação; 3) ultrapassar as discriminações, reforçando a integração das pessoas com deficiência e dos imigrantes (MTSS, 2006).

Ao nível da primeira prioridade, o Plano integra tanto medidas que assumem um carácter transversal a todas as prioridades³⁵, como medidas focalizadas nos grupos a que se destinam³⁶.

³⁵ São exemplo das medidas transversais os programas que abrangem a generalidade da população de apoio à promoção habitacional, o reforço da dimensão do Rendimento Social de Inserção (RSI), o desenvolvimento de projectos de intervenção junto de grupos e territórios de risco, as medidas de aconselhamento financeiro e combate ao sobreendividamento.

³⁶ As medidas focalizadas visam as crianças e o aumento da protecção das famílias monoparentais, melhoria da cobertura da rede de creches, qualificação das intervenções junto das crianças institucionalizadas e desinstitucionalização de crianças e jovens. Ao nível dos idosos as medidas visam a redução da privação monetária, o reforço da cobertura da rede de equipamentos sociais e melhoria das condições habitacionais.

Relativamente à segunda prioridade, que visa a correcção das desvantagens na educação, formação e qualificação, as medidas são de *natureza preventiva* (mediante a promoção da escola a tempo inteiro ao nível do pré-escolar e do 1.º ciclo), mas também são *medidas de intervenção precoce* (pretendem o combate ao abandono e insucesso escolar e aumentar os níveis de qualificação e certificação de adultos em idade activa) e *medidas de combate à info-exclusão* (relacionadas, essencialmente, com o acesso e domínio das novas tecnologias de informação e comunicação que pretendem a generalização do acesso à Internet através do alargamento e disponibilização de espaços públicos com estes serviços e da promoção de acções de formação nesta área).

No que concerne à terceira prioridade, sendo aquela que visa ultrapassar as discriminações, as medidas vão no sentido de reforçar a integração das pessoas com deficiência e dos imigrantes. Para as pessoas com deficiência propõe-se elevar os níveis de resposta de intervenção precoce, aumentar o número de lugares em equipamentos sociais, garantir respostas ao nível da formação/emprego e melhorar as acessibilidades. Relativamente aos imigrantes estão previstas no Plano medidas de educação, qualificação e promoção da integração laboral³⁷, medidas ao nível de equipamentos e informação³⁸, e medidas de carácter legislativo e organizativo³⁹.

Ainda em relação à estratégia do Plano que se encontra em vigor, importa referir que o seu desenvolvimento e concretização assenta na promoção e reforço dos mecanismos de boa governação, coordenação, transparência e participação de todos os actores.

³⁷ Por exemplo, através da criação de uma bolsa de formadores nas áreas da imigração e minorias e de um gabinete de educação e formação intercultural especializado nas áreas da imigração, minorias e interculturalidade; da definição do Programa Escolhas – que visa a inclusão mediante a garantia de oportunidades para crianças e jovens descendentes de imigrantes e minorias étnicas, entre outros.

³⁸ Algumas das medidas previstas têm como objectivo, por exemplo, o alargamento da informação (CNAI e CLAI); funcionamento do serviço SOS Imigrante e de um Observatório de Tráfico de Seres Humanos.

³⁹ Integram-se nestas, a Lei da Imigração com o estabelecimento de um novo regime de entrada e residência de estrangeiros em território português e a Lei da Nacionalidade a imigrantes de segunda e terceira geração.

A elaboração do PNAI 2006-2008 acolheu algumas reacções que ressaltam os seus elementos positivos bem como os negativos. Uma dessas reacções é apresentada pela Rede Europeia Anti-Pobreza (REAPN). Esta ONG elenca como aspectos positivos o facto deste Plano contemplar uma forte preocupação com os fenómenos da pobreza e exclusão social, mantendo assim os objectivos de Nice enquanto orientações estratégicas. Com base neste enquadramento, realça o facto deste Plano: reflectir preocupações com as questões da cidadania, da necessidade de mobilização da sociedade e da territorialização das intervenções; apresentar a vontade de manter o PNAI independentemente da Estratégia Europeia e deste incluir uma perspectiva de longo prazo para além do ano 2008; reconhecer diferentes níveis de intervenção territorial; sublinhar a importância do Fórum não Governamental para a Inclusão Social (FNGIS); incluir nas Boas Práticas a iniciativa não governamental, por exemplo, o Projecto “Activar a Participação”⁴⁰, demonstrando assim o interesse em reforçar os mecanismos de participação das pessoas em situação de pobreza.

Para a REAPN, as três prioridades identificadas, na sua generalidade, vão de encontro aos problemas de pobreza e exclusão social diagnosticados em Portugal, no entanto, em cada uma delas, enumera algumas lacunas. Assim, em relação à primeira prioridade, considera que as medidas de política propostas para a infância e para os idosos resumem o que já existe, não sendo suficientes para enfrentar a multidimensionalidade que caracteriza o problema da pobreza nestes dois grupos. As medidas accionadas para corrigir as desvantagens na educação e formação/qualificação, resultam, fundamentalmente, na opinião da referida ONG, de medidas em curso no PNACE, que a ficarem exclusivamente neste âmbito, não permitirão atingir as metas estabelecidas. Por outro lado, o problema do trabalho infantil/juvenil que continua a ser uma forte ameaça, não foi suficientemente abrangido. As preocupações manifestadas ao nível da terceira prioridade relacionam-se com

⁴⁰ Este Projecto foi desenvolvido pela REAPN no âmbito do Plano Nacional de Acção para a Inclusão 2003-2005, enquadrado no eixo 4 – mobilização de todos os intervenientes.

a abordagem das minorias étnicas. Para a REAPN, sendo as minorias étnicas e, entre elas, as comunidades ciganas, um grupo mais exposto a situações de discriminação, pobreza e exclusão social, não se compreende a sua exclusão da prioridade sem que haja menção destas comunidades ao nível de qualquer meta ou programa de intervenção. A referida ONG considera ainda que teria sido importante introduzir uma quarta prioridade: *melhorar o acesso a serviços de qualidade*, de forma a aumentar a qualificação das respostas sociais.

As principais expectativas em relação ao actual PNAI recaem sobre diversos elementos, entre os quais se destaca o da *Boa Governança*, ou seja, sobre a capacidade do PNAI enquadrar outros Planos sectoriais e não concorrer com eles ou ser remetido para um nível inferior de importância. Por outro lado, a forma como se encontra planeada a mobilização e participação dos actores, ao remeter basicamente para o Fórum e para o Programa Rede Social, faz depender a sua operacionalização das dinâmicas locais e das motivações institucionais, aguardando-se assim que estas consigam cumprir os objectivos (já que também não é feita menção explícita às formas de participação das pessoas em situação de pobreza).

CAPÍTULO III

A Protecção Social em Portugal e a Nova Geração de Políticas Sociais

3.1. Introdução

Já foi referido no capítulo anterior que a Estratégia Europeia para a Inclusão Social tem contribuído para implementar vários instrumentos e disposições institucionais no sentido de promover medidas que garantam a protecção social aos cidadãos dos respectivos Estados-Membros. A Europa da competitividade, do conhecimento e do crescimento económico deve desenvolver-se a par de uma Europa mais justa e mais coesa socialmente. Assim sendo, o caminho para a erradicação da pobreza e exclusão social só é possível se forem garantidas respostas diversificadas e multisectoriais e se se promover um modelo de desenvolvimento económico que integre, em si mesmo, a vertente da coesão social e não um modelo que a considere simplesmente uma consequência lógica do crescimento económico.

Mas como se processou em Portugal a evolução da protecção social? Que mecanismos e políticas sociais foram postos em marcha, ao longo das últimas décadas, que permitiram ao país caminhar em direcção à coesão e justiça social? De que forma estas contribuíram para a afirmação da Estratégia Europeia para a Inclusão?

Perante estas questões, faz todo o sentido enquadrar o papel do Estado na protecção social e analisar as alterações que a este nível se têm vindo a verificar na sociedade portuguesa nos últimos anos.

3.2. O Papel do Estado na Protecção Social

Perante a crescente complexidade que o processo de modernização colocou às estruturas sociais, o Estado viu-se confrontado com novas exigências e com a necessidade de responder às dificuldades e desigualdades emergentes. Neste contexto, se por um lado é consensual reconhecer ao Estado um papel

fundamental na preservação do equilíbrio social e na garantia dos direitos dos cidadãos, por outro, o equacionamento da sua capacidade de resposta na promoção da protecção e do bem-estar social já se encontra envolto numa maior controvérsia.

Antes de prosseguir com esta reflexão, é de todo conveniente definir o que se entende afinal por protecção social. De uma forma abrangente, a protecção social designa o conjunto dos mecanismos e acções que respondem a situações de carência e privação, bem como aquelas cujo objectivo é antecipar as situações de risco. De acordo com esta perspectiva, a protecção social pretende desencadear processos de solidariedade que colmatem as falhas do sistema social, nomeadamente dos seus mecanismos de integração e coesão social. Pode concluir-se, desta breve e sintética explicação, que a sociedade desenvolve formas de correcção para fazer face às situações de pobreza, desigualdade e exclusão social que surgem no seu seio. No entanto, consoante o Estado ou a sociedade civil, estes mecanismos de solidariedade e protecção assumem formas diversificadas e características específicas. Daqui somos levados a concluir que estes podem desencadear-se quer ao nível da comunidade, quer ao nível do Estado, podendo coexistir simultaneamente numa mesma sociedade.

A assistência aos excluídos do sistema social desde sempre foi promovida, quanto mais não seja no âmbito do dever cristão de ajudar e apoiar os mais necessitados. A acção caritativa constituía assim uma forma de controlo social pela eliminação da ameaça que representavam os pobres. A complexificação do sistema social contribuiu para que surgissem novos actores ao nível da intervenção local dirigida aos mais desfavorecidos. A figura do Estado-Providência constituiu a expressão da responsabilidade do Estado enquanto Estado protector. Na base do seu processo de formação encontram-se, segundo Mozzicafreddo *“(...) as exigências que o crescimento económico e a complexidade social colocam, a mobilização social e política e o desenvolvimento constitucional, que actuam enquanto conjunto*

interdependente do processo de estruturação deste modelo político de Estado” (1997:17).

Foi no pós segunda guerra mundial que nas sociedades ocidentais o Estado se assumiu como principal protagonista na preservação do equilíbrio e protecção sociais, chamando a si a responsabilidade de criar e implementar mecanismos de regulação social, posicionando-se como financiador das acções de protecção social. Desde os princípios do século XX até 1945, inaugura-se a fase de constituição de um Estado activo social e economicamente. A par da implementação dos principais sistemas sociais de carácter universal e redistributivo, verifica-se a intervenção na economia de mercado, procurando fazer face à recessão económica e à desestruturação social. A consolidação da estrutura do Estado-Providência (entre os anos do pós guerra e os anos 1975/80) faz-se acompanhar de um sistema de acção social que se estrutura de forma articulada e universal tendo em consideração as necessidades sociais e um forte intervencionismo do Estado na sociedade, quer a nível económico como político. A evolução do Estado-Providência, no contexto europeu do século XX, torna proeminente uma nova questão social que decorre, já não dos riscos que atingiam o proletariado industrial explorado, mas da complexificação do tecido social e da multiplicação das exigências que advém da vida colectiva.

Perante novos cenários sociais, a evolução do Estado-Providência torna-se necessária e traduz-se na passagem de uma posição de assistência passiva para uma posição de providência activa. Contudo, esta providência estatal de bem-estar social assume diferentes matrizes de acordo com a ordem sócio-económica e político-ideológica emergente em cada país. O exemplo desta diferenciação pode ser encontrado na diversidade de sistemas de protecção social entre os Estados-Membros da UE, de tal forma que a identificação de traços comuns nem sempre é feita de forma simplista. A verdade é que cada nação seguiu um distinto nível de desenvolvimento do Estado-Providência. Consequentemente, não existe um único modelo de Estado-Providência mas

sim vários modelos que dependem, para a sua configuração, de elementos específicos que os caracterizam de forma diferenciada.

Esping-Anderson (1990), por exemplo, na abordagem que realiza sobre esta temática, identifica uma tipologia de três Estados - Providência: o liberal, o bismarquiano ou conservador, o universalista ou social-democrata. Não pretendendo aprofundar esta tipologia, convém, no entanto, em traços largos, identificar as suas principais características. O modelo liberal baseia a sua lógica no princípio do mercado enquanto mecanismo de satisfação das necessidades individuais. Todos aqueles que não acedem ao mercado para a satisfação das necessidades, encontram na família e/ou nas organizações privadas os mecanismos que lhes permitem satisfazê-las. O Estado tem um papel pouco interventivo, actuando somente em última instância. Exemplo deste modelo é os Estados Unidos onde os princípios privados de garantia da segurança social se encontram enraizados. O modelo bismarquiano ou conservador assenta nas contribuições da população activa para proceder ao financiamento das prestações de protecção social. Como são calculadas tendo como base os anteriores rendimentos da população e sendo as taxas contributivas iguais independentemente das categorias sociais, deparamo-nos com um sistema que se mostra pouco redistributivo. No entanto, e paralelamente, este modelo fomenta a existência de um sistema estatal complementar e residual de acção social apoiado pela intervenção de associações privadas ou semi-públicas. Os sistemas de protecção de países como a Alemanha e a França correspondem a este tipo de Estado-Providência. Por fim, o Estado-Providência universalista tem como base o princípio generalista e equitativo de solidariedade social, assente na oferta de serviços sociais gratuitos a toda a população mediante as necessidades sentidas. Sendo um sistema fortemente redistributivo, assenta também num sector público que cobre uma grande parte das necessidades, de tal modo que às organizações privadas é conferido um papel residual. Neste tipo de Estado-Providência enquadram-se os países do Norte da Europa.

A discussão em torno do Estado-Providência não se esgota no modelo de Esping – Anderson. Outra tipologia proposta quando se aborda esta questão é a que é apresentada por Maurizio Ferrera. Para este autor, podem ser identificados não três, mas quatro modelos de Estados-Providência: o escandinavo, o anglo-saxónico, o continental e o do sul da Europa. Esta divisão fica a dever-se essencialmente a quatro elementos diferenciadores: à cobertura de riscos e sua abrangência, à estrutura dos benefícios/prestações, aos mecanismos de financiamento e às configurações organizacionais. De forma ainda que sucinta, e antes de avançar para a caracterização do modelo de Estado-Providência onde se pode situar Portugal, será conveniente apresentar alguns dos traços distintivos de cada um destes quatro modelos identificados. Assim sendo, o modelo escandinavo é o modelo típico dos países nórdicos, onde a protecção social é encarada como um direito de cidadania. A estrutura estatal assume um papel crucial sobrepondo-se aos mecanismos de mercado, na medida em que as várias funções da protecção social se encontram sobre a responsabilidade das autoridades públicas. O sistema escandinavo, graças à solidez institucional e coerência, tem vindo a ser encarado como o tipo de Estado-Providência quase ideal (Ferrera *et al.*, 2000). No modelo anglo-saxónico, que abrange países como o Reino Unido, a cobertura da protecção social é considerada, também ela, bastante inclusiva, contudo não totalmente universal. Relativamente ao modelo da Europa continental, onde se incluem países como a França ou a Alemanha, identifica-se um pendor mais conservador e corporativista. Marcado por uma providência estatal mais abrangente, com uma cobertura inclusiva, apesar de fragmentada, o papel providencial do Estado só é posto em acção quando se encontrar esgotada a capacidade providencial ao nível da família e da sociedade civil. O quarto modelo proposto corresponde ao *Welfare* dos países do sul da Europa, tais como Portugal, Espanha, Itália ou Grécia, embora o grau de maturidade da protecção social nestes quatro países seja diferente. Os principais elementos deste modelo meridional de bem-estar social reflectem o carácter rudimentar da protecção social devido às circunstâncias político – económicas em que se desenvolvem e que traduzem uma democratização tardia e uma lenta

reestruturação da economia (com uma componente informal, rural e pouco industrializada bastante presente). Assim sendo, este modelo é marcado por um sistema de rendimentos fragmentado e corporativista, dualista e polarizado, onde existem, por um lado, grupos de indivíduos com consideráveis níveis de protecção e, por outro, grupos subprotegidos socialmente. Em segundo lugar, é caracterizado pela passagem das tradições corporativistas de saúde para um serviço nacional de saúde, baseado em princípios universais. Em terceiro lugar, apresenta uma ténue penetração do Estado na esfera do bem-estar, tendo como consequência uma mesclagem de actores e instituições públicas e privadas a actuarem em diversos domínios da protecção social. A família é um dos actores com uma importância relevante na Europa do sul, agindo frequentemente como corrector do bem-estar. A par da proeminência da família, a influência do catolicismo contribuiu também para a configuração do modelo de políticas sociais latinas. Este défice de estatização acaba também por favorecer situações de clientelismo e, nalguns casos, de favoritismo, ao nível da protecção social (Ferrera, 1996). Decorrem ainda destes países outros factores específicos que dificultam os sistemas de protecção social (e que, ao longo das últimas décadas, se têm vindo a tentar ultrapassar). São eles: a existência de uma economia subterrânea, de serviços públicos mal distribuídos, ineficazes ou mesmo insuficientes e de um quadro demográfico adverso caracterizado pelo envelhecimento crescente das populações do sul da Europa. Trata-se de sistemas de protecção social recentes relativamente a outros países da Europa, cujo surgimento foi efectuado num contexto de crise económica mundial. O facto de serem encarados como Estados-Providência pouco consolidados e tardios, uma das características que sobressai deste modelo é a manutenção de formas tradicionais de protecção social. Sendo certo que a base destes modelos assenta nos salários como fonte de cotização ou contribuição para o financiamento do sistema, o envelhecimento da população coloca em causa a sua viabilidade pois a tendência vai no sentido do decréscimo do número de pessoas que contribuem para o sistema de protecção social e para o crescimento daqueles que dependem do sector público (por exemplo para a obtenção de pensões de reforma). Os Estados

sociais da Europa meridional encontram-se perante um conjunto de desafios, por um lado, de carácter endógeno, como foi possível constatar, por outro, de natureza exógena, relacionados com a globalização e com a integração na UE.

Como é que Portugal se posiciona perante estes desafios e como tem evoluído ao longo das últimas décadas na promoção de políticas sociais que consubstanciam o sistema de protecção social, são algumas das questões cuja análise é fundamental para percebermos como actualmente se processa a promoção do bem estar social no país.

A resposta a estas questões só pode ser realizada se considerarmos alguns pontos de análise caracterizadores do Estado-Providência português. Habitualmente, e tendo em conta os *quatro elementos estruturais*⁴¹ que estão na base do desenvolvimento do Estado-Providência, o Estado português não é, segundo a opinião de Boaventura de Sousa Santos (1990) um Estado-Providência no sentido pleno do termo.

No entanto, nas últimas décadas, Portugal tem vindo a percorrer um persistente percurso em direcção ao progresso social. Para esta tendência contribuíram significativamente as alterações políticas, económicas e sociais ocorridas após Abril de 1974. Foi somente no início dos anos 70 que se reconheceu legalmente ao Estado o papel de provedor societal central. Durante o período do denominado Estado Novo este adoptou um modelo de regulação social adverso ao desenvolvimento de políticas sociais consistentes, adoptando uma ideologia de carácter conservador. Nestas condições, o apoio social baseava-se fundamentalmente na solidariedade familiar e comunitária. Segundo Fernanda Rodrigues e Stephen Stoer, até 1970, as mais importantes iniciativas na provisão do bem-estar eram desempenhadas “(...) por

⁴¹ Cfr. Santos e Ferreira (2001:185) que identificam estes quatro elementos como sendo: 1) um pacto social entre capital e trabalho sob a égide do Estado que pretende essencialmente uma compatibilização entre democracia e capitalismo; 2) uma relação sustentada entre duas tarefas do Estado: a promoção do crescimento económico e a salvaguarda da legitimação; 3) um nível acentuado de despesas no consumo social; 4) uma burocracia estatal que assumiu os direitos sociais como direitos de cidadania e não benevolência estatal.

agentes/grupos/organizações com um perfil mais ou menos organizado (algumas delas dependendo de redes de solidariedade primárias baseadas em relações de parentesco, amizade e vizinhança)” (1998:12). As iniciativas privadas radicadas no que designamos por comunidade, embora de forma distinta, foram sendo protegidas pelo Estado.

A revolução de 25 de Abril de 1974 fez-se acompanhar de uma vontade manifesta de ruptura com décadas de subdesenvolvimento que marcaram o século XX português e que, entre diversas situações, produziram taxas de pobreza bastante elevadas. Um dos principais sinais desse subdesenvolvimento manifestou-se na inexistência de sistemas de protecção social para uma grande parte da população.

A mudança política ocorrida em 1974, constituiu-se como marco fundamental para o reconhecimento da necessidade de implementação de um Estado de bem-estar universal. A consolidação da democracia fez-se acompanhar pela crescente preocupação no que respeita ao domínio social. A pressão social começou a ser exercida no sentido do Estado assumir e cumprir a sua parte nas responsabilidades sociais e de criar mecanismos que garantam uma redistribuição mais igualitária e um mínimo social de padrões de protecção social. Constituem-se assim medidas diversas, desde a criação de um sistema integrado de segurança social, até à consideração de situações ligadas ao trabalho⁴² e à edificação das bases para a implementação de um sistema nacional de saúde, e do salário mínimo nacional⁴³. Acresce que estas mudanças se efectuaram num contexto desfavorável e adverso. A nível interno, o país debatia-se com um clima de instabilidade política com repercussões económicas e sociais; a nível externo, o período caracterizava-se pela recessão económica mundial. Curiosamente, Portugal iniciou a discussão relativa à implementação do Estado de bem-estar universal quando noutros

⁴² Como, por exemplo, no âmbito da maternidade, acidentes de trabalho e doenças profissionais.

⁴³ Embora não para a totalidade dos trabalhadores, as bases do salário mínimo contemplavam somente os que trabalhavam oficialmente nos sectores da indústria, serviços e comércio.

países já se discutia a crise dos princípios do “(...) *estatismo, colectivismo e as virtudes do público* (...)” orientando-se as tendências para “(...) *o civilismo, individualismo e privatismo* (...)” (Rodrigues e Stoer, 1998:13).

Foi de facto com o estabelecimento da democracia que os primeiros programas de carácter sistemático foram desenvolvidos, assistindo-se à constituição de uma orientação de política social que visava prioritariamente a defesa das classes trabalhadoras e a melhoria das condições de vida da população.

A constituição da República, promulgada em 1976, criou um quadro institucional de cariz providencialista, reconhecendo novos direitos, tais como o direito à segurança social e à protecção social. Ao Estado é conferida a organização, co-organização e financiamento de um sistema de segurança social unificado, sendo consignada ainda a descentralização e a promoção de um serviço de saúde universal, livre e nacional (Guibentif, 1996). O Estado-Providência iniciou-se, assim, com base em dois pilares: o sistema nacional de saúde e a segurança social.

As mudanças que se verificaram reflectiram-se na despesa pública com a protecção social, a qual cresceu substancialmente. Todavia, face à conjuntura interna e externa, os objectivos a que se propunha o Estado-Providência ficaram comprometidos. Perante a incapacidade de mobilizar recursos, o Estado português limitou-se a construir um «semi-Estado-Providência» (Santos, 1993). As restrições orçamentais que se seguiram ao período pós-ditatorial não permitiram que Portugal se aproximasse do modelo de bem-estar dos países industrializados. Não deve deixar de assinalar-se que uma das características mais significativas no desenvolvimento do Estado-Providência no nosso país reflecte precisamente o menor nível das despesas públicas totais quando comparadas com outros países europeus e o reduzido alcance e ineficiência das medidas adoptadas (Hespanha, 2001a).

Mozzicafreddo evidencia também que uma das características significativas no caso do Estado-Providência em Portugal é precisamente o menor nível das

despesas públicas totais quando comparadas com outros países da comunidade. Para o autor, no caso português, o que parece ser importante destacar é o peso atribuído “(...) às *transferências correntes aos particulares, as compensações remuneratórias indirectas, os subsídios, as medidas de isenção fiscal* (...)” comparativamente “(...) à *consolidação de uma estrutura material de bens, equipamentos e serviços fornecidos*” (1997:36).

A ampliação dos riscos sociais que seriam cobertos pela protecção social pública foi sendo realizada durante as décadas de 70 e 80, alargando-se o leque das prestações sociais e consagrando-se novos direitos no domínio da segurança social. Ao período revolucionário, caracterizado pela participação social alargada mas também pela instabilidade política e pela desorganização das finanças públicas, sucedeu-se um período estabilização política e macro-económica que contribuiu para preparar a adesão de Portugal à Europa Comunitária. Desde 1978, no caso de Portugal, que a “(...) *ancoragem na Europa tornou-se um dos princípios da política de modernização do país*” (Petrella, 1990:19). O contexto difícil que se viveu não impediu contudo a adopção de diplomas legais e a criação de instituições indispensáveis à prossecução do objectivo de adesão à CEE. Na segurança social, durante os primeiros anos da década de 80, reforçou-se o investimento legislativo em áreas variadas⁴⁴ e desenvolveram-se algumas tendências no campo da política social no sentido da privatização. Segundo Rodrigues (1998), foram duas as orientações principais em que se expressaram estas tendências: uma pretendia promover uma revisão constitucional que facilitasse a introdução das provisões mercantis na esfera social, outra visava transferir equipamentos e benefícios sociais para a administração privada. A incapacidade do Estado na resposta a todos os domínios da sociedade fez com que se apoiassem intervenções de diversos agentes. No entanto, as mudanças ocorridas não se traduziram numa

⁴⁴ Algumas das novas medidas de protecção social foram: a extensão da licença parental para 90 dias, a criação de um sistema de protecção para trabalhadores independentes (cobrindo os riscos de doença e assistência médica e medicamentosa, subsídio de maternidade, subsídio por morte e pensões de invalidez e velhice), a integração dos trabalhadores domésticos no sistema geral de protecção e a elevação das taxas contributivas pagas por trabalhadores e empregadores para o sistema.

expressão dicotómica entre intervenções públicas e privadas, mas essencialmente reflectiram o enfoque da partilha entre iniciativas do Estado e da sociedade civil. Assim sendo, o debate na sociedade portuguesa passa a centrar-se no papel do Estado e da sociedade na garantia da protecção social, assumindo-se que os mecanismos de solidariedade e de protecção social não se esgotam no modelo estatal de protecção social. Neste contexto, insurge-se a tendência de instauração e identificação de um sistema de pluralismo assistencial, onde dois pilares – Estado e sociedade civil – partilham responsabilidades no domínio da protecção social “(...) *numa relação de “companheirismo cúmplice” (...)*” (Rodrigues e Stoer, 1998:13).

É considerando esta perspectiva que se fala do fim da era em que o Estado se assumiu como principal fonte de resolução dos problemas sociais e promotor do bem-estar social. Começam, assim, a desenhar-se as grandes linhas do que viria a caracterizar o Estado-Providência português, denunciando as insuficiências e os dualismos estruturais de um processo de desenvolvimento intermédio que caracteriza a sociedade portuguesa.

A década de 1976 – 1986 encontra-se marcada “(...) *pela hesitação oscilante entre projectos societais diferenciados, mas que, no final do período, vem a pender a favor de um modelo (...), onde a gestão da crise do Estado-Providência e consequentes efeitos restritivos se configurava como central*”. (Rodrigues, 2001:277). Pode concluir-se, e de uma forma sucinta, que durante o período em que a sociedade portuguesa esteve sujeita à normalização democrática e à europeização, se podem identificar dois movimentos. O primeiro, remete para o alargamento progressivo da provisão social garantida pelo Estado; o segundo, considera a reconceptualização do papel do Estado enquanto provedor social e a revalorização da iniciativa privada.

O objectivo de conseguir a adesão portuguesa ao espaço comunitário europeu constituiu-se como justificativo dos sacrifícios necessários consubstanciados na pluralidade de requisitos que a adesão supunha. Alguns desses requisitos

traduzem-se no nivelamento de padrões mínimos de protecção social até à necessidade de fazer repercutir as restrições de intervenção pública no campo social.

A adesão de Portugal, em 1986, à CEE contribuiu e determinou a instituição de um conjunto de medidas, das quais se destacam as que se relacionam com a protecção no desemprego e a promoção do emprego. No período imediatamente subsequente, a evolução das políticas de protecção social foi rápida e relevante. Afluíram a Portugal os fundos comunitários que possibilitaram a execução de programas e medidas em diversas áreas. A influência da Europa comunitária também se fez sentir no domínio da acção social, sendo sem dúvida uma das suas primeiras e mais visíveis orientações a que coloca a “luta contra a pobreza” na agenda política nacional e que se consubstancia nos designados Projectos de Luta Contra a Pobreza. À data da adesão, decorria o II Programa Europeu Antipobreza (entre 1987 e 1989), tendo sido Portugal apoiado em dez projectos de investigação – acção, tendo o governo decidido financiar, através do Orçamento de Estado, outros dez projectos que não tinham obtido financiamento europeu. Durante o III Programa (de 1990 a 1994), Portugal foi apoiado em quatro projectos que assumiram um carácter menos experimental comparativamente aos anteriores, os quais deveriam aplicar os princípios das parcerias, do desenvolvimento local e da participação das populações (Rodrigues, 2001). O Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza que havia sido criado no seguimento destes projectos, adoptou aqueles princípios e disseminou intervenções ao nível do território nacional. Estas intervenções assumiram fundamentalmente uma base territorial concelhia, mas chegaram a aplicar-se também escalas menores, tais como bairros problemáticos de concelhos urbanos. Entre 1996 e 2001, foram financiados 339 projectos em todo o país, com uma verba de €84.134.295 (OIT, 2003). A adicionalidade de meios era assegurada pelas parcerias de base local que incluíam quer as entidades públicas como as privadas responsáveis pelas diversas áreas de actividades dos projectos.

De forma sintética, pode assim dizer-se que as primeiras políticas públicas de luta contra a pobreza e a exclusão social em Portugal tinham uma configuração que associava o combate ao fenómeno aos problemas de desenvolvimento local, assente numa intervenção sob o formato e concepção de projectos locais, promovidos por parcerias que actuam num determinado território e com objectivos delimitados no alcance e no tempo. Segundo Rodrigues e Henriques, o âmbito local dos projectos “(...) *revelou-se numa característica facilitadora de metodologias adequadas ao conhecimento das estruturas e mecanismos de empobrecimento e exclusão social, a uma melhor compreensão das razões da insuficiência ou desadequação das práticas estatais correntes (...) e sobre as potencialidades da experimentação de novos modelos de intervenção*” (1994:20). Podem ser enumeradas uma multiplicidade de potencialidades resultantes deste tipo de projectos, algumas das quais foram sendo reforçadas durante o período de vigência do PNLCP através da introdução de novas políticas sociais e/ou novas orientações desenvolvidas não apenas no âmbito da acção social, mas também em domínios como a educação, a saúde e o emprego.

Os projectos fazem emergir uma nova concepção da pobreza e da exclusão social, associada a uma abordagem multidimensional que encara estes fenómenos cada vez mais como problemas estruturais cuja resposta exige a adopção de medidas integradas, a articulação entre vários programas (nacionais e comunitários) e a participação dos parceiros locais. Estas condições e características constituem-se como marcas orientadoras das políticas sociais que se seguiram em Portugal. De facto, veio a desenvolver-se um conjunto significativo de programas e iniciativas que se pautaram por procedimentos de intervenção semelhantes aos dos PLCP. A partir da segunda metade da década de 90, por exemplo, a criação do Rendimento Mínimo Garantido (RMG)⁴⁵ é uma dessas iniciativas. Sendo definido como uma prestação pecuniária do regime não contributivo da segurança social, criado com o objectivo de combater formas extremas de carência económica e de

⁴⁵ Criado pela Lei n.º 19 – A/96, de 29 de Junho.

assegurar níveis mínimos de condições de vida a todas as pessoas legalmente residentes em Portugal, trata-se de uma medida que tem por base, na sua aplicação, determinados procedimentos de actuação e princípios de referência cujos PLCP procuraram introduzir nas suas intervenções. Por exemplo, o princípio da activação, sob a forma de um programa de inserção desenhado de acordo com as necessidades e características da pessoa ou do agregado familiar, implica uma nova atitude de actuação perante os problemas da pobreza e da exclusão social e constituiu-se como mais uma tentativa de alteração das políticas sociais tradicionais de tipo assistencialista pois envolve objectivos de inserção social e não se restringe ao carácter redistributivo do rendimento. Tendo como ponto de referência a gestão das situações de base local, esta medida parte da efectivação de parcerias entre entidades públicas e privadas congregadas nas então denominadas Comissões Locais de Acompanhamento (CLA). O RMG enquadra-se assim numa nova filosofia de intervenção dando continuidade ao percurso iniciado com os PLCP, procurando romper com as formas tradicionais de administração da assistência social e introduzindo princípios de inserção negociada, de gestão descentralizada e partilhada e de garantia de direitos.

Para além do RMG, na década de 90, surgiram outros importantes pilares da política social portuguesa, tais como o Mercado Social de Emprego⁴⁶ e as Redes Sociais Locais⁴⁷.

Criado em 1996, o Mercado Social de Emprego tinha como objectivo promover o emprego junto dos grupos mais desfavorecidos, mediante a activação de medidas capazes de fomentar a sua reintegração no mercado de trabalho e de romper com os ciclos de pobreza em que se encontravam. No Mercado Social de Emprego integram-se programas como: os Programas Ocupacionais, as Escolas-Oficinas, as Empresas de Inserção, a Inserção Emprego e o Emprego Protegido.

⁴⁶ Resolução do Conselho de Ministros n.º 104/96, de 9 de Julho.

⁴⁷ Resolução do Conselho de Ministros n.º 197/97, de 18 de Novembro e Declaração de Rectificação n.º 10 -0/98, de 30 de Maio.

As Redes Sociais, objecto desta investigação, constituíram-se, desde 1997, data da sua criação, como um dos passos importantes ao nível das intervenções sociais de base local e do percurso das políticas sociais em Portugal. Este programa parte do pressuposto que a resolução de problemas multidimensionais como a pobreza e a exclusão social passa pela racionalização das respostas existentes localmente, bem como pela articulação das diferentes formas de intervenção social em cada território. Só através destes princípios orientadores se considera possível gerar sinergias e criar complementaridades locais. Trata-se de um programa estruturante e de um instrumento fundamental no processo de desenvolvimento local pois assenta em processos de planeamento estratégico territorializado. Parte do pressuposto de que é no local que os problemas se materializam, sendo portanto aí que devem ser encontradas as suas respostas. Esta constatação implica a necessidade de descentralização interventiva e de distribuir responsabilidades pelos diferentes agentes locais ao nível da implementação e execução de soluções para as problemáticas identificadas num território específico.

3.3. Princípios Orientadores e Influenciadores de uma Nova Geração de Políticas Sociais

As iniciativas que atrás foram referenciadas confrontam-nos com alguns dos princípios de actuação que têm vindo a ser defendidos, nos últimos anos, como essenciais na promoção de políticas sociais de combate à pobreza e exclusão social. Em primeiro lugar, podemos destacar o primado das políticas públicas. Ao Estado é atribuída uma função de regulação e de fornecimento de serviços que garantam o bem-estar e justiça social. Não obstante a sua importância, ao Estado não cabe unicamente a responsabilidade de promover a estabilidade social, existem outros actores que devem concertar posições e contribuir para o sucesso da aplicação e execução das políticas sociais. Uma intervenção social relevante depende da cooperação entre todos os agentes, públicos e privados, nacionais, regionais e locais, que num determinado território desenvolvem e concretizam a sua actuação.

Este princípio remete-nos para um outro, o da territorialidade da gestão das políticas e da aproximação aos problemas dos indivíduos. Já demonstrámos como exemplos o RMG e a Rede Social, duas medidas que assentam numa construção de parcerias locais para desenvolver uma intervenção que promova a participação e a responsabilização. As políticas públicas, tanto a nível europeu como a nível nacional, vêm fazendo um crescente apelo relativamente à importância da dimensão local como factor decisivo na procura de respostas para os problemas sociais e económicos. O caminho que tem vindo a ser trilhado nos últimos anos conduz-nos precisamente a um novo conjunto de características e lógicas de actuação, bem como à alteração do nível de intervenção do Estado. As mais recentes formulações de desenvolvimento, como já foi referido anteriormente, aquando da análise deste conceito, apontam neste sentido, ou seja, para a valorização do território nos processos de desenvolvimento e para a construção de respostas integradas de nível local. O combate à pobreza e à exclusão social em Portugal, preconizado no âmbito do modelo de desenvolvimento local, tem vindo a ser crescentemente desenvolvido considerando essencialmente duas premissas fundamentais. A primeira, constata que a pobreza e a exclusão social são problemáticas multidimensionais e com significados diferentes, a segunda, demonstra que os territórios são diferenciados e que são muito mais do que meros espaços físicos. Cada local assume uma determinada configuração sócio-económico-cultural e deve ser encarado como um produto social construído por todos os elementos que o constituem. É nesta perspectiva que Ruivo considera que “(...) *determinadas condições locais, como a história local, o sentido e as identidades locais, constituem como que ferramentas imprescindíveis e altamente intervenientes, (...), na atracção, consolidação e execução das políticas*” (2002:5). O local é, deste modo, por excelência, o espaço privilegiado para o desenvolvimento de processos participativos, onde múltiplos actores locais devem congregiar esforços e sinergias com vista à criação de factores de mudança que propiciem o desenvolvimento e a inserção social.

É neste contexto que devemos situar a actuação do Estado, em particular no que concerne ao domínio das políticas sociais. A filosofia intrínseca às recentes modalidades de intervenção pública social baseia-se em estratégias que apelam à cooperação entre o sector público e o privado, à dinamização de parcerias e à intersectorialidade das actuações, procurando romper com as tradicionais políticas sociais descontínuas, fragmentadas e sectoriais.

Na abordagem desta nova geração de políticas sociais, merece destaque o papel que tem vindo a ser assumido pelas autarquias. Enquanto actores sociais locais, estas têm sido protagonistas de várias iniciativas que visam o desenvolvimento social. Seguidamente será feita uma breve abordagem a esta temática no sentido de identificar, com maior precisão, o papel das autarquias na nova geração de políticas sociais.

3.4. O Papel das Autarquias no Domínio da Nova Geração de Políticas Sociais

Às autarquias é reconhecida actualmente uma importância global, não só porque são consideradas representantes dos interesses das populações locais, mas também porque se parte do pressuposto que são entidades mais próximas dos cidadãos e dos seus problemas. Nas últimas décadas, têm sido dados passos significativos no que se refere às responsabilidades atribuídas às autarquias. Quer isto dizer, antes de mais, que o processo de execução das políticas públicas sofre alterações evidenciadas, por exemplo, na articulação entre a racionalidade do centro e a racionalidade local. O enfoque “*top-down*” associado à abordagem clássica e tradicional das políticas públicas, caracterizada pela verticalidade, ou seja, a decisão é tomada no centro e a sua execução é efectuada pela periferia de forma automática, cede terreno a uma nova abordagem que realça a horizontalidade reticular, onde a aplicação e localização das políticas públicas se encontra sustentada por cada um dos locais (Ruivo, 2000).

Ao nível das políticas públicas de cariz social, a racionalidade que se encontra subjacente à denominada nova geração, vai no sentido da horizontalidade e da informalidade. A sua execução encontra-se dependente da configuração de cada território, ou melhor, das suas necessidades sociais e das suas identidades locais. Se até recentemente era o Estado (entenda-se Estado central) que detinha o papel preponderante e quase exclusivo em matéria de política social, o surgimento de um novo cenário social, que se traduz por um agravamento das desigualdades sociais e dos processos de exclusão social, coloca a necessidade de redimensionar a intervenção. Neste âmbito, o município tem vindo a reunir consenso enquanto escala territorial adequada à mobilização das sinergias locais e à promoção de projectos de desenvolvimento. Esta constatação coloca Portugal perante um desafio que remete para a priorização da intervenção social das autarquias no quadro global das suas actividades. Este desafio tem vindo a ser assumido pelas autarquias com um crescente interesse e simpatia, muito embora também com algumas dificuldades pois as transferências de competências nem sempre se fazem acompanhar de suficientes transferências financeiras. Talvez seja este o motivo pelo qual o activismo municipal nem sempre adquira a força de actuação desejada. Não obstante as dificuldades, actualmente a tendência vai no sentido de atribuir aos governos locais um papel fundamental no desenvolvimento e execução de políticas e programas de combate à pobreza e exclusão social. Nos últimos anos, assistimos à assumpção desse papel na medida em que o número de autarquias promotoras de programas de combate à pobreza e exclusão social tem aumentado significativamente.

As autarquias vêem-se hoje desafiadas a adoptar um novo tipo de intervenção social que visa contribuir para o desenvolvimento social e económico de um determinado local, promover a cidadania activa e, claro está, contrariar os fenómenos de desigualdades e exclusão.

Há que reconhecer que as autarquias têm vindo a procurar alcançar uma dinâmica própria, alicerçada nas tentativas de adaptação às mudanças da

sociedade portuguesa e na resposta às novas exigências que já não se limitam apenas ao planeamento e realização de infra-estruturas e equipamentos.

É sabido que o território nacional é hoje atravessado por influências globais de âmbito não só económico, mas também político, cultural e social e que este processo se traduz num novo cenário marcado pelo agravamento das desigualdades sociais. Perante uma nova realidade social ganha força a ideia de que os governos locais se encontram posicionados estrategicamente, reunindo condições favoráveis para construir e organizar intervenções estruturadas capazes de contribuir para o aumento da qualidade de vida e do desenvolvimento das populações. Para a consolidação deste consenso contribuíram diferentes acontecimentos, entre os quais se destacam: a integração de Portugal na Comunidade Europeia, o acesso e a participação do país aos fundos comunitários, a criação de programas com vertentes que reforçam e valorizam a intervenção a nível local e as várias directivas comunitárias que foram apontando este caminho como aquele capaz de potenciar as melhores práticas.

Muito se tem avançado na prossecução desta visão estratégica. Vejamos, por exemplo, a recente criação do Decreto – Lei 159/99 de 14 de Setembro⁴⁸ que atribui mais competências às autarquias no campo social. No recente documento aprovado no XVII Congresso da Associação Nacional de Municípios Portugueses⁴⁹ relativo à transferência de competências de acção social para os municípios, é possível constatar-se o reconhecimento da vontade destes participarem activamente na definição e concretização de políticas sociais através da identificação de uma panóplia de futuras intervenções na área da acção social. Esta identificação não é feita contudo sem que sejam referenciadas as condições a ter em conta para a sua execução, nomeadamente as condições de financiamento. Neste contexto, a verdade é que existem muitos pontos de actuação que necessitam de continuar

⁴⁸ No artigo 23º do Decreto – Lei 159/99 de 14 de Setembro encontram-se definidas essas atribuições.

⁴⁹ O referido congresso, realizou-se em Ponta Delgada, nos dias 15 e 16 de Junho de 2007.

a ser trabalhados para que o Poder Local consolide sem limitações a sua prática no combate à pobreza e exclusão social e as suas iniciativas com vista ao desenvolvimento local.

3.5. O apelo a novas formas de *governance* local

Porque a pobreza não deixou de aumentar, porque os velhos problemas assumem novos contornos, porque continuam a emergir novos fenómenos e subsiste, cada vez mais, o imperativo de garantia da coesão social, continua a ser preponderante manter o papel do Estado em matéria de política social, mas revela-se fundamental recorrer à intervenção de outros actores sociais. Impõe-se a ideia de que a eficácia na intervenção social se encontra dependente da articulação entre o Estado e os seus agentes e as instituições que actuam ao nível local, a sociedade civil local e os sectores privado e voluntário. O estabelecimento e definição de estratégias capazes de promover a coesão social e económica através da acção coordenada e da co-responsabilização dos diferentes agentes locais, constituem-se como a postura mais capaz de responder à complexidade dos problemas actuais.

De alguns anos a esta parte, assistimos a uma reorientação no sentido de privilegiar formas descentralizadas de planeamento e intervenção local. O desenvolvimento de um determinado território deixa de ser encarado como uma simples consequência do crescimento económico orientado de cima para baixo, e passa a pressupor a activação e mobilização dos recursos locais. A nova noção de desenvolvimento reflectiu-se na forma de organização das políticas públicas que passa a exigir estruturas de decisão locais articuladas. Nesta organização não são chamadas à responsabilidade apenas as autarquias. Simultaneamente, outros agentes locais, pelas características que lhe são atribuídas, adquirem um papel crucial na intervenção governativa.

Se já constatámos a existência de alterações ao nível do papel desempenhado pelo Estado na concretização das políticas públicas, verificamos também que o papel das autarquias locais, no que toca ao domínio social, se vê confrontado

com novos contornos e novas exigências que passam pela necessidade de estabelecer parcerias numa perspectiva integrada e integradora. Impõe-se o princípio de que a intervenção se deve fazer de forma articulada com outras entidades, sejam elas públicas ou privadas. Esta situação tem vindo a ser caracterizada como “(...) *«governance local» em substituição do tradicional conceito de governo local, o qual caracteriza uma forma de satisfação de necessidades colectivas feita exclusivamente, ou quase, por entidades de direito público*” (Silva, 1999:70). Um dos aspectos fundamentais que pode ser assinalado no âmbito desta mudança reside no reconhecimento de que existem outros tipos de organização capazes de prosseguir os objectivos das políticas públicas, nomeadamente as que visam a erradicação das situações de pobreza e exclusão social e a promoção do desenvolvimento local. Neste âmbito é indispensável compreender e interiorizar que as responsabilidades locais não se esgotam nas instituições que detêm o poder político, mas que estas devem ser partilhadas entre as diversas entidades da sociedade civil.

Reconhecem-se diversos factores que têm contribuído para colocar em prática novas formas de intervenção. Por um lado, e como já foi referenciado, constata-se a importância do local enquanto elemento influenciador do processo de produção e aplicação de políticas públicas, por outro, cresce a convicção de que o Estado, sobretudo o Estado central, se constitui como um vector mais distante, burocrático e formal, em contraposição com a informalidade de outros agentes locais que se posicionam de forma mais próxima das necessidades e dos problemas sociais das populações. Pode ainda identificar-se a influência da UE que, face aos requisitos organizativos que impõe para tirar partido das possibilidades dos fundos comunitários e para a participação nos programas europeus, contribui para reforçar uma metodologia de trabalho em parceria no que concerne concretamente à definição de estratégias organizadas e participadas.

O interesse pelo local e as parcerias aparecem subjacentes ao nível da acção social e política, sendo considerados respectivamente o espaço e a modalidade

de intervenção capazes de promover a coesão social e o desenvolvimento local.

A participação dos actores locais nos projectos e iniciativas locais é hoje uma questão fundamental na consolidação da cidadania. Às diferentes modalidades de cooperação e parceria são atribuídas potencialidades na promoção e consolidação da democracia local. Tal como refere Bogason (2000), nas actuais condições pós-modernas, as políticas públicas não são criadas por uma só organização, mas por uma rede de actores que desenvolvem uma acção colectiva num determinado território. A resolução de um problema não é, assim, exclusiva de uma entidade, devendo as suas soluções resultar da convergência de sinergias e competências que estão dispersas num determinado espaço territorial. Nesta perspectiva, a Administração Local surge como um parceiro que procura, conjuntamente com outros actores, respostas aos problemas que afectam as populações.

Perante um cenário de descentralização das políticas públicas, ganha relevância não só uma regulação reticular mais horizontal, como também uma co-regulação entre o Estado e os diferentes núcleos da sociedade civil local que são chamados a participar na organização de respostas às suas necessidades, mobilizando os seus recursos e capacidades. A eficácia da execução das políticas públicas e o sucesso dos processos de desenvolvimento local dependem, desta forma, de uma governação partilhada onde se estabelecem mecanismos de cooperação e parceria. Na perspectiva de Ruivo (2002), neste processo, o Poder Local poderá assumir, se tal for necessário, um papel coordenador dos vários grupos existentes no território, bem como de dinamizador das várias redes de actividades. Segundo o autor, este papel *“(...) de coordenação ou de activismo local poderá conduzir a que o poder local se configure como um poder efectiva e socialmente empreendedor em termos políticos, dotado assim de um carácter não passivo”* (2002:8).

É claro que todas estas circunstâncias que configuram um modelo de governação partilhada requerem dos dirigentes uma nova forma de liderança. A liderança tradicional da Administração Local, baseada nos princípios da autoridade e controlo, não se coaduna com a realidade actual. Num contexto de governação partilhada esta deverá ser entendida como uma actuação colectiva que inclui o envolvimento da sociedade (Araújo, 2002).

No domínio social podem identificar-se diversas iniciativas que facilitaram ou “obrigaram” a esta forma de actuação - o PNLCP, o RMG e, mais recentemente, as Redes Sociais - pois preconizaram uma metodologia de trabalho em parceria ao nível local, reconheceram a necessidade de descentralização da intervenção social e atribuíram uma especial importância ao estabelecimento e definição de estratégias capazes de proporcionar a articulação entre as medidas e políticas de âmbito nacional e os problemas e necessidades locais.

A forma como um programa específico – a Rede Social – congregou estas orientações e difundiu outros princípios de intervenção com o objectivo de dar resposta aos problemas sociais numa perspectiva de desenvolvimento local, será analisada seguidamente de forma mais pormenorizada.

CAPÍTULO IV

A Rede Social no Contexto das Políticas Sociais Activas: Iniciativa de Suporte ao Desenvolvimento Local e ao Combate à Pobreza e Exclusão Social

4.1. Introdução

Apesar do trabalho que, ao longo dos últimos anos, tem vindo a ser desenvolvido, a verdade é que os problemas da pobreza e da exclusão social persistem em Portugal, agravados pelo facto de assumirem novas configurações. Muito embora o país tenha estado sujeito a um conjunto de transformações estruturais com efeitos a diversos níveis, tais mudanças não foram suficientes para afastar a permanência de desigualdades e debilidades que vão justificando a necessidade de definir novas políticas preconizadoras de novas estratégias de erradicação da pobreza e exclusão social.

É também consensual que a pobreza e a exclusão social são fenómenos multidimensionais, isto é, são consequência de diversos factores, sendo necessário, para os combater eficazmente, compatibilizar e articular todas as políticas sectoriais, sejam elas de natureza local, regional ou nacional.

Por outro lado, e como já foi anteriormente referido, é cada vez mais evidente que é no local que se materializam os problemas, sendo portanto aí que deverão ser procuradas as soluções para os resolver. Esta constatação implica, de igual modo, o reconhecimento da necessidade de descentralização da intervenção social.

É neste contexto em que se afirmam tendências de descentralização e territorialização do combate à pobreza e exclusão social e em que se responsabilizam de forma partilhada os diversos agentes locais (sejam eles públicos ou privados), que surgem as designadas políticas sociais activas. Com efeito, recentemente assiste-se ao aparecimento de um conjunto de programas e medidas de política social que assumem novas configurações e formas

interventivas, com vista não só à atenuação dos fenómenos referenciados, mas também com o objectivo de fomentar e mobilizar novas formas de coordenação e mobilização dos actores sociais, mediante a constituição de parcerias mais ou menos alargadas.

Associados aos objectivos que caracterizam as políticas sociais activas podem assim identificar-se dois elementos fundamentais. Por um lado, a promoção do conceito de cidadania enquanto garante do exercício pleno de direitos, por outro, o reconhecimento da igualdade de oportunidades como condição indispensável para a existência de uma sociedade capaz de satisfazer as necessidades da população e de promover o seu bem-estar.

É neste contexto de políticas sociais que promovem um maior envolvimento dos actores sociais, co-responsabilizando-os pela implementação de acções e projectos direccionados para o desenvolvimento social, que surge o Programa Rede Social. Criado, em 1997, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 197/97 de 18 de Novembro⁵⁰, apresenta-se como um “*fórum de articulação de esforços com base na livre adesão das autarquias e entidades públicas e/ou privadas sem fins lucrativos que a ele queiram aderir*”. Deste modo, um dos propósitos principais vai no sentido de estimular o trabalho em parceria e de articular formas de intervenção social tendo como referência uma visão territorializada, não só dos problemas mas também dos recursos e das capacidades de resposta, “*(...) com a finalidade última de contribuir para que cada comunidade crie e experimente novas formas de conjugação de esforços, avance na definição de prioridades e planeie – de forma integrada e participada – o esforço colectivo de diagnóstico dos problemas à escala concelhia e regional (...)*” (Alves, Martins e Cheta, 2007:28).

De acordo com a já referida Resolução de Conselho de Ministros, a Rede Social é designada como “*o conjunto das diferentes formas de entreatajuda, bem*

⁵⁰ Posteriormente foi complementada pela Declaração de Rectificação n.º 10-O/98, de 30 de Maio e, mais tarde, foi objecto de regulamentação através do Decreto – Lei 115/2006, de 14 de Junho.

como das entidades particulares sem fins lucrativos e dos organismos públicos que trabalham no domínio da acção social e articulem entre si e com o governo a respectiva actuação, com vista à erradicação ou atenuação da pobreza e exclusão social e à promoção do desenvolvimento social". A filosofia da Rede Social encontra-se assim alicerçada nos valores associados às dinâmicas de solidariedade social que têm marcado a sociedade portuguesa, para assim incentivar o surgimento de "(...) *redes de apoio social integrado de âmbito local*" (IDS, 2001:11).

O desenvolvimento destas redes de apoio social integrado traduz-se na criação de estruturas organizativas específicas, previstas na Resolução do Conselho de Ministros, como sejam as Comissões Sociais de Freguesia (CSF)⁵¹ e os Conselhos Locais de Acção Social (CLAS)⁵² que se constituem como "(...) *plataformas de planeamento e coordenação da intervenção social, respectivamente ao nível da freguesia e concelho*" (IDS, 2001:12). Poder-se-á dizer que na sua composição a Rede Social não difere muito de outras estruturas de parceria sectoriais, na medida em que, à semelhança destas, agrupa as autarquias, os serviços públicos locais e as entidades sem fins lucrativos. No entanto, diferencia-se das outras parcerias no facto do seu âmbito de intervenção incidir no planeamento estratégico, transversal ao conjunto das áreas de intervenção e também por abarcar zonas territoriais delimitadas – o concelho e a freguesia (Castro, 2001). Um dos factores inovadores associado à Rede Social reside precisamente na sua implementação se verificar ao nível do concelho e da freguesia, permitindo que a adesão de entidades sem fins lucrativos, tais como as IPSS's, mas também de associações patronais e sindicais, de associações culturais e recreativas e inclusive de empresas, se faça livremente.

⁵¹ As CSF são compostas pelas Juntas de Freguesia (sendo em princípio presididas pelos seus presidentes), organismos da administração pública central implementados no território, entidades particulares sem fins lucrativos, representantes de grupos sociais que se destacam localmente ao nível da sua intervenção.

⁵² O CLAS é composto pela Câmara Municipal (presidido em princípio pelo seu presidente), Juntas de Freguesia, organismos da administração pública central e entidades particulares sem fins lucrativos implementadas na área.

A implementação da Rede Social em todo o território nacional contribui para “(...) a *sinalização de casos a descoberto na área da acção social e cria condições para a sua resolução a partir dos recursos locais ou caso tal não seja possível, para o seu encaminhamento para as estruturas adequadas*” (Miralto *et al.*, 2002:283).

Os objectivos do programa não se limitam apenas à sinalização dos problemas existentes a nível local, sendo muito mais abrangentes e ambiciosos. Neste contexto, um dos objectivos estratégicos propostos e inscritos na sua filosofia de intervenção remete para o desenvolvimento de *uma parceria efectiva e dinâmica que articule a intervenção social dos diferentes agentes locais*. Um dos aspectos caracterizadores do programa Rede Social reside precisamente em procurar promover o diálogo entre os diferentes actores de um território, de modo a responsabilizar cada um deles perante a definição futura de um projecto concelhio. Parte, assim, do pressuposto de que colectivamente, mediante a constituição de uma parceria estratégica alargada, é possível levar a cabo uma melhor rentabilização dos recursos com vista à promoção do desenvolvimento social local e não através da multiplicação de acções isoladas, muitas vezes concorrentes. Esta perspectiva de intervenção social remete-nos para a clássica dicotomia das teorias sociológicas: a relação entre indivíduo e sociedade ou actor e sistema. De acordo com a Rede Social, o actor pode influenciar o sistema, não sendo este simplesmente o somatório dos comportamentos individuais. O sistema efectiva-se perante a existência de relações interdependentes e de fluxos que contribuem para o surgimento das mudanças. É neste contexto que surge a forma de intervenção consubstanciada na investigação-acção. No caminho percorrido para a acção, pressupõe-se uma relação entre os actores e o sistema, sendo que os primeiros são chamados a participar, de forma articulada, nos processos de construção da acção colectiva.

Convém ainda realçar, a propósito do trabalho em parceria, que este se tem desenvolvido com uma finalidade operacional e objectivos circunscritos

enquanto congregação de esforços para a realização de uma acção particular ou para a resolução de um problema específico que afecta um grupo particular e normalmente com um tempo de vida limitado. Por outro lado, existem também formas de partenariado onde se agrupam parceiros dos sectores público e privado, em áreas de intervenção particulares, com objectivos específicos e sem uma temporalidade definida. Temos como exemplo as parcerias constituídas no âmbito do RMG/RSI e da CPCJ. É certo que estas formas de parceria em muito contribuíram para a consolidação de uma cultura de parceria. No entanto, enquanto as primeiras apresentam um défice de planeamento estratégico territorial, apresentando-se habitualmente ainda como um somatório de projectos e intervenções particulares, as segundas, assentam em áreas específicas de actuação (acção social, educação, saúde) correndo o risco de não procederem à articulação dos diversos sectores (Miralto *et al.*, 2002).

A consciência das virtualidades do trabalho em parceria encontra-se patente no Programa Rede Social. Acredita-se que este método de trabalho permite a partilha de informação, a rentabilização dos recursos locais, ao mesmo tempo que evita acções espartilhadas sobre os mesmos grupos-alvo e sobreposição de acções. É certo que os constrangimentos inerentes a este tipo de metodologia são facilmente identificáveis, contudo, neste programa, são definidos princípios de acção complementares que pretendem avançar e dar uma nova configuração ao trabalho em parceria.

A Rede Social pretende também como objectivo estratégico *promover um planeamento integrado e sistemático, potenciando sinergias, competências e recursos a nível local*. O planeamento das intervenções, baseado em diagnósticos sociais participados e na concertação de objectivos e prioridades, deve assim integrar todos os parceiros de modo a unificar esforços e recursos numa acção coerente de desenvolvimento local. O estabelecimento de comunicações interactivas entre os agentes locais implica que neste processo comunicacional seja apreendida a complexidade das relações existentes,

sendo necessário reforçar as capacidades de ver, ouvir, sentir e ler as múltiplas dinâmicas de um local. Esta é considerada uma das melhores formas de superar riscos associados, tanto às políticas sociais sectorializadas, como ao espartilhamento das intervenções locais.

De uma forma sintetizada, a Rede Social é apresentada como uma medida de política social estruturante e fundamental no processo de combate à pobreza e exclusão social numa perspectiva de promoção do desenvolvimento social local, destacando-se essencialmente pelo seu contributo na mudança de uma lógica excessivamente centralista e sectorializada para uma lógica de proximidade do conhecimento, das soluções e das intervenções numa perspectiva multidimensional e, simultaneamente, pelo impulsionamento de um trabalho de parceria alargado que incide em dinâmicas de planeamento participado (Fangueiro, 2002). Adquire a particularidade de contribuir para a tomada de consciência dos actores locais e da população em relação aos problemas existentes e vivenciados, reforçando a necessidade de, em conjunto, serem procuradas soluções para superar esses problemas mediante a convergência de todas as medidas, programas e projectos, bem como através da definição de acções multidimensionais e transversais que articulem as intervenções nas suas diversas vertentes (tais como a economia, a saúde, a educação, o emprego, a habitação, o ambiente, entre outras).

4.2. Princípios Orientadores da Acção

A Rede Social, ao potenciar a rentabilização e organização de parcerias locais, através de acções planeadas e concertadas em sede de parceria como forma de procurar soluções para os problemas e necessidades diagnosticadas no território concelhio, assume um carácter inovador em matéria de intervenção social. Este cunho de inovação está patente na filosofia de base do Programa que se consubstancia num conjunto de princípios fundamentais.

Da reflexão já efectuada, podemos facilmente identificar alguns desses princípios de acção em que assenta a Rede Social. Dada a relevância de que

se revestem para a configuração e estruturação das esferas de actuação, na procura e fomento de condições para a resolução dos problemas sociais diagnosticados localmente, serão seguidamente enumerados e definidos de forma mais detalhada. Assim sendo, a funcionalidade e a coerência das actuações desenvolvidas no âmbito deste programa assentam em cinco princípios essenciais: subsidiariedade, integração, articulação, participação e inovação.

O princípio da *subsidiariedade* traduz a ideia de que é no local que os problemas devem ser resolvidos, ou seja, é próximo das populações e de uma forma concertada e articulada que se devem identificar não só os problemas e as necessidades como também os recursos e as potencialidades endógenas capazes de serem mobilizadas para a sua resolução. A aplicação deste princípio implica que primeiramente deverão ser explorados e inventariados os recursos e as competências locais e só depois procurar outros níveis de resolução e encaminhamento dos problemas. A Rede Social admite que o local é o espaço privilegiado para o desenvolvimento de processos participativos, onde o Estado, a sociedade civil e os cidadãos congregam esforços no sentido de criar condições de mudança e de desenvolvimento. A leitura deste princípio inerente ao funcionamento do programa remete-nos para uma forma de política do tipo “*top-up*”. A nível governamental são definidos um conjunto de objectivos políticos que visam criar projectos locais capazes de promover a inclusão e o desenvolvimento social. No âmbito desses objectivos, dão-se indicações aos concelhos sobre o que se pretende atingir e a metodologia a adoptar, garantindo-se contudo “margem de manobra” a cada um dos territórios na construção do seu processo de desenvolvimento, na medida em que subsiste a ideia de que as respostas aos problemas existentes devem ser estruturadas de acordo com as especificidades locais.

O princípio da *integração* aponta para o desenvolvimento de uma acção concertada e coordenada entre as várias entidades locais. Este princípio deverá assentar na convergência das medidas económicas, sociais,

ambientais, entre outras, e no incremento de projectos locais de desenvolvimento integrado, através da promoção de acções planificadas, participadas e congregadoras dos recursos locais para a resolução dos problemas sociais mais prementes.

Um outro princípio, o da *articulação*, traduz a necessidade de articular, de forma efectiva e dinâmica, a intervenção dos diferentes parceiros que desenvolvem a sua actividade num determinado território. Pretende-se assim que as parcerias funcionem de uma forma simples e desburocratizada e que a cooperação seja acompanhada pela negociação flexível, pelo diálogo e participação na procura de soluções para os problemas existentes.

Subjacente a esta ideia encontra-se o princípio da *participação*. No quadro da Rede Social, a participação pressupõe que, depois da tomada de consciência dos problemas, as entidades e as populações locais se mobilizem em torno de acções concretas capazes de criar condições para a sua resolução.

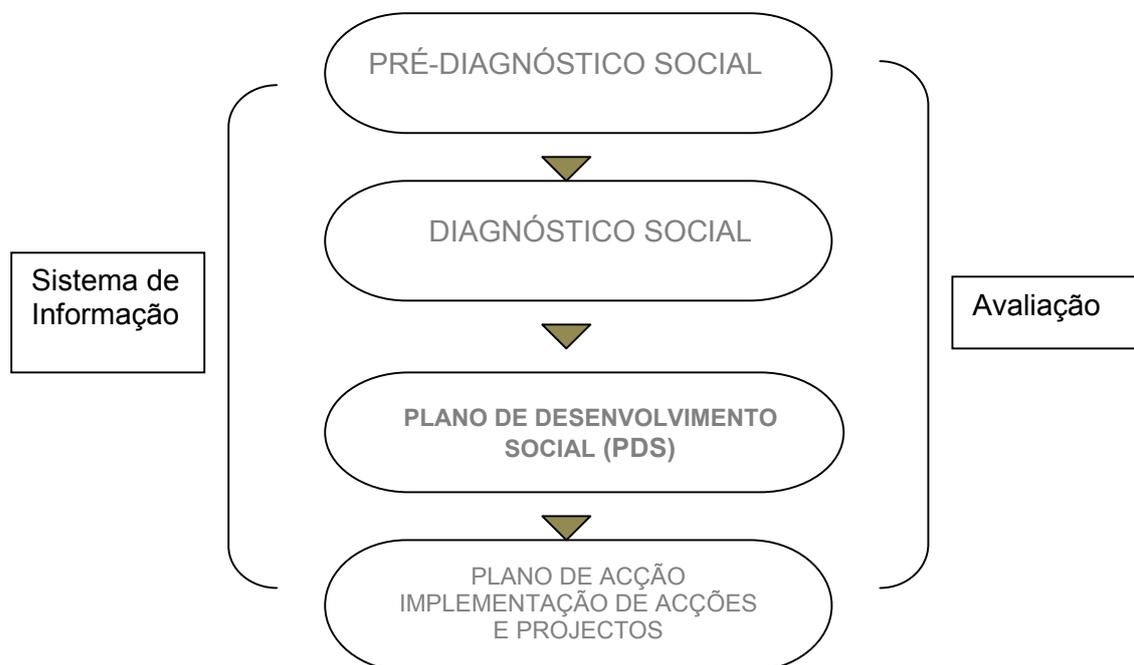
A *inovação* encontra-se presente enquanto princípio imprescindível face à emergência de novos problemas. As respostas têm que adquirir, cada vez mais, um carácter inovador sob o risco de não serem eficazes. A Rede Social integra como perspectivas inovadoras: a descentralização da intervenção social, o desenvolvimento de uma rede estratégica de parceiros baseada na democracia participativa e a implementação de uma metodologia de trabalho assente no planeamento intersectorial da intervenção social no local.

4.3. Princípios Metodológicos

Já foi anteriormente referido que a criação de estruturas de Rede Social ao nível do concelho e das freguesias tem como finalidade a instauração de uma nova dinâmica de cooperação interinstitucional entre a Administração Central e Local e as instituições particulares, tendo por base princípios de subsidiariedade, integração, articulação, participação e inovação. Estas redes territoriais surgem como condição indispensável para a articulação das acções dos múltiplos agentes locais evitando a multiplicação de acções isoladas e não raras vezes concorrentes. Uma das condições para congregar e articular os esforços dos diferentes agentes é o planeamento estratégico. A proposta metodológica da Rede Social assenta assim numa estratégia participada de planeamento, pretendendo conferir maior eficácia à actuação dos agentes na procura de respostas aos problemas da pobreza e exclusão social. Efectivamente esta metodologia não visa a intervenção sobre as consequências e manifestações dos problemas, mas antes a compreensão e análise das suas causas de forma a projectar mudanças.

Planear traduz a capacidade de definir etapas a percorrer, identificando potencialidades e constrangimentos e precisando as formas mais adequadas de intervenção e os recursos capazes de serem mobilizados para projectar situações de transformação social local. O processo de consolidação da Rede Social implica portanto que seja estruturado um conjunto de etapas de trabalho interligadas entre si, a saber, o (Pré) Diagnóstico Social, o Plano de Desenvolvimento Social, os Planos de Acção e a Avaliação, conforme esquema seguidamente apresentado.

Esquema n.º 2: Fases de trabalho e de consolidação da Rede Social



Qualquer planeamento necessita prioritariamente de conhecer a realidade a ser planeada. A intervenção tem tanto mais sucesso quanto melhor forem conhecidos os seus limites. A identificação das “forças de mudança” e dos agentes que podem num determinado território influenciar os processos de desenvolvimento local, assume um papel crucial em qualquer processo de planeamento. O Diagnóstico Social tem precisamente esta função, ou seja, permitir obter o conhecimento da realidade social através da identificação das necessidades e problemas prioritários, assim como os recursos e as potencialidades que se podem constituir como oportunidades. A aquisição deste conhecimento deve ser realizada com o contributo de todos os parceiros, de forma a que estes estejam implicados, desde o primeiro momento, no projecto de desenvolvimento local. É prática habitual ser realizado um Pré-Diagnóstico Social, com base na informação mais acessível, evitando que o Diagnóstico se torne num processo demasiado moroso e, conseqüentemente, com maiores probabilidades de se tornar desmoralizador e desmotivante. Este documento constitui-se como primeiro patamar do conhecimento, sintetizando

e organizando a informação que se encontra disponível sobre as diversas áreas temáticas e cuja caracterização se revela fundamental para uma completa apreensão da realidade.

O Plano de Desenvolvimento Social é o resultado das deliberações, das orientações de mudança futuras onde de forma estruturada se definem eixos prioritários de intervenção, objectivos e estratégias capazes de responder aos problemas detectados, tendo sempre como principais preocupações: a prevenção das situações de pobreza e exclusão social, a promoção do desenvolvimento local e a actuação sobre as situações sociais consideradas mais prementes.

Depois de definido o quadro estratégico de intervenção do desenvolvimento social concelhio, resta operacionalizá-lo através de Planos de Acção anuais. Para além de elencar o conjunto das actividades e acções que se pretendem concretizar, o Plano de Acção deve igualmente priorizá-las em função das necessidades e dos recursos endógenos existentes. Se todo o processo da Rede Social deve ser participado, também o Plano de Acção não deve escapar a esta orientação metodológica. Aos parceiros cabe obviamente a elaboração do Plano de Acção mas também a responsabilidade pela sua execução.

O processo de Avaliação deve ser transversal a todas as fases do planeamento, pois só desta forma se torna possível orientar com maior eficácia e eficiência a intervenção social. Como qualquer processo de avaliação, também a sua aplicação na Rede Social deve possibilitar perspectivar as reformulações indispensáveis para a prossecução dos objectivos e dos princípios do programa.

4.4. A Rede Social enquanto instrumento de concretização do PNAI

Já foi amplamente discutida, no segundo capítulo, a influência da UE na definição das políticas sociais nacionais. Tendo como objectivo a criação de uma sociedade mais justa, apela-se aos Estados-Membros que definam estratégias capazes de conciliar o desenvolvimento social e o económico. A designada Estratégia de Lisboa, tal como já foi abordado, constituiu-se como um marco de referência na definição dos novos objectivos para a Europa: o crescimento económico, a coesão social e mais e melhores empregos. Definiram-se assim quatro objectivos comuns da estratégia europeia para a inclusão: promover a participação no emprego e o acesso de todos aos recursos, aos direitos, aos bens e aos serviços; prevenir os riscos de exclusão; actuar em favor dos mais vulneráveis; mobilizar o conjunto dos intervenientes (MTS, 2001:7). O Método Aberto de Coordenação (MAC) entre Estados Membros permite dotar de coerência europeia a diversidade das iniciativas nacionais e pressupõe uma mais eficaz compatibilização de objectivos estratégicos da UE com as políticas nacionais dos Estados-Membros. Assim sendo, a estratégia de cooperação na promoção de políticas inclusivas prevê que os objectivos europeus comuns se articulem com os Planos Nacionais de Acção apresentados pelos Estados-Membros. O PNAI é tido como um importante elemento da estratégia europeia de inclusão social e um componente chave do designado MAC. Para além de instrumento de planeamento baseado em quatro objectivos europeus, o PNAI é, em simultâneo, estruturador da estratégia nacional de promoção de inclusão social de cada Estado-Membro.

A Rede Social surge neste contexto como um dos instrumentos mais relevantes de concretização dos três PNAI's já desenvolvidos em Portugal. Já na primeira geração do PNAI (2001-2003), o Programa Rede Social foi escolhido e apresentado como uma boa prática, sendo enumerados, como argumento da escolha deste Programa, o facto de ser *“(…)(i) singular no contexto português, porque estratégico e integrador, propõe-se desenvolver*

parcerias efectivas e dinâmicas que articulem intervenções sociais dos diferentes actores (entidades públicas e privadas sem fins lucrativos), assentes na igualdade entre eles e no consenso de objectivos, em torno do combate à pobreza e à exclusão social, capaz de contrariar intervenções pontuais; (ii) Promove um planeamento integrado, participado e sistemático, potenciando sinergias, competências e recursos a nível local (Diagnósticos Sociais, Sistemas de Informação e Planos de Desenvolvimento Sociais); (iii) Permite garantir maior eficácia ao conjunto de respostas e intervenções sociais nos Concelhos e Freguesias” (MSST, 2003:134).

Mas que interacções se estabelecem entre o PNAI e o Programa Rede Social? O primeiro, e como já foi mencionado, assume-se como um instrumento de planeamento centrado em quatro objectivos comuns aos Estados-Membros, onde se define uma estratégia nacional com vista à inclusão social, traçando um breve diagnóstico da realidade social do país e sintetizando os instrumentos existentes (medidas, programas e projectos), ou a criar, que podem contribuir para o objectivo da inclusão de indivíduos, grupos ou territórios em situação de pobreza ou exclusão social.

A Rede Social apresenta-se como um programa estruturante que propõe o estabelecimento de parcerias efectivas, capazes de articular as intervenções dos diferentes agentes locais, com o objectivo de reunir consensos em torno da definição de respostas aos problemas identificados num território específico. Para atingir estas finalidades, a Rede Social fomenta o desenvolvimento de um planeamento integrado, participado e sistemático concretizado em Diagnósticos Sociais, Planos de Desenvolvimento Social e Planos de Acção que permitem obter um conhecimento aprofundado da realidade, de forma a garantir a eficácia das acções planeadas para os concelhos e freguesias.

Neste processo de planeamento, os Diagnósticos Sociais constituem-se como a primeira etapa e adquirem duas funções. A primeira, e como já foi mencionado, possibilita o conhecimento dos problemas sociais de um

determinado território; a segunda, permite informar os futuros PNAI's sobre a realidade social diagnosticada que conseqüentemente e com base na informação reunida, produzirão orientações (metas, medidas e projectos) a transmitir e adaptar às realidades dos PDS's locais. Segundo Cristina Figueiro, “(...) *esta relação biunívoca constituirá um factor decisivo na articulação e adequação de medidas de política de âmbito nacional aos problemas e às necessidades dos cidadãos*” (2003:9).

Outro ponto comum na relação entre a Rede Social e o PNAI, consiste na valorização das parcerias para a concretização dos objectivos a que se propõem ambas as medidas no âmbito da inclusão social. Nesta perspectiva, o desenvolvimento e a coesão social devem ser perseguidos com recurso ao planeamento estratégico e à concertação das intervenções sociais, através da promoção de relações de cooperação e de parceria entre a iniciativa pública e a privada. Neste percurso de envolvimento revela-se ainda fundamental proceder à rentabilização das práticas e das estruturas de solidariedade já existentes e à integração de todas as pessoas e grupos em situação de pobreza e/ou exclusão social.

O PNAI contribui para este objectivo numa vertente macro, definindo metas e prioridades de âmbito nacional, apresentando novas políticas sociais e especificando os instrumentos disponíveis para a intervenção. De facto, o PNAI apresenta “(...) *uma estratégia global de inclusão social, identificando os principais eixos estratégicos de intervenção e as medidas políticas em cursos e a implementar (...)*”, constituindo-se, portanto, como “(...) *um instrumento de coordenação estratégica e operacional das políticas de inclusão social e assenta na capacidade colectiva da sociedade portuguesa, criando uma oportunidade para o desenvolvimento de um referencial comum*” (MSST, 2003: 7). Em contrapartida, a Rede Social contribui para o objectivo da inclusão social num plano local/micro, prosseguindo a concretização de objectivos e metas nacionais, traduzidos em projectos e acções definidas territorialmente que têm como referência os problemas concretos sinalizados localmente.

As potencialidades do Programa não se limitam ao plano local, podendo remeter para relações no âmbito de dois níveis de decisão: o nacional e o local. Desta feita, através da adopção de instrumentos de planeamento territorial da intervenção social, o Programa deve contribuir não só para que os PDS's se constituam como instrumentos de adaptação do PNAI e de políticas de âmbito nacional às necessidades e problemas locais, como também para que os Diagnósticos Sociais permitam a recolha de informações e conhecimentos aprofundados das situações de pobreza e exclusão e enriqueçam os PNAI's a elaborar no futuro.

Portugal tem vindo a apostar na coordenação de políticas de combate à pobreza e exclusão social previstas na estratégia europeia, dispondo para o efeito, de instrumentos de planeamento cujo principal objectivo é actuar sobre as causas e não apenas nas manifestações e consequências destes fenómenos sociais. A Rede Social apresenta-se precisamente como um destes instrumentos sendo-lhe atribuídas responsabilidades na operacionalização do PNAI.

A consciencialização de que a pobreza e a exclusão social são fenómenos complexos e multidimensionais contribuiu também para que a abordagem interventiva sofresse alterações significativas. Assim sendo, e para responder a esta complexidade e multidimensionalidade, nada melhor do que desenvolver políticas intersectoriais e transversais com vista a uma multidisciplinaridade de acções em diferentes níveis e domínios. Inegável é o facto de que, nos últimos anos, se tem assistido a uma influência marcante do modelo social europeu ao nível da orientação e da actuação das políticas sociais nacionais. A pobreza e a exclusão social sendo problemas nacionais, também o são europeus, e nesta perspectiva fazem parte dos objectivos da política social europeia, que se traduz na criação de formas de actuação e de coordenação de actuações políticas nacionais entre os países membros da UE.

CAPÍTULO V

As Redes Sociais no Distrito da Guarda – Desenho da Investigação Empírica

5.1. Introdução

Após a apresentação dos principais elementos caracterizadores do Programa Rede Social, criado em Portugal, em 1997, torna-se pertinente avaliar a forma como estes se aplicam, ou não, em territórios específicos. Assim sendo, é com base nos pressupostos metodológicos e nos princípios orientadores atribuídos a esta política social que se desenvolverá o estudo empírico que, seguidamente, será apresentado. Este incidirá numa análise comparativa das produções resultantes das Redes Sociais dos 14 concelhos constitutivos do distrito da Guarda⁵³. Já foi referido que o processo de implementação e consolidação da Rede Social pressupõe a adopção de uma metodologia de planeamento integrado, participado e sistemático, que se consubstancia na criação de um conjunto de “produtos” que devem ser o resultado de um trabalho articulado, planeado e de parceria entre os agentes locais. A análise das diversas etapas de trabalho que integram esta estratégia metodológica e que foram desenvolvidas pelas Redes Sociais do distrito da Guarda, até ser operacionalizado de forma consistente e racional um Plano de Desenvolvimento Social, é um dos objectivos deste trabalho. Para a sua concretização, a investigação empírica partiu da recolha dos diferentes instrumentos elaborados pelas 14 Redes Sociais do referido distrito e na sua análise individual e comparativa.

Numa primeira fase, pretendeu-se verificar se os conteúdos e as metodologias dos instrumentos elaborados se enquadravam na filosofia e objectivos do Programa e, em simultâneo, qual a contribuição de cada um dos parceiros para a sua elaboração, nomeadamente ao nível da disponibilização e actualização de informação.

⁵³ Os 14 concelhos que integram o distrito da Guarda são: Aguiar da Beira, Almeida, Celorico da Beira, Figueira de Castelo Rodrigo, Fornos de Algodres, Gouveia, Guarda, Manteigas, Meda, Sabugal, Seia, Trancoso, Vila Nova de Foz Côa e Pinhel.

Numa segunda fase, procedeu-se à análise individual da Rede Social de cada concelho procurando identificar se a articulação dos instrumentos produzidos (Pré-Diagnóstico Social, Diagnóstico Social, Plano de Desenvolvimento Social e Plano de Acção) foi estabelecida e se existe correspondência entre as necessidades e problemas locais identificados com os objectivos/eixos de intervenção propostos e as acções planeadas.

Procurou-se, numa terceira fase, constatar se os instrumentos de planeamento territorial da intervenção social elaborados em cada uma das Redes Sociais, reflectem os objectivos do PNAI ao mesmo tempo que contribuem para um conhecimento mais aprofundado das situações de pobreza e exclusão social do distrito da Guarda. Dito de outra forma, pretendeu verificar-se se ao nível da implementação, as Redes Sociais locais, em consonância com os respectivos Diagnósticos e PDS's, consideraram a adequação de medidas de política nacional às especificidades locais.

Por fim, considerando um dos pressupostos que se encontra intrínseco ao Programa Rede Social e que preconiza um *maior conhecimento das necessidades e problemáticas* de um determinado território de forma a serem delineadas opções estratégicas de intervenção mais eficazes, este estudo pretende identificar se este pressuposto é tido em conta pelas Redes Sociais dos 14 concelhos e como é colocado em prática. Como já foi amplamente referenciado no decurso do trabalho, as situações de pobreza e de exclusão social são fenómenos multidimensionais e multifacetados cujo conhecimento exige uma leitura cruzada, capaz de captar as suas múltiplas particularidades. Embora não se pretenda aqui abordar a panóplia de possíveis elementos caracterizadores das situações de pobreza e exclusão social, importa referir que condições de vulnerabilidade, que categorias sociais e especificidades são identificadas, para cada um dos territórios concelhios, pelas respectivas Redes Sociais. Para concretizar este objectivo assumiu-se como referência o estudo "*Tipificação das Situações de Exclusão em Portugal Continental*", editado, em

2005, pelo Instituto da Segurança Social. Tendo como base de trabalho o conjunto dos indicadores que nele são apresentados, procurou identificar-se a sua presença nas produções documentais de cada uma das Redes Sociais, testando-se assim a evolução na identificação de situações consideradas fundamentais para a caracterização de fenómenos de pobreza e exclusão. Também já anteriormente foi referido que cada território tem uma configuração específica que o caracteriza e que o distingue dos demais. Tendo como referência esta perspectiva, e considerando que os fenómenos da pobreza e da exclusão social são territorializados, podemos assim encontrar diferentes expressões destes fenómenos consoante o território onde se verificam. O estudo “*Tipificação das Situações de Exclusão em Portugal Continental*” parte precisamente deste pressuposto ao analisar a incidência das manifestações de situações de pobreza e exclusão por tipo de território, em termos das suas características mais rurais ou urbanas. Assim sendo, distingue seis tipos de territórios⁵⁴ com base num conjunto de indicadores que permitem aprofundar o conhecimento dos fenómenos de pobreza e exclusão numa dimensão comparativa entre os diferentes concelhos do país. Partindo da caracterização que neste estudo é realizada dos concelhos que integram o distrito da Guarda, pretendeu-se, mediante a análise dos documentos produzidos pelas Redes Sociais, identificar se os indicadores apresentados vão de encontro à tipificação do território concelhio que é efectuada no estudo ou se, complementarmente, são dadas a conhecer outras especificidades internas não referenciadas nas tipologias conceptualizadas.

⁵⁴ A saber: territórios moderadamente inclusivos, territórios de contrastes e base turística, territórios ameaçadores e atractivos, territórios envelhecidos e desertificados, territórios industriais com forte desqualificação, territórios envelhecidos e economicamente deprimidos.

5.2. Hipóteses Operacionais

1.^a) Pré- Diagnóstico Social e o conhecimento da realidade social local

Já foi referido, no âmbito da caracterização da Rede Social no contexto das políticas sociais activas, que o processo de implementação deste programa pressupõe a adopção de uma metodologia de planeamento integrado que incorpora várias etapas de trabalho, interligadas entre si, como componentes do mesmo processo, a saber: o Pré-Diagnóstico Social, o Diagnóstico Social, e Plano de Desenvolvimento Social e o(s) Plano(s) de Acção. Ao longo deste processo construtivo que se pretende que seja igualmente participativo, uma das prioridades iniciais é o conhecimento e compreensão da realidade social com vista ao posterior desenvolvimento de formas de actuação promotoras de dinâmicas de desenvolvimento. De acordo com esta perspectiva, a recolha, sistematização e articulação das informações existentes, constitui-se como uma etapa fundamental para a obtenção e organização desse conhecimento. O Pré-Diagnóstico Social, sendo o primeiro instrumento de implementação da Rede Social, assume precisamente o papel de “angariador” informativo e, conseqüentemente, de facilitador da compreensão da realidade social que retrata. De acordo com as indicações do Programa, o Pré-Diagnóstico deve ser realizado “(...) *com base no conhecimento de cada um dos parceiros, para a partir dele, se passar a um plano de aprofundamento do Diagnóstico*” (IDS,2001:24). Tendo como referência esta orientação, importa identificar quem disponibiliza a informação e que tipo de informação é disponibilizada nos Pré-Diagnósticos de forma a averiguar se este permite efectivamente a participação dos parceiros e se facilita a interpretação dos problemas e necessidades sociais concelhias.

A *primeira hipótese* que esta etapa do processo de implementação da Rede Social suscita é a de que os indicadores usados na elaboração do Pré-Diagnóstico Social são limitados na sua capacidade de identificar os problemas e as necessidades sociais dos concelhos, ou porque se encontram desactualizados, ou porque não existem, ou simplesmente porque são pouco

interpretativos da realidade não sendo acompanhados de referências comparativas.

2.ª) As linhas orientadoras do Plano de Desenvolvimento Social

As orientações metodológicas da Rede Social pressupõem a elaboração de um Diagnóstico Social enquanto instrumento capaz de sinalizar problemas prioritários e respectivas causalidades, bem como recursos e potencialidades locais. Nesta fase deverão ser elencadas e fundamentadas as prioridades para o concelho, identificando os problemas e situando-os no contexto sócio - local, regional ou nacional, não se restringindo a uma simples recolha de dados estatísticos.

O Plano de Desenvolvimento Social constitui-se como componente do mesmo processo, no entanto, enquanto instrumento estruturante situa-se não ao nível do conhecimento, mas fundamentalmente da decisão. É a oportunidade de se efectuarem opções e se desenharem orientações e estratégias capazes de responderem às necessidades e aos problemas de um determinado território, partindo dos problemas e prioridades assinalados no Diagnóstico.

A *hipótese* que aqui se suscita é a de que o planeamento efectuado no Plano de Desenvolvimento Social, para além do resultado dos problemas e necessidades sinalizados como prioritários no Diagnóstico Social, é também um produto da capacidade organizativa e estruturadora dos técnicos envolvidos no processo.

3.ª) Plano de Desenvolvimento Social e Plano de Acção

O Plano de Desenvolvimento Social deve também contemplar a operacionalização do quadro estratégico de intervenção através da elaboração de Planos de Acção que nada mais são do que planificações de âmbito mais restrito e com uma duração delimitada (normalmente de um ano). A definição do Plano de Acção deve ser realizada tendo em consideração as linhas orientadoras do Plano de Desenvolvimento Social, de tal forma que

características como coerência e articulação se impõem como cruciais nesta fase do planeamento. Aqui, mais do que nos restantes momentos decorrentes do processo, a congregação de esforços e a mobilização realista dos recursos disponíveis constituem-se como factores responsáveis pelo sucesso das intervenções. É sabido que, a nível concelhio, tem havido alguma dificuldade em implementar projectos mais ambiciosos devido à inexistência, ou existência limitada, de financiamentos que facilitem a sua concretização. Com efeito, este facto reforça a necessidade de activar e mobilizar a participação de todos os agentes locais, sejam eles públicos ou privados, na definição de estratégias de intervenção alternativas e, porventura, menos dispendiosas, que possibilitem actuar sobre os problemas sentidos pelas populações e nas diversas áreas vitais para o desenvolvimento social.

Desta perspectiva emerge a *terceira hipótese* que refere que as actividades definidas nos Planos de Acção são estruturadas e projectadas tendo essencialmente em consideração os recursos endógenos disponíveis, sendo raramente feita referência a projectos cujo financiamento seja de outro nível, demonstrando que as respostas delineadas, sendo pertinentes e inovadoras para a concretização dos objectivos e das estratégias do Plano de Desenvolvimento Social, podem não ser tão ambiciosas dadas as dificuldades económicas que advêm das restrições orçamentais que têm vindo a ser efectuadas pelo Estado nas políticas de bem-estar social.

Na medida em que o sucesso das acções e actividades projectadas nos Planos de Acção se encontra dependente da conjugação de sinergias locais e da rentabilização e organização de parcerias locais, outra *hipótese* que emerge desta perspectiva é a de que as Redes Sociais identificam formas de articulação e parceria que garantem a efectividade das recomendações das estruturas locais relativamente aos problemas sociais diagnosticados em cada concelho.

4.ª) Adequabilidade das Redes Sociais ao Plano Nacional de Acção para a Inclusão

As Redes Sociais têm uma missão mais alargada que não se baseia unicamente no planeamento de uma intervenção estratégica para um determinado território. No âmbito de um compromisso europeu que define objectivos comuns de inclusão social entre os países membros, são-lhes colocadas exigências que resultam de metas fixadas a nível europeu e nacional. Com efeito, nos últimos anos, as políticas sociais em Portugal tendem a evoluir no sentido da “europeização”, isto porque, cada vez mais, as estratégias e prioridades de actuação têm sido influenciadas pela agenda da política social europeia. Nesta perspectiva, as medidas e acções que dão corpo à intervenção social são pensadas a nível nacional, integradas num objectivo estratégico enunciado a nível europeu e devem ser operacionalizadas localmente. Os “produtos” do trabalho das Redes Sociais devem assim contemplar esta vertente associada à nova geração das políticas sociais e consubstanciar os grandes objectivos e princípios estratégicos definidos a nível local e/ou regional com outros níveis e áreas de planeamento.

Na sequência desta lógica de intervenção social, a *hipótese* que aqui se levanta é a de que não se encontram definidas e identificadas as estratégias de actuação local que visam cumprir os objectivos do Plano Nacional de Acção para a Inclusão vigente, sendo que a articulação entre as políticas de âmbito nacional (que integram objectivos europeus) e os problemas e necessidades locais raramente foi tida em conta nos Planos de Desenvolvimento Social das Redes Sociais em análise.

5.ª) As dimensões de pobreza e exclusão social, os domínios de vulnerabilidade e a “tipificação das situações de exclusão em Portugal Continental”

O estudo realizado no âmbito do Programa Rede Social, intitulado “*Tipificação das Situações de Exclusão em Portugal Continental*”, partiu da distinção de seis grandes territórios, tendo por base o pressuposto de que as situações de

pobreza e exclusão estabelecem uma estreita relação com o território. Assim sendo, a tipologia das situações de pobreza e exclusão social possibilitou definir e caracterizar os territórios, cruzando os traços da exclusão social com as especificidades de cada um. Foram distinguidas ainda três dimensões do conceito de exclusão (privação, desqualificação e desafiliação) que, mediante a selecção de indicadores, possibilitou caracterizar cada um dos concelhos do país.

Como já foi amplamente referido, a Rede Social pretende produzir um conhecimento sobre os problemas e as necessidades sociais de um determinado concelho através de uma visão estratégica e racional, apoiada na elaboração conjunta de diagnósticos sociais. Estes instrumentos deverão ser capazes de identificar as situações de pobreza e exclusão social e/ou os seus domínios de vulnerabilidade de forma a ser realizado um planeamento mais adequado das respostas, capaz de mobilizar potencialidades e recursos locais para o combate a estes fenómenos. Poder-se-á questionar se os diagnósticos sociais concelhios conseguem cumprir plenamente com este objectivo e se permitem um conhecimento aprofundado e actualizado da realidade social local. Independentemente de o conseguirem fazer com maior ou menor sucesso, importa igualmente questionar como é feito, que indicadores informativos são aplicados, ou melhor, que tipo de informação é disponibilizada. Existindo uma tipologia territorial que identifica situações de pobreza e exclusão social através de um conjunto de indicadores estabelecidos, merece destaque a análise desses indicadores comparativamente àqueles que são referenciados nos Diagnósticos Sociais das Redes Sociais em causa, de forma a avaliar o conhecimento produzido relativamente a cada uma das dimensões da exclusão social consideradas no estudo.

A *hipótese* que estas questões suscitam é a de que os Diagnósticos Sociais, embora nos permitam conhecer múltiplas dimensões da pobreza e exclusão social, ficam muito aquém da caracterização concelhia efectuada pelo estudo

da tipificação das situações de exclusão em Portugal Continental, ou porque não apresentam quaisquer indicadores com enquadramento nas três dimensões pré-definidas ou porque os que apresentam são pouco ilustrativos da realidade.

5.3. Nota Metodológica

No que diz respeito ao esquema metodológico utilizado partiu-se de uma análise intensiva (qualitativa), que se aplicou aos documentos centrais produzidos pelas Redes Sociais do distrito da Guarda.

A técnica de análise de conteúdo de cada um desses documentos permitiu recolher informações mais detalhadas sobre o que cada concelho produziu ao nível do conhecimento da sua realidade social e como o produziu e, simultaneamente, constatar que problemáticas são valorizadas, bem como as que são consideradas prioritárias em torno de um processo de consensualização de objectivos e estratégias de intervenção.

Para atingir os objectivos a que se propôs este trabalho, foi necessário desencadear um conjunto de tarefas entre as quais se destacam:

- 1) Recolha dos documentos produzidos pelas 14 Redes Sociais do distrito da Guarda (Pré-Diagnóstico Social, Diagnóstico Social, Plano de Desenvolvimento Social e Plano de Acção);
- 2) Elaboração de grelhas analíticas dos instrumentos elaborados por cada uma das Redes Sociais (de forma a identificar a correlação e coerência estratégica e interventiva que estabelecem entre si);
- 3) Construção de grelhas analíticas para cada Rede Social tendo como referência os pressupostos do Programa e os principais objectivos a que se propôs esta investigação, no sentido de se avaliar:
 - se as Redes Sociais cumprem as intenções ao nível da metodologia de planeamento;
 - se têm em consideração os objectivos do PNAI que se encontra em curso à data da sua formulação;

- se indicam factores, situações, grupos, tipos e/ou condições de vulnerabilidade à pobreza e exclusão social;
- se os indicadores que estabelecem como prioritários nos documentos elaborados permitem ir de encontro às tipologias territoriais identificadas pelo Instituto da Segurança Social no estudo das tipificações das situações de exclusão em Portugal.

CAPÍTULO VI

Uma Análise Comparativa das Redes Sociais do Distrito da Guarda

6.1. Introdução

A análise exploratória e comparativa das Redes Sociais dos concelhos do distrito da Guarda foi realizada por etapas, coincidentes com os documentos produzidos, sendo o resultado de cada uma delas seguidamente apresentado. Importa dar a conhecer, antes de avançar com a apresentação dos resultados, alguns elementos informativos relativos a cada uma das Redes Sociais, nomeadamente ao nível do ano de conclusão das suas “produções de conhecimento”, o que nos possibilita apreender de uma forma global a dinâmica dos seus processos de implementação e consolidação.

Quadro n.º 1: Documentos produzidos pelas Redes Sociais e ano da sua conclusão/aprovação

Concelho	Ano de conclusão dos Documentos			
	Pré – Diagnóstico Social	Diagnóstico Social	Plano de Desenvolvimento Social	Plano de Acção
Aguiar da Beira	2004	2005 (Dezembro)	2005	2005/2006
Almeida	2004 (Dezembro)	2005 (Setembro)	2006 (Junho)	2006/2007
Celorico da Beira	2004	2005	2005 (Julho)	2005/2006
Figueira de Castelo Rodrigo	2003	2004	2005	2005/2006
Fornos de Algodres	2004 (Outubro)	2005 (Maio)	2005 (Setembro)	2005/2006/2007
Gouveia	2004 (Julho)	2004 (Julho)	2005 (Fevereiro)	2006/2007/2008
Guarda	2005 (Maio)	2006 (Janeiro)	2006 (Junho)	2007
Manteigas	2003	2004 (Julho)	2005 (Setembro)	2005/2006/2007
Meda	2004 (Outubro)	2005 (Fevereiro)	2005 (Agosto)	2007
Pinhel	2004 (Novembro)	2005 (Fevereiro)	2005 (Julho)	2005/2006
Sabugal	2005 (Fevereiro)	2006 (Junho)	2006 (Outubro)	2007/2008
Seia	2004 (Outubro)	2005 (Julho)	2005 (Novembro)	2007
Trancoso	2005 (Julho)	2006 (Julho)	2006 (Novembro)	2007/2008
Vila Nova Foz Côa	2005 (Junho)	2006 (Fevereiro)	2006 (Setembro)	2007/2008

Podemos constatar que foi entre os anos 2003 e 2006, que as Redes Sociais dos concelhos que integram o distrito da Guarda elaboraram os seus três principais instrumentos da metodologia de planeamento estratégico: Pré – Diagnóstico Social, Diagnóstico Social e Plano de Desenvolvimento Social. Embora com ritmos diferenciados, todas as Redes Sociais completaram esta fase do processo.

6.2. O Pré - Diagnóstico Social e a Informação Disponibilizada

Já foi referido, no decurso da caracterização do Programa Rede Social no contexto das políticas sociais activas, que o planeamento integrado, participado e sistemático se constitui como um objectivo estratégico no processo de promoção do desenvolvimento social. Um dos instrumentos desta proposta metodológica é o Pré-Diagnóstico Social cuja função é realizar uma primeira abordagem do ponto da situação em relação aos problemas de um determinado território concelhio. Este funciona como uma fotografia de base da realidade social de um determinado concelho, fotografia essa que pode apresentar-se mais ou menos clara consoante a informação que consegue retratar. Desta feita, importa identificar que tipo de informação é disponibilizada neste documento de trabalho e que participação é efectuada pelos parceiros no aprofundamento do conhecimento dos problemas locais. Procurando ir de encontro a este propósito, seguidamente será apresentado um quadro sintetizador das informações contempladas por cada uma das Redes Sociais nos seus Pré-Diagnósticos, bem como das fontes informativas que foram privilegiadas.

Quadro n.º 2: Fontes Informativas dos Pré-Diagnósticos das Redes Sociais do Distrito da Guarda

Área Informativa	Concelho	Fonte de Informação Nacional	Fonte de Informação Local
Demografia	Aguiar da Beira	Instituto Nacional de Estatística - Retrato Territorial por NUTS e Concelhos / Distritos e Ilhas Censos, 2001	<ul style="list-style-type: none"> • Município de Aguiar da Beira • União Sátão & Aguiar da Beira Lda. e Rede de Expressos
	Almeida	Instituto Nacional de Estatística – Censos, 1991 e 2001 Anuário Estatístico da Região Centro, 2003	
	Celorico da Beira	Instituto Nacional de Estatística – Censos, 1991 e 2001	
	Figueira de Castelo Rodrigo	Instituto Nacional de Estatística – Censos, 1991 e 2001	
	Fornos de Algodres	Instituto Nacional de Estatística – Censos, 1991 e 2001 Recenseamento Geral da População e Habitação, 2001 Anuário Estatístico da Região Centro, 1997 e 2002	<ul style="list-style-type: none"> • Plano Director Municipal, 1994
	Gouveia	Instituto Nacional de Estatística – Censos, 1991 e 2001 Anuários Estatísticos, 1995 e 2000 Anuário Estatístico da Região Centro, 2001 Viajar CLIX	<ul style="list-style-type: none"> • Carta Educativa de Gouveia • Plano Director Municipal
	Guarda	Instituto Nacional de Estatística – Censos, 1991 e 2001 Anuário Estatístico da Região Centro, 2003	<ul style="list-style-type: none"> • Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, 2003 • Câmara Municipal da Guarda, 2004
	Manteigas	Instituto Nacional de Estatística – Censos, 1991 e 2001 Anuários Estatísticos da Região Centro www.ine.pt (retratos territoriais)	<ul style="list-style-type: none"> • Plano Director Municipal • Sem identificar a fonte, disponibiliza informação relativa à projecção da população até 2009
	Meda	Instituto Nacional de Estatística – Censos, 1991 e 2001 CCDRC	
	Pinhel	Instituto Nacional de Estatística – Censos, 1991 e 2001; Recenseamento Geral da População, 1991 e 2001	<ul style="list-style-type: none"> • Estudo realizado pelo PODEPI e Santa Casa da Misericórdia de Pinhel, 2001

	Sabugal	Instituto Nacional de Estatística - Censos 1960, 1970, 1981, 1991 e 2001 Anuário Estatístico da Região Centro, 2002 e 2003	
	Seia	Instituto Nacional de Estatística – Censos, 1991 e 2001	
	Trancoso	Instituto Nacional de Estatística – Censos, 1991 e 2001	
	Vila Nova de Foz Côa	Instituto Nacional de Estatística - Recenseamento Geral da População e Habitação; Censos, 1991 e 2001 Retratos Territoriais, 2003	
Economia/ Actividades Económicas	Aguiar da Beira	Instituto Nacional de Estatística (Retrato Territorial por NUTS e Concelhos / Distritos e Ilhas) Anuário Estatístico da Região Centro, 2003	
	Almeida	Instituto Nacional de Estatística - Anuário Estatístico da Região Centro, 2003 Infoline - Retrato Territorial	
	Celorico da Beira	Instituto Nacional de Estatística – Censos, 1991 e 2001	<ul style="list-style-type: none"> • Gabinete da Agricultura do Município de Celorico da Beira • Direcção Geral de Turismo • Instituto de Emprego e Formação Profissional da Guarda
	Fornos de Algodres	Instituto Nacional de Estatística Infoline, 2001 Recenseamento Geral da População e Habitação, 2001 Recenseamento Geral da Agricultura, 1999 Anuário Estatístico, 2002	<ul style="list-style-type: none"> • Centro de Emprego e Formação Profissional da Guarda, Março 2004 • Sem identificar a fonte, disponibiliza informação sobre a caracterização das queijarias locais

Economia/ Actividades Económicas	Gouveia	Instituto Nacional de Estatística - Censos, 2001 Recenseamento Geral da Agricultura, 1999 Anuário Estatístico da Região Centro, 2001 Anuário Estatístico da Região Centro, 2002 GAIST – Gabinete de Apoio ao Investimento no Sector Turístico Anuário de Vinhos e Aguardentes de Portugal	<ul style="list-style-type: none"> • Plano Director Municipal • NIV- Gouveia DRABI (ano 2002) • Centro de Emprego e Formação Profissional de Seia e Gouveia • DRABI/CLA – Diagnóstico sobre empresas e empresários do concelho de Gouveia • Carta Educativa de Gouveia Zona Agrária de Gouveia (Outubro de 2003) e OPP – ANCOSE (Abril de 1997) • Núcleo Técnico de Licenciamento – DRABI (ano 2002) • Câmara Municipal de Gouveia • IAPMEI – Núcleo da Guarda • Estudo sobre o plano de dinamização empresarial de Gouveia – EURISKO (Fevereiro 2004)
	Manteigas	Instituto Nacional de Estatística - Recenseamentos de 1991 e 2001; Censos, 2001 Anuário Estatístico da Região Centro, 2000 www.ine.pt (Retratos Territoriais)	<ul style="list-style-type: none"> • Sem identificar a fonte, disponibiliza informação sobre Indústrias Têxteis – Caracterização da Sotave
	Meda	Instituto Nacional de Estatística – Retratos territoriais – Censos, 2001 Anuário Estatístico da Região Centro, 2003 Recenseamento Geral da Agricultura da Região Centro, 1999	
	Pinhel	Instituto Nacional de Estatística - Recenseamento Geral da Agricultura, 1999	<ul style="list-style-type: none"> • Estudo “Oportunidades de Desenvolvimento do Concelho de Pinhel”, 2002 • Inventário Municipal
	Sabugal	Instituto Nacional de Estatística - Anuário Estatístico da Região Centro, 1994, 1996, 1998, 2000, 2002 e 2003 Estudo sobre o Poder de Compra Concelhio, 2002 Recenseamento Geral da Agricultura, 1999	
	Trancoso	Instituto Nacional de Estatística - Recenseamento Geral da Agricultura, 1999	

	Vila Nova de Foz Côa	Instituto Nacional de Estatística – Censos, 1991 e 2001 Infoline, 2003 Retratos Territoriais, 2003 Recenseamento Geral da Agricultura, 1999	<ul style="list-style-type: none"> • IEFP – Desemprego registado por concelhos, Estatísticas Mensais, Agosto de 2005
Emprego Formação Profissional	Aguiar da Beira	Instituto Nacional de Estatística - Censos, 2001	<ul style="list-style-type: none"> • Instituto de Emprego e Formação Profissional – Guarda
	Almeida	Instituto Nacional de Estatística – Censos, 1991 e 2001 Anuário Estatístico da Região Centro, 2002	<ul style="list-style-type: none"> • Centro de Emprego de Pinhel, Abril 2004
	Figueira de Castelo Rodrigo	Instituto Nacional de Estatística – Censos, 1991 e 2001	<ul style="list-style-type: none"> • Centro de Emprego de Pinhel
	Gouveia		<ul style="list-style-type: none"> • Centro de Emprego e Formação Profissional de Seia e Gouveia • ADRUSE - Associação de Desenvolvimento Rural da Serra da Estrela • ABPG – Associação de Beneficência Popular de Gouveia • Sindicato dos Trabalhadores do Sector Têxtil da Beira Alta • GAF – Grupo Aprender em Festa • Cáritas Diocesana da Guarda (Núcleo de Gouveia)
	Guarda	Instituto Nacional de Estatística – Censos, 2001 Instituto para a Qualidade na Formação	<ul style="list-style-type: none"> • Centro de Emprego e Formação Profissional da Guarda, 2003 e 2004
	Meda	Instituto Nacional de Estatística – Censos 1991 e 2001 CCDRC	<ul style="list-style-type: none"> • Centro de Emprego de Pinhel (IEFP/SIGAE), Abril 2004
	Pinhel	Instituto Nacional de Estatística - Recenseamento Geral da População, 1991 e 2001	<ul style="list-style-type: none"> • IEFP de Pinhel
	Seia	Instituto Nacional de Estatística – Censos, 1991 e 2001 Instituto de Emprego e Formação Profissional	<ul style="list-style-type: none"> • Centro de Emprego e Formação Profissional de Seia – SIGAE, 2001 • ADRUSE

	Trancoso	Instituto Nacional de Estatística - Infoline	<ul style="list-style-type: none"> • Centro de Emprego de Pinhel, 2005 • Centro Distrital de Segurança Social da Guarda
Habitação	Aguiar da Beira	Instituto Nacional de Estatística (Retrato Territorial por NUTS e Concelhos / Distritos e Ilhas) Censos, 2001	<ul style="list-style-type: none"> • Município de Aguiar da Beira • Projecto de Luta Contra a Pobreza – Actuar Solidariamente em Aguiar da Beira
	Almeida	Instituto Nacional de Estatística – Censos, 2001 Anuário Estatístico da Região Centro, 2003	
	Celorico da Beira	Instituto Nacional de Estatística – Censos, 2001	<ul style="list-style-type: none"> • Sem identificar a fonte, disponibiliza informação sobre a habitação social
	Fornos de Algodres	Instituto Nacional de Estatística, Censos, 1991 e 2001 Recenseamento Geral da População e Habitação, 2001 Anuário Estatístico Região Centro, 2002	<ul style="list-style-type: none"> • Sem identificar a fonte, disponibiliza informação sobre caracterização da infra-estrutura sanitária, eléctrica, viária e dos transportes • Câmara Municipal
	Gouveia	Instituto Nacional de Estatística – Censos, 2001	<ul style="list-style-type: none"> • Divisão Social da Câmara Municipal de Gouveia • Levantamento realizado no âmbito do Projecto Gouveia Solidária, Dezembro de 2002 • Inquérito Habitacional realizado no âmbito da Rede Social • Serviços de Fiscalização da Câmara Municipal de Gouveia
	Guarda	Instituto Nacional de Estatística – Censos, 2001	<ul style="list-style-type: none"> • Câmara Municipal da Guarda, 2004
	Manteigas	Instituto Nacional de Estatística – Censos, 1991 e 2001	<ul style="list-style-type: none"> • Câmara Municipal de Manteigas, Divisão Técnica de Obras e Urbanismo
	Sabugal	Instituto Nacional de Estatística — Censos, 1991 e 2001 Anuário Estatístico da Região Centro, 2003	<ul style="list-style-type: none"> • Projecto Intervir

	Seia	Instituto Nacional de Estatística – Censos, 2001	<ul style="list-style-type: none"> • Projecto SENA / Câmara Municipal de Seia • Câmara Municipal de Seia/Rede Social
	Vila Nova de Foz Côa	Instituto Nacional de Estatística – Censos, 2001	<ul style="list-style-type: none"> • Câmara Municipal
Educação	Aguiar da Beira	Instituto Nacional de Estatística – Censos, 1991 e 2001	<ul style="list-style-type: none"> • Agrupamento de Escolas de Aguiar da Beira • Ensino Recorrente de Aguiar da Beira • Associação Comercial e Industrial dos Concelhos de Trancoso, Aguiar da Beira, Meda • Projecto de Luta Contra a Pobreza
	Almeida	Instituto Nacional de Estatística – Censos, 2001 Anuário Estatístico da Região Centro, 2003	<ul style="list-style-type: none"> • Centro da Área Educativa – Guarda, 2004 • Agrupamento de Escolas de Vilar Formoso e Almeida, 2004 • Centro Distrital Segurança Social – Guarda, Julho 2004
	Celorico da Beira	Instituto Nacional de Estatística – Censos, 2001	<ul style="list-style-type: none"> • Agrupamento Vertical das Escolas de Celorico da Beira 2003/2004 • Município de Celorico da Beira • Centro de Formação Futurbrain
	Figueira de Castelo Rodrigo	Instituto Nacional de Estatística – Censos, 2001	<ul style="list-style-type: none"> • Agrupamento de Escolas e Jardins-de-Infância de Figueira de Castelo Rodrigo • Questionário Rede Social, 2003 • Ensino Recorrente
	Fornos de Algodres	Instituto Nacional de Estatística - Infoline	<ul style="list-style-type: none"> • Agrupamento de Escolas de Fornos de Algodres • Residência de Estudantes de Fornos de Algodres • Coordenação Concelhia do Ensino Recorrente • Associação de Promoção Social Cultural e Desportiva de Fornos de Algodres

Educação	Gouveia	Instituto Nacional de Estatística – Censos, 2001	<ul style="list-style-type: none"> • DREC – Carta Educativa de Gouveia • Agrupamento de Escolas de Gouveia • Escola Secundária com 3.º CEB • IG – Instituto de Gouveia • Coordenação Concelhia do Ensino Recorrente • ECAE - Equipa de Coordenação de Apoios Educativos de Gouveia
	Guarda	Instituto Nacional de Estatística – Censos, 2001 Anuário Estatístico da Região Centro, 2003	<ul style="list-style-type: none"> • Centro de Área Educativa (CAE) da Guarda • Câmara Municipal da Guarda • Direcção Regional de Educação do Centro, Concelho da Guarda • Instituto Politécnico da Guarda • Câmara Municipal da Guarda (Ano Lectivo 2004-2005)
	Manteigas	Instituto Nacional de Estatística	<ul style="list-style-type: none"> • Escolas do concelho • Associação de Familiares e Amigos do Cidadão com Dificuldades de Adaptação da Serra da Estrela
	Meda	Instituto Nacional de Estatística – Censos, 1991 e 2001	<ul style="list-style-type: none"> • Agrupamento de Escolas do Concelho de Meda, Junho 2004 • Instituto Maria do Carmo Lacerda Faria, Julho 2004 • Ensino Recorrente, Junho 2004
	Pinhel	Instituto Nacional de Estatística Recenseamento Geral da População, 1991 e 2001	<ul style="list-style-type: none"> • Guia de Recursos do concelho de Pinhel, 2003 • Escolas do Concelho de Pinhel • Esc. Secundária com 3.º Ciclo, Escola Básica do 2.º Ciclo de Pinhel e Guia de Recursos de Pinhel, 2003 • Ensino Recorrente e Educação Extra-Escolar de Pinhel e Escola Secundária com 3.º Ciclo de Pinhel

Educação	Sabugal	Instituto Nacional de Estatística – Censos, 1991 e 2001	<ul style="list-style-type: none"> • Agrupamento de Escolas, 2005 • IPSS's, 2005 • Santa Casa da Misericórdia do Sabugal, 2005 • Santa Casa da Misericórdia do Soito, 2005 • Casa do Cristo Rei da Ruvina, 2005 • Centro de Assistência Social da Cerdeira, 2005 • Externato Secundário do Soito, 2005 • Escola Dr. José Dinis da Fonseca, 2005 • Escola Secundária C/3º CEB do Sabugal, 2005 • Estabelecimentos de Ensino, 2005 • Câmara Municipal
	Seia	Instituto Nacional de Estatística – Censos, 1991 e 2001	<ul style="list-style-type: none"> • Agrupamentos/Escolas • IPSS • Câmara Municipal de Seia
	Trancoso	Instituto Nacional de Estatística Infoline	<ul style="list-style-type: none"> • Agrupamento Vertical de Escolas de Trancoso • Escola Secundária com 3.º Ciclo Gonçalo Anes Bandarra • Agrupamento de Escolas de Vila Franca das Naves • Coordenação Concelhia do Ensino Recorrente • Ludoteca João Tição • Escola Profissional de Trancoso, 2005 • Santa Casa da Misericórdia de Trancoso • Raia Histórica – Associação de Desenvolvimento do Nordeste da Beira • ACITAM – Associação Comercial e Industrial dos Concelhos de Trancoso, Meda e Aguiar da Beira • Residência para Estudantes de Trancoso • Serviços de Psicologia da Santa Casa da Misericórdia de Trancoso

	Vila Nova de Foz Côa	Instituto Nacional de Estatística Censos, 2001 Infoline, 2003	<ul style="list-style-type: none"> • O Agrupamento Vertical de Escolas de Vila Nova de Foz Côa, Outubro, 2005 • Escola Secundária Tenente – Coronel Adão Carrapatoso de V. N. de Foz Côa, Outubro, 2005 • Escola EB2 Dr. Francisco Campos Henriques, Outubro, 2005 • Centro Social Paroquial de Foz Côa e Centro Social e Paroquial de Almendra • Ensino Recorrente
Saúde	Aguiar da Beira	Instituto Nacional de Estatística Portugal – Retrato Territorial por NUTS e Concelhos / Distritos e Ilhas Anuário Estatístico, 2000, 2001, 2002 e 2003 Censos, 2001	<ul style="list-style-type: none"> • Município de Aguiar da Beira • Centro de Saúde de Aguiar da Beira
	Almeida	Instituto Nacional de Estatística - Censos 2001	<ul style="list-style-type: none"> • Centro de Saúde de Almeida, 2004 • Centro de Atendimento a Toxicodependentes da Guarda
	Celorico da Beira		<ul style="list-style-type: none"> • Centro de Saúde de Celorico da Beira • Rede Social
	Figueira de Castelo Rodrigo		<ul style="list-style-type: none"> • Centro de Saúde de Figueira de Castelo Rodrigo, 2003
	Fornos de Algodres	Instituto Nacional de Estatística	<ul style="list-style-type: none"> • Sem identificação da fonte disponibiliza informação sobre os equipamentos de saúde privados e públicos • Centro de Saúde de Fornos de Algodres, 2003
	Gouveia	Instituto Nacional de Estatística - Anuário Estatístico, 2004	<ul style="list-style-type: none"> • Centro de Saúde de Gouveia • ABPG - Associação de Beneficência Popular de Gouveia • Estudo sobre a mortalidade das pessoas residentes no concelho • Estudo de Maria Assunção Costa Silva realizado no âmbito do Centro de Saúde

Saúde	Guarda	Instituto Nacional de Estatística - Anuário Estatístico da Região Centro, 2003	<ul style="list-style-type: none"> • Hospital Sousa Martins da Guarda, 2004 • Centro de Saúde da Guarda, 2004
	Manteigas	Instituto Nacional de Estatística Anuário Estatístico da Região Centro, 2002	<ul style="list-style-type: none"> • Centro de Saúde de Manteigas, Inquérito Rede Social, 2004
	Meda		<ul style="list-style-type: none"> • Centro de Saúde de Meda, Junho 2004
	Pinhel		<ul style="list-style-type: none"> • Centro de Saúde de Pinhel • Centro de Atendimento a Toxicodependentes da Guarda • NARP e Projecto de Luta Contra a Pobreza de Pinhel
	Sabugal	Instituto Nacional de Estatística Anuário Estatístico da Região Centro, 2003	<ul style="list-style-type: none"> • Centro de Saúde do Sabugal
	Seia	Instituto Nacional de Estatística, 2001	<ul style="list-style-type: none"> • Câmara Municipal de Seia – PDM • Centro de Saúde de Seia, 2003 • CAT da Guarda • Hospital N. Sra. da Assunção de Seia, 2003
	Trancoso	Instituto Nacional de Estatística - Infoline Lista Telefónica das Beiras (2004/2005)	<ul style="list-style-type: none"> • Centro de Saúde de Trancoso, 2004 e 2005
	Vila Nova de Foz Côa		<ul style="list-style-type: none"> • Centro de Saúde de V. N. de Foz Côa, 2005 • Centro de Atendimento ao Toxicodependente da Guarda, Novembro de 2005 • Sem identificação da fonte identifica equipamentos de saúde e consultórios médicos particulares
Segurança	Aguiar da Beira		<ul style="list-style-type: none"> • Destacamento Territorial de Gouveia, Posto da Guarda Nacional Republicana de Aguiar da Beira
	Gouveia		<ul style="list-style-type: none"> • Polícia de Segurança Pública • Guarda Nacional Republicana

ou Segurança, Justiça e Criminalidade	Meda		<ul style="list-style-type: none"> • Guarda Nacional Republicana de Meda, 2004
	Pinhel		<ul style="list-style-type: none"> • Guarda Nacional Republicana de Pinhel • Guarda Nacional Republicana de Freixedas • Guarda Nacional Republicana de Pínzio
	Sabugal		<ul style="list-style-type: none"> • Tribunal Judicial do Sabugal, 2004
	Seia		<ul style="list-style-type: none"> • Guarda Nacional Republicana de Gouveia, Julho/2004 • Guarda Nacional Republicana de Seia (2001/03) • Estatísticas do Tribunal Judicial de Seia • Estatísticas do Ministério Público junto do Tribunal Judicial da Comarca de Seia
	Trancoso	Instituto Nacional de Estatística - Infoline	<ul style="list-style-type: none"> • CPCJ Trancoso (Relatório de Actividades 2004) • Guarda Nacional Republicana de Trancoso • Tribunal Judicial de Trancoso
Cultura, Lazer e Desporto ou Associações Culturais, Recreativas e Desportivas ou Associativismo	Aguiar da Beira		<ul style="list-style-type: none"> • Município de Aguiar da Beira e Juntas de Freguesia • Biblioteca Municipal de Aguiar da Beira
	Guarda		<ul style="list-style-type: none"> • Câmara Municipal da Guarda • INATEL do Distrito da Guarda
	Manteigas		<ul style="list-style-type: none"> • Sem identificar a fonte disponibiliza informação sobre as associações locais, as instalações desportivas e do equipamento de cultura e lazer
	Meda		<ul style="list-style-type: none"> • Câmara Municipal de Meda
	Pinhel		<ul style="list-style-type: none"> • Guia de Recursos do Concelho de Pinhel e Governo Civil da Guarda • Guia de Recursos do Concelho de Pinhel, 2003
	Seia		<ul style="list-style-type: none"> • Câmara Municipal de Seia

	Vila Nova de Foz Côa		<ul style="list-style-type: none"> • Fozcôactiva, Posto de Internet e Posto de Turismo, 2004 • Boletim Informativo da Câmara Municipal de V. N. de Foz Côa, N° 2, Abril, 2005 • Sem identificação da fonte identifica equipamentos culturais, recreativos e desportivos
Turismo, Cultura e Associativismo	Almeida	Instituto Nacional de Estatística - Anuário Estatístico, 2004	<ul style="list-style-type: none"> • Posto de Turismo da Câmara Municipal de Almeida • Câmara Municipal de Almeida, 2004
	Trancoso		<ul style="list-style-type: none"> • Câmara Municipal de Trancoso – Departamento do Turismo
	Vila Nova de Foz Côa		<ul style="list-style-type: none"> • Parque Arqueológico do Vale do Côa, 2005 • Posto de Turismo de V. N. de Foz Côa, 2005 • Sem identificação da fonte refere o património arqueológico e os estabelecimentos hoteleiros • Sem identificação da fonte menciona associações do concelho
Turismo e Ambiente	Manteigas		<ul style="list-style-type: none"> • Sem identificar a fonte disponibiliza informação sobre as Caldas de Manteigas, o Parque Natural da Serra da Estrela e o Património Natural existente no concelho
Gastronomia e Turismo	Manteigas		<ul style="list-style-type: none"> • Sem identificar a fonte disponibiliza informação sobre produtos certificados, equipamentos na área do turismo
	Sabugal		<ul style="list-style-type: none"> • Posto de Turismo do Sabugal, 2005 • PDM – Câmara Municipal do Sabugal, 1991
Associativismo	Fornos de Algodres		<ul style="list-style-type: none"> • Câmara Municipal de Fornos de Algodres, 2004 • Sem identificação da fonte disponibiliza informação sobre as associações activas
	Gouveia		<ul style="list-style-type: none"> • Inventário Municipal

	Sabugal		<ul style="list-style-type: none"> • Câmara Municipal do Sabugal (Gabinete da Cultura), 2005
Ação Social	Aguiar da Beira		<ul style="list-style-type: none"> • Santa Casa da Misericórdia de Aguiar da Beira • 8 IPSS's locais • Comissão de Protecção de Crianças e Jovens
	Almeida	Instituto Nacional de Estatística Anuário Estatístico da Região Centro, 2003	<ul style="list-style-type: none"> • Centro Distrital Segurança Social da Guarda da Guarda, 2004 • Centro Área Educativa da Guarda, 2004 • ASTA – Associação Sócio-Terapêutica de Almeida
	Celorico da Beira	Instituto Nacional de Estatística – Censos, 2001	<ul style="list-style-type: none"> • Centro Distrital de Segurança Social da Guarda • Comissão de Protecção de Crianças e Jovens
	Figueira de Castelo Rodrigo	Instituto Nacional de Estatística – Censos, 1991 e 2001	<ul style="list-style-type: none"> • Município de Figueira de Castelo Rodrigo, 2004 • Serviço Local de Figueira Castelo Rodrigo da Segurança Social, 2003
	Fornos de Algodres	Instituto Nacional de Estatística - Anuário Estatístico Região Centro, 2002	<ul style="list-style-type: none"> • Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social da Guarda – Serviço Local de Fornos de Algodres • Câmara Municipal • Carta Desportiva • Comissão de Protecção de Crianças e Jovens • 9 IPSS's Locais

Acção Social	Gouveia		<ul style="list-style-type: none"> • Centro Distrital de Segurança Social da Guarda • Instituto de Emprego e Formação Profissional de Seia e Gouveia • Comissão de Protecção de Crianças e Jovens • ABPG - Associação de Beneficência Popular de Gouveia • GIAG – Grupo Intersectorial de Alcoologia de Gouveia • Cáritas Diocesana de Gouveia • Sem identificação da fonte disponibiliza informação sobre a Programas e Projectos locais de apoio aos idosos, às crianças e jovens, à população portadora de deficiência e aos grupos vulneráveis
	Guarda	Instituto Nacional de Estatística - Anuário Estatístico da Região Centro, 2003	<ul style="list-style-type: none"> • Centro Distrital de Segurança Social da Guarda, 2005
	Manteigas	Instituto Nacional de Estatística - Anuário Estatístico da Região Centro, 2002	<ul style="list-style-type: none"> • Sem identificar a fonte disponibiliza informação sobre as IPSS's locais, projectos para crianças e idosos
	Meda		<ul style="list-style-type: none"> • Serviço Local de Meda– CDSSS, Julho 2004 • Município de Meda • Comissão Local de Acompanhamento do Concelho de Meda, 2003 • Núcleo Local de Inserção do R.S.I, Julho 2004 • Comissão de Protecção de Crianças e Jovens de Meda, 2003
	Pinhel		<ul style="list-style-type: none"> • Projecto de Luta Contra a Pobreza de Pinhel (PODEPI) • Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social da Guarda - Serviço Local de Pinhel • Sem identificação da fonte caracteriza as IPSS's

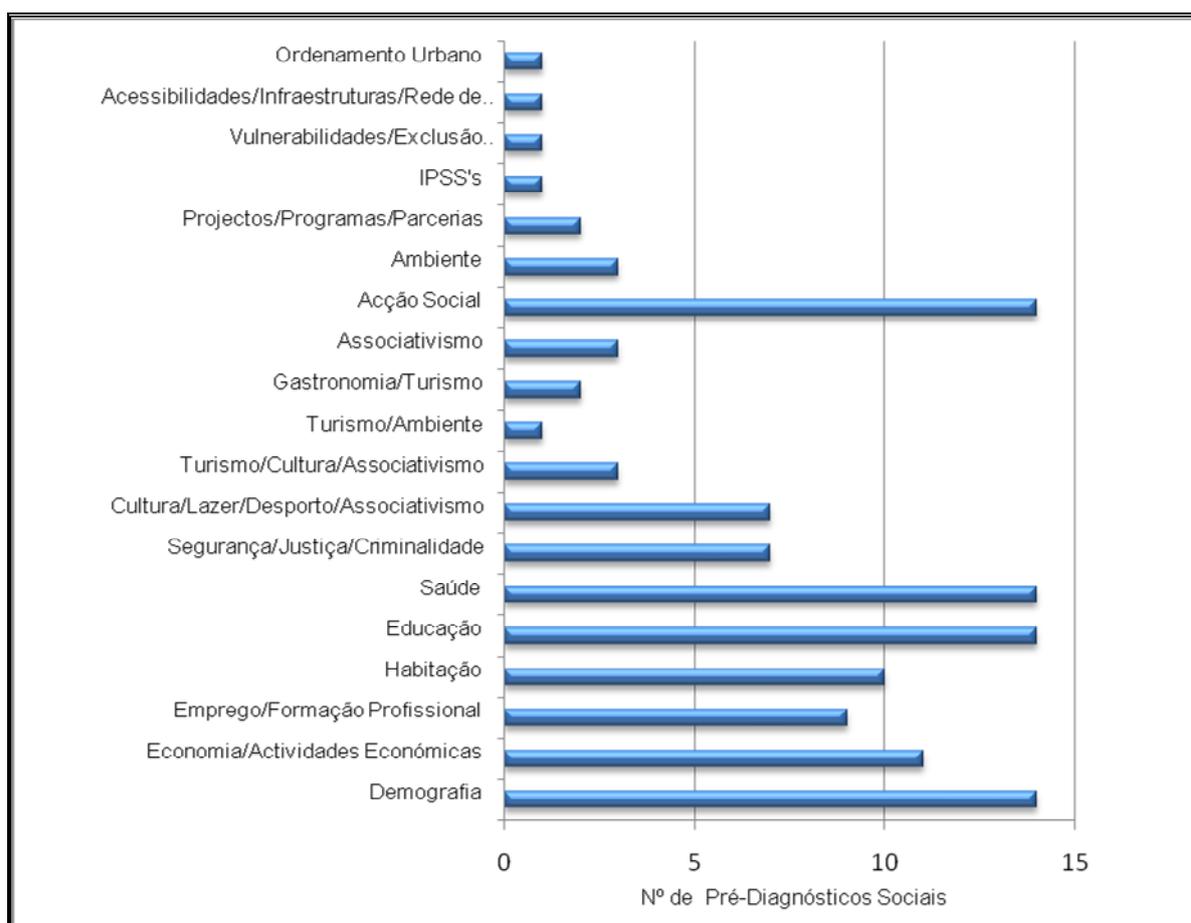
Ação Social	Sabugal	Segurança Social, 2004 Instituto Nacional de Estatística – Censos, 2001 Anuário Estatístico da Região Centro, 2003	<ul style="list-style-type: none"> • IPSS's , 2005 • Comissão de Protecção de Crianças e Jovens do Sabugal, 2005 • Associação Cristã “Paz e Bem”, 2005 • GNR do Sabugal, 2004
	Seia		<ul style="list-style-type: none"> • CDSS Guarda – Serviço Local de Seia • Rede Social • Comissão de Protecção de Crianças e Jovens
	Trancoso	Instituto Nacional de Estatística - Infoline	<ul style="list-style-type: none"> • Santa Casa da Misericórdia de Trancoso • CDSS Guarda, 2005
	Vila Nova de Foz Côa	Instituto Nacional de Estatística - Retratos Territoriais, 2003	<ul style="list-style-type: none"> • IPSS's , 2005 • Santa Casa da Misericórdia de Vila Nova de Foz Côa, 2005 • CDSS Guarda – Serviço Local de V. N. de Foz Côa, Agosto, 2005 • IPSS's • Comissão de Protecção de Crianças e Jovens de V. N. de Foz Côa
Ambiente	Gouveia	Instituto Nacional de Estatística - Anuário Estatístico da Região Centro, 2003 Direcção - Geral de Ordenamento e Gestão Florestal Instituto Florestal e Protecção Civil	<ul style="list-style-type: none"> • Plano Director Municipal • Observatório de Emprego “Potencialidades de desenvolvimento de concelhos da Zona da Serra da Estrela” • Câmara Municipal de Gouveia • Sem identificação da fonte mas disponibiliza informação sobre os recursos (minerais e energéticos e hídricos)
	Sabugal	Instituto Nacional de Estatística - Anuário Estatístico da Região Centro, 2001, 2002 e 2003	<ul style="list-style-type: none"> • Câmara Municipal do Sabugal (Gabinete do Ambiente)
	Trancoso	Sem identificar a fonte disponibiliza informação sobre distribuição de água, saneamento e ecopontos	
Projectos,	Almeida		<ul style="list-style-type: none"> • Informações prestadas pelos representantes das entidades/instituições representadas no Núcleo Executivo

Programas e Parcerias	Figueira de Castelo Rodrigo		<ul style="list-style-type: none"> • Município de Figueira de Castelo Rodrigo
Instituições Particulares de Solidariedade Social	Figueira de Castelo Rodrigo		<ul style="list-style-type: none"> • Município de Figueira de Castelo Rodrigo, 2003 • Santa Casa da Misericórdia, 2003 • Questionário Rede Social, 2003
Vulnerabilidades e Exclusão Social Toxicodependência	Guarda	IDT/Unidade de Prevenção, 2001	<ul style="list-style-type: none"> • IDT/CAT da Guarda, 2003 e 2004 • IDT/Comissão para a Dissuasão da Toxicodependência da Guarda, 2005 • Centro de Alcoólicos Recuperados do Distrito da Guarda • Comissão de Protecção de Crianças e Jovens, 2004 • PSP e GNR da Guarda • Instituto de Reinserção Social • Centro Educativo do Mondego
Acessibilidades, Infra-Estruturas e Redes de Transportes	Sabugal		<ul style="list-style-type: none"> • Câmara Municipal
Ordenamento Urbano	Trancoso	Instituto Nacional de Estatística – Censos, 1991 e 2001 Estatísticas da Construção de Edifícios	<ul style="list-style-type: none"> • Câmara Municipal Trancoso

A análise do quadro representado permite-nos assinalar algumas conclusões relativamente à forma organizativa dos Pré-Diagnósticos das Redes Sociais em estudo. Assim sendo, parece ser imediatamente visível que existe um conjunto de áreas temáticas cuja informação é disponibilizada do ponto de vista dos seus conteúdos, com maior ou menor profundidade, sendo que, para cada uma delas, são privilegiadas determinadas fontes informativas de carácter nacional e/ou local.

Antes de avançar com o desenvolvimento de novas considerações, importa realçar então quais as áreas temáticas mais evidenciadas nos Pré-Diagnósticos.

Gráfico n.º 1: Áreas temáticas analisadas nos Pré-Diagnósticos Sociais



Através da análise gráfica, constatamos que todas as Redes Sociais demonstram a preocupação em caracterizar o concelho a nível demográfico, da educação, da saúde e da acção social, sendo considerável também a apresentação de dados informativos relativos à economia e/ou actividades económicas, ao emprego/formação profissional e à habitação.

Outras temáticas são abordadas, merecendo uma referência particular aquelas que dizem respeito ao associativismo e ao turismo. Estas duas áreas encontram-se caracterizadas isoladamente ou agrupadas com outras, o que dificulta de certa forma uma interpretação global e sistematizadora, pois ao não existirem parâmetros pré-definidos de caracterização, cada Rede Social adopta as nomenclaturas que considera mais apropriadas e ajustadas ao seu concelho e à realidade que pretende retratar. A associação temática do turismo à cultura, ao ambiente e à gastronomia é bem prova deste facto.

Na realidade, a elaboração dos Pré-Diagnósticos Sociais pauta-se por uma grande liberdade, ficando ao critério dos seus responsáveis caracterizar e dar maior ou menor visibilidade a determinados temas. Com efeito, verifica-se que domínios clássicos são caracterizados pela totalidade dos concelhos, ao passo que outros já não obtêm essa mesma representatividade. Poder-se-á colocar a hipótese de serem áreas onde a informação não se encontra disponível ou organizada de forma a permitir a construção de indicadores capazes de potenciar análises avaliativas facilitadoras da compreensão de determinados processos e realidades locais. Embora esta possa ser uma possibilidade a considerar, a verdade é que a estratégia de apresentação deste instrumento metodológico se encontra dependente da orientação e encaminhamento prestados pelos seus responsáveis. Se, por um lado, esta situação se pode apresentar como vantajosa ao possibilitar uma maior diversidade informativa, na medida em que cada Rede Social é livre de referenciar as áreas temáticas que considerar importantes para a caracterização do seu concelho, por outro, o excesso de informação diferenciada pode também dificultar a realização de uma análise comparativa.

Enquanto primeira abordagem à realidade de um território específico, os Pré-Diagnósticos dão-nos um retrato preliminar das diversas áreas que contemplam. Importante será avaliar que tipo de conhecimento é disponibilizado através desta abordagem, ou seja, que indicadores são apresentados com vista a permitir um conhecimento actualizado e revelador dos principais problemas de um determinado território concelhio.

Os 14 Pré-Diagnósticos Sociais em análise revelaram que o Instituto Nacional de Estatística (INE), através das diversas produções estatísticas realizadas ao longo dos anos, se constitui como a fonte informativa de carácter nacional mais utilizada, apresentando-se frequentemente como fonte exclusiva. É ao nível da caracterização demográfica, económica, habitacional e do emprego que se torna mais visível a presença de indicadores do INE. Aliás, em determinados documentos, e relativamente às áreas mencionadas, as fontes locais revelaram um contributo informativo muito ténue ou, simplesmente, inexistente. A título de exemplo, e no que concerne à área demográfica, os Pré-Diagnósticos Sociais dos concelhos de Almeida, Celorico da Beira, Figueira de Castelo Rodrigo, Meda, Sabugal, Seia, Trancoso e Vila Nova de Foz Côa, não utilizam qualquer fonte local para retratar as dinâmicas locais que ocorrem neste âmbito.

O inverso sucede em temáticas como o associativismo, o turismo, a acção social, a segurança, a justiça e a criminalidade, a cultura, o lazer e o desporto, onde o contributo e o conhecimento de cada um dos parceiros se demonstra muito mais evidente. Tanto as Câmaras Municipais, como as forças de segurança e as instituições particulares de solidariedade social, constituem-se como intervenientes privilegiados na identificação e na sistematização das informações existentes sobre as necessidades, problemas e recursos sociais.

Em determinados domínios analíticos, tais como a educação, a saúde e o emprego, a conjugação de recolha de informação dá-nos um conhecimento mais aprofundado dos múltiplos aspectos que se encontram associados à

caracterização destas áreas. Com efeito, desta articulação resulta uma visão mais actualizada, global e completa de três problemáticas sectoriais que se constituem como eixos fulcrais do desenvolvimento social.

Ainda relativamente à informação disponibilizada importa salientar, de forma mais evidente, qual o grau de envolvimento demonstrado pelos parceiros locais a este nível e qual o seu contributo relativamente ao tipo de informação que são capazes de proporcionar.

A análise dos Pré-Diagnósticos Sociais dos 14 concelhos do distrito da Guarda permite-nos constatar que existe um grupo de parceiros cujo envolvimento em relação à apresentação de indicadores informativos é bastante positivo.

No âmbito da saúde, os Centros de Saúde locais e/ou os Hospitais⁵⁵ são os parceiros que mais se envolveram na disponibilização de informação, sendo possível identificar o seu contributo em todos os Pré-Diagnósticos Sociais. De referir ainda, ao nível da caracterização da problemática da toxicodependência, a participação do Centro de Atendimento a Toxicodependentes (CAT) da Guarda, referenciado como fonte informativa pelas Redes Sociais da Guarda, Seia, Almeida, Meda, Pinhel e Vila Nova de Foz Côa.

No que concerne à área da educação, o destaque vai para o contributo dos Agrupamentos de Escolas e/ou das Escolas dos diversos níveis de ensino e do Ensino Recorrente. São estes os parceiros mais visíveis que permitem a caracterização da realidade escolar do território onde se encontram em funcionamento. As Câmaras Municipais, no âmbito das suas competências ao nível educacional, fornecem também alguns elementos informativos relativos à sua área de actuação.

O Centro Distrital de Segurança Social da Guarda, através dos serviços que se encontram implementados nos concelhos, revela-se o principal parceiro na

⁵⁵ Importa referir que no distrito da Guarda são dois os concelhos onde se verifica a existência de hospitais, precisamente a Guarda (sede de distrito) e Seia.

disponibilização de informações relativas aos problemas integrados no domínio da acção social. Evidente é também o envolvimento das Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS's) e das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens (CPCJ's). As primeiras dão a conhecer essencialmente as particularidades associadas às valências que desenvolvem, ao passo que as segundas retratam a problemática das crianças e jovens em perigo na área territorial em que exercem a sua intervenção.

Na perspectiva do emprego e/ou formação profissional, a referência ao Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) da Guarda, de Seia e Gouveia e ao Centro de Emprego de Pinhel⁵⁶ assume um papel fundamental, já que são estes os serviços que nos transmitem o conhecimento estatístico mais actualizado acerca dos fenómenos do (des) emprego nas áreas geográficas da sua actuação..

Com menos evidência no que toca à disponibilização de informação acerca das questões da segurança e da criminalidade situam-se as forças de segurança, nomeadamente a Polícia de Segurança Pública (PSP) e a Guarda Nacional Republicana (GNR). Apenas 6 concelhos (Aguiar da Beira, Gouveia, Meda, Pinhel, Seia e Trancoso) identificam o contributo destes parceiros. Mais difícil é encontrar referência às informações prestadas pelos Tribunais Judiciais, pois somente Trancoso, Seia e Sabugal apresentam alguns indicadores relativos à área de actuação destes organismos.

Já constatámos pois que existem parceiros que contribuem mais do que outros para o conhecimento das múltiplas dinâmicas associadas a um território específico. Resta então avaliar o tipo de conhecimento que estes possibilitam apreender e se este vai de encontro a um dos objectivos da Rede Social, que se reflecte na identificação das dimensões da pobreza e da exclusão social.

⁵⁶ O Centro de Emprego de Pinhel tem uma actuação abrangente em termos geográficos, sendo responsável pelos concelhos de Pinhel, Almeida, Trancoso, Meda e Figueira de Castelo Rodrigo.

Uma primeira nota conclusiva que se pode retirar da análise dos Pré-Diagnósticos é a que se reporta à actualidade das informações dos parceiros locais. Na sua grande maioria, é possível verificar que houve manifestamente o cuidado de fornecer informações actualizadas. Por outro lado, existe uma consensualidade informativa que se traduz no reconhecimento de um conjunto de caracterizações que adoptam indicadores semelhantes nos diversos concelhos. Por exemplo, a caracterização da área da educação efectuada pelos Agrupamentos de Escolas ou pelas Escolas dos diversos níveis de ensino, nos 14 concelhos, descreve essencialmente a situação dos alunos e dos professores, segundo a aplicação dos mesmos indicadores. Para os primeiros, no essencial, a informação retrata a evolução do número de alunos de acordo com períodos definidos, o número de alunos matriculados por nível de ensino, o número de alunos com necessidades educativas especiais e/ou com currículos alternativos e/ou subsidiados, o número de retenções e/ou número de alunos com insucesso escolar e em situação de abandono; enquanto que para os segundos, a abordagem é feita com base no número total de professores, na sua distribuição por nível de ensino e categoria ou situação profissional. Merecem destaque os conteúdos do Ensino Recorrente que referem o número de alunos envolvidos nos cursos de ensino recorrente e de educação extra-escolar.

Como segundo exemplo, pode referir-se a área da acção social. Parece consensual, em todos os Pré-Diagnósticos, a necessidade de ser efectuada a caracterização das pessoas que integram a medida do Rendimento Social de Inserção (RSI) de acordo com categorias sociais tais como o sexo, a idade, as habilitações escolares e o tipo de acordo em que se inserem. Esta situação poderá dever-se ao facto de em Portugal as situações de pobreza extrema se encontrarem, de certo modo, associadas aos beneficiários do RSI, o que aliás não é de estranhar se considerarmos que se trata de uma medida que no seu âmago pretende responder a situações de carência grave. A problemática das crianças em risco encontra-se também patente através das informações das CPCJ's, nomeadamente no que diz respeito ao número de crianças

acompanhadas por sexo e idade, ao tipo de perigo que motivou a sinalização e à medida de promoção e protecção que foi aplicada. A caracterização das IPSS's encontra-se, salvo raras excepções⁵⁷, incluída na área da acção social. Neste âmbito, as informações remetem essencialmente para a identificação das valências que desenvolvem e para o número de utentes inseridos em cada uma delas, assim como para a existência de acordos de cooperação e sua capacidade.

O conjunto seleccionado de informação estatística de base sobre o emprego, remete precisamente para o fenómeno do desemprego, tendo esta sido produzida pelas instituições que se ocupam do problema em cada um dos concelhos. Valoriza-se a sua distribuição categorial na medida em que os indicadores variam de acordo com as seguintes categorias sociais: sexo, idade, habilitações literárias, tempo de inscrição e tipo de procura.

Os exemplos apresentados são elucidativos do tipo de informação recolhida e da forma como esta é organizada no primeiro instrumento metodológico produzido no âmbito das Redes Sociais. Não querendo apresentar individualmente cada uma das áreas sectoriais de acordo com a informação que contemplam, pois tal exaustividade de análise correria o risco de se tornar desinteressante, e pode pois ser realizada a partir das grelhas de análise de conteúdo criadas para o efeito que se encontram em anexo, importa sobretudo realçar se os indicadores apresentados reflectem os problemas e as necessidades sociais existentes nos concelhos e se a sua interpretação é realizada nesse sentido.

Na realidade, os Pré-Diagnósticos Sociais constituem-se basicamente como “organizadores” de dados estatísticos. De um modo geral, para cada temática foram recolhidas informações, essencialmente de carácter quantitativo, sendo seleccionados e privilegiados adequadamente os parceiros locais que delas se ocupam. A este nível, a preocupação com a demonstração de informações

⁵⁷ Por exemplo, Figueira de Castelo Rodrigo optou por tratar a informação relativa às IPSS's num outro capítulo que não o da acção social.

recentes foi também tida em consideração. No entanto, e se tivermos em conta os indicadores disponibilizados pelo INE, nomeadamente a partir dos Censos de 1991 e 2001, verifica-se que não apresentam qualquer actualização pelas fontes locais o que traduz uma incapacidade local, seja técnica ou institucional, em adequar no tempo determinados indicadores. Aliás, tal situação será demonstrada mais adiante quando se efectuar a adequabilidade das dimensões de pobreza e exclusão social identificadas nas Redes Sociais, com as que são referidas no estudo das tipificações das situações de exclusão em Portugal continental.

Não negando as vantagens e a imprescindibilidade da informação estatística, sabe-se que, por si só, esta apresenta algumas limitações na medida em que nem sempre abrange aspectos da realidade que merecem ser referenciados, e perante uma realidade social que se encontra em constante transformação, facilmente se compreende que esta se desactualiza rapidamente.

Um bom procedimento consiste em conjugar a recolha da informação estatística disponível com outras metodologias, designadamente as participativas, para que possa ser efectuada uma avaliação crítica e sejam estabelecidos parâmetros interpretativos dos fenómenos. Nos Pré-Diagnósticos Sociais não foi possível identificar o recurso a metodologias participativas, o que poderá ter contribuído para limitar a capacidade de fundamentação e de interpretação da real dimensão dos problemas identificados. Neste sentido, pode afirmar-se que a informação estatística se revela insuficiente para esclarecer um objecto específico como o de determinar as relações entre fenómenos de pobreza/exclusão social e, por exemplo, situações de abandono e insucesso escolar, envelhecimento populacional, desemprego, violência doméstica, negligência e maus-tratos infantis, baixas habilitações literárias e recursos de saúde insuficientes.

6.3. Do Diagnóstico Social ao Plano de Desenvolvimento Social

É no segundo instrumento produzido pelas Redes Sociais, o Diagnóstico Social, que se torna possível constatar o recurso a metodologias participativas tendo em vista a identificação dos problemas e necessidades que persistem em cada um dos territórios.

Quadro n.º 3: Métodos e Técnicas Utilizadas nos Diagnósticos Sociais

Concelhos	Métodos e Técnicas Utilizados nos Diagnósticos Sociais	
	Pelo CLAS/ Parceiros	Pelo N.E./Técnicos
Aguiar da Beira	Sessões de trabalho; Nuvem de Problemas; Estratégia Metaplan; Análise SWOT	Grelha de análise de prioridades
Almeida	Sessões de trabalho; Grupos de Trabalho; Inquérito às associações; Nuvem de Problemas; Método para selecção de prioridades	Organização da informação obtida a partir das Nuvens de Problemas e da Estratégia Metaplan dos diferentes grupos; Análise SWOT
Celorico da Beira	Sessão de CLAS; Reuniões de trabalho; Estratégia Metaplan	Definição de necessidades prioritárias inseridas em cada um dos problemas prioritários identificados; Análise SWOT
Figueira de Castelo Rodrigo	Reuniões de trabalho; Análise SWOT	Não foi possível a identificação
Fornos de Algodres	Reuniões de trabalho; Grelha de análise de prioridades	Grelha de hierarquização de prioridades (definição de necessidades prioritárias); Análise SWOT; Observação directa dos técnicos
Gouveia	Reuniões com parceiros; Questionário aos Presidentes de Junta de Freguesia	Análise SWOT; Reuniões com técnicos
Guarda	Grupos de trabalho com Presidentes de Junta de Freguesia; Sessão de CLAS; Análise SWOT; Nuvem de Problemas	Articulação entre as problemáticas identificadas na Sessão de Plenário e as alcançadas nos grupos de trabalho com os Presidentes de Junta de Freguesia, Grupos de Trabalho; Análise SWOT; Modelo Eisenhower
Manteigas	Inquérito por questionário aos parceiros; Entrevista	Não foi possível a identificação
Meda	Sessão de CLAS; Inquérito por questionário às IPSS; Entrevistas aos Presidentes de Junta de Freguesia	Análise SWOT; Nuvem de Problemas
Pinhel	Reunião com o CLAS	Identificação de problemáticas prioritárias; Análise SWOT
Sabugal	Sessões de trabalho; Nuvem de Problemas; Grupos de Trabalho, Análise SWOT; Inquérito por questionário à população e a grupos específicos; Entrevista	Não foi possível a identificação
Seia	Sessões de trabalho; Grupos de trabalho; Nuvem de Problemas e Estratégia Metaplan; Inquérito por questionário aos Presidentes de Junta de Freguesia	Problemas resultantes da sessão de trabalho com os parceiros do CLAS são trabalhados pelo N.E.; Análise SWOT; Análise das Causas/ Consequências; Observação Directa; Técnica de Dificuldade de Resolução e Gravidade dos problemas e sua priorização
Trancoso	Reuniões com IPSS e Presidentes de Junta de Freguesia; Sessões de Trabalho	Análise SWOT
Vila Nova de Foz Côa	Inquérito aos Presidentes de Junta de Freguesia	Grupo de trabalho; Nuvem de Problemas; Análise SWOT

A partir da análise dos 14 Diagnósticos Sociais, foi possível verificar a preocupação com a utilização de métodos e técnicas que fazem um apelo à participação e ao envolvimento dos actores locais e que permitem a produção de conhecimento sobre a realidade social concelhia. A referência à realização de reuniões ou sessões de trabalho com os parceiros de forma a auscultar a sua opinião sobre quais os problemas que afectam o concelho, parece ser um recurso privilegiado posto em prática pelas Redes Sociais. Foi possível comprovar esta referência em doze Redes Sociais: Aguiar da Beira, Almeida, Celorico da Beira, Figueira de Castelo Rodrigo, Fornos de Algodres, Gouveia, Guarda, Meda, Pinhel, Sabugal, Seia, Trancoso.

Outras Redes há que, nesta fase exploratória, recorrem à realização de entrevistas e/ou à aplicação de inquéritos por questionário aos parceiros considerados privilegiados, dada a sua intervenção no território. São disso exemplo, as Redes Sociais de Almeida, Gouveia, Manteigas, Meda, Sabugal, Seia e Vila Nova de Foz Côa. De destacar que os parceiros de referência são os Presidentes de Junta de Freguesia e os dirigentes das IPSS's e/ou de associações locais.

Entre as Redes Sociais analisadas, merece uma particular abordagem a Rede Social do concelho do Sabugal, na medida em que identifica outros intervenientes locais na auscultação dos problemas concelhios. Para cada uma das problemáticas entretanto definidas, foram efectuados levantamentos de informação junto de grupos-alvo da população a fim de obter um conhecimento mais aprofundado. Por exemplo, relativamente ao insucesso escolar, foram inquiridos por questionário diferentes intervenientes, tais como alunos, professores, educadores de infância, encarregados de educação e directores de turma. Foi desta forma que a Rede Social obteve um conhecimento mais detalhado sobre as questões relacionadas com o percurso escolar dos alunos do concelho, nomeadamente as suas expectativas escolares, procurando igualmente perceber a forma como se estabelece a relação casa-escola. De referir ainda a auscultação da população em geral, mediante a aplicação de

inquéritos por questionário, relativamente às seguintes problemáticas: comportamentos de risco ao nível da saúde, desertificação e envelhecimento, falta de dinamismo e participação nas actividades relacionadas com a cultura, o recreio e o lazer.

Recolhida e reunida a informação, importa identificar a forma como esta é organizada, ou seja, como são hierarquizados e priorizados todos aqueles problemas que emergiram nas sessões de trabalho (conjuntas ou parcelares), nas entrevistas e nos inquéritos por questionário e por quem é feita esta hierarquização e priorização.

Da análise dos Diagnósticos Sociais foi possível identificar, como técnicas mais utilizadas nas reuniões de trabalho dos parceiros do Conselho Local de Acção Social (CLAS), a Nuvem de Problemas⁵⁸ e a Estratégia Metaplan⁵⁹. Estas duas técnicas permitem agrupar os problemas, definir as suas prioridades e determinar a sua importância e amplitude de forma interactiva, criando assim condições para a organização do conhecimento partilhado pelos parceiros. A sua aplicação evidencia que as Redes Sociais em estudo têm em consideração, na sua metodologia de trabalho, a mobilização dos parceiros na construção de Diagnósticos Sociais participados, integradores de perspectivas consensuais relativamente aos problemas existentes a nível local.

Para além das técnicas referidas, foi possível identificar a utilização de outras, tais como a grelha de análise e hierarquia de prioridades, a grelha de análise de causas e consequências e a análise S.W.O.T.⁶⁰ Na fase de organização da

⁵⁸ De acordo com a definição constante no manual do Instituto de Desenvolvimento Social, intitulado Plano de Desenvolvimento Social, “a nuvem de problemas é uma técnica de visualização utilizada para a realização de diagnósticos participados que poupa tempo e facilita a obtenção de visões partilhadas das situações. Outra das suas vantagens é separar os problemas enunciados das pessoas que os colocam. É necessário que exista um facilitador que será em princípio, uma pessoa neutra relativamente ao processo ou que mantenha uma atitude de imparcialidade durante a discussão. A sua função é estimular o grupo através de perguntas, trazer as pessoas à participação e procurar orientar a reunião de modo a que sejam concretizados os objectivos a que o grupo se propôs”. (2002:82)

⁵⁹ Estratégia utilizada essencialmente tendo em vista a priorização de Problemas.

⁶⁰ A análise S.W.O.T (Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats), traduz-se em português por F.O.F.A (Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças) e pretende retratar as

informação, em algumas Redes Sociais, a participação dos parceiros parece ter sido de certa forma substituída pela dos técnicos. Aliás, da análise dos Diagnósticos Sociais, subjaz a ideia da existência de dois momentos participativos, um promovido pelas entidades parceiras do CLAS, outro pelos grupos de técnicos e/ou do Núcleo Executivo. As Redes Sociais de Aguiar da Beira, Almeida, Celorico da Beira, Fornos de Algodres, Gouveia, Guarda, Meda, Pinhel, Seia, Trancoso e Vila Nova de Foz Côa demonstram que a articulação e estruturação das informações em áreas de intervenção é essencialmente um trabalho técnico⁶¹.

Outra consideração que pode ser feita a partir da análise metodológica das Redes Sociais do distrito da Guarda, remete para o contributo de apenas uma das formas organizativas que materializam a Rede Social, ou seja, o Conselho Local de Acção Social (CLAS). A outra plataforma de planeamento e coordenação prevista e cuja intervenção social se reporta à freguesia – a Comissão Social de Freguesia (CSF) – não foi identificada em qualquer Diagnóstico Social.

Não tendo sido constituídas CSF, não deixa de ser notória a preocupação em envolver os Presidentes de Junta de Freguesia na reflexão sobre os problemas que afectam a sua freguesia e o concelho que integram, quer seja através da sua participação em sessões e reuniões de trabalho, quer seja enquanto actores locais privilegiados para a aplicação de questionários que pretendem identificar e sistematizar informações existentes sobre as necessidades sociais locais. Aliás, alguns Diagnósticos Sociais referem inclusivamente a realização de sessões de trabalho nas freguesias com interlocutores privilegiados intervenientes nesse território (para além das Juntas de Freguesia, são desacadadas as IPSS's e as Associações Locais). São exemplo desta forma de actuação, as Redes Sociais da Guarda e de Seia.

Forças e Fraquezas presentes na realidade interna de um concelho, ao passo que as Oportunidades e Ameaças correspondem às tendências exteriores à realidade concelhia.

⁶¹ A importância da participação técnica encontra-se bem patente no Diagnóstico Social de Fornos de Algodres quando é referida a “observação directa dos técnicos” como uma das técnicas utilizadas na definição e reconhecimento dos problemas concelhios.

Com maior ou menor índice de participação, a verdade é que, na sua globalidade, as Redes Sociais procuraram o envolvimento dos agentes locais tendo em vista a elaboração de Diagnósticos Sociais abrangentes, demonstrativos de vários domínios e tradutores de uma visão holística dos problemas existentes nos concelhos, problemas esses que frequentemente a análise estatística, por si só, não consegue evidenciar. A preocupação em “dar voz” aos actores locais e em apreender a realidade tal qual é por estes representada encontra-se visível nos instrumentos de diagnóstico elaborados, designadamente através da identificação do recurso a metodologia que reconhece a participação como princípio integrante e estruturador. Efectivamente, o planeamento da intervenção, tendo como objectivo o desenvolvimento social, depende do conhecimento da realidade de que se dispõe, sendo essa justamente uma das principais funções do Diagnóstico Social. O lema “*conhecer para actuar*” traduz duas fases fundamentais em qualquer processo de intervenção social. Após a concretização da primeira, consubstanciada na aquisição de conhecimento, segue-se uma segunda que se expressa na definição de estratégias integradas com o objectivo de dar resposta às problemáticas entretanto identificadas. O Plano de Desenvolvimento Social (PDS) assume precisamente o papel de orientador das respostas definidas para atender às necessidades e problemas, de cariz individual e/ou colectivo, de uma determinada comunidade. Consequentemente, um dos seus objectivos é servir de enquadramento a todas as intervenções que tenham como referência o desenvolvimento social local.

De acordo com a perspectiva exposta, Diagnóstico e PDS são componentes do mesmo processo, sendo a coerência e a complementaridade duas características imprescindíveis para o seu sucesso. Com o PDS “(...) *passa-se de um nível de conhecimento para um nível de decisão em que são feitas opções, em que se desenham orientações e cenários de transformação da realidade social, partindo dos problemas e prioridades assinaladas no diagnóstico*” (IDS, 2002:39). Enquanto instrumento estruturante, o PDS deve

reflectir uma definição conjunta e negociada de objectivos e eixos prioritários no sentido de concretizar três orientações fundamentais: promover o desenvolvimento social local, prevenir dos riscos de pobreza e de exclusão e actuar sobre as situações mais prementes ao nível da pobreza e exclusão social. Na prossecução destes propósitos, o PDS deve assumir uma postura realista, ou seja, deve propor, no âmbito do quadro estratégico de intervenção, uma situação social desejável mediante a perspectivação e delineação de objectivos concretizáveis.

Quadro n.º 4: Correspondência entre problemas, problemáticas e eixos de intervenção

Concelhos	Problemas (Alguns exemplos) (Diagnóstico Social)	Problemáticas/Áreas (Diagnóstico Social)	Eixos Prioritários (Plano de Desenvolvimento Social)
Aguiar da Beira	<p>1) - Desemprego; Fraco Tecido Empresarial; Falta de interesse, face a uma situação real de emprego; Inadequação da Formação Profissional</p> <p>2) - Abandono escolar; Absentismo escolar; Falta de motivação/ perspectivas dos alunos; Desresponsabilização dos pais</p> <p>3) - Baixa Taxa de Natalidade; Emigração/Migração; Desresponsabilização dos familiares face aos idosos institucionalizados ou com apoio de instituições; Insuficiência de acordos com a Segurança Social; Desertificação; Interioridade; Falta de incentivos à fixação dos jovens; Isolamento da população</p> <p>4) - Desemprego e Precariedade do Emprego - Violência Doméstica - Hábitos e Costumes - Acompanhamento/Prevenção Insuficientes - Falta de respostas de integração dos alcoólicos em tratamento</p>	<p>1) Empregabilidade</p> <p>2) Educação/Insucesso escolar</p> <p>3) Envelhecimento populacional</p> <p>4) Saúde e alcoolismo</p>	<p>1) Incentivo à criação e fixação de empresas</p> <p>2) Diminuir o número de casos de insucesso escolar</p> <p>3) Melhorar as condições de vida da população idosa</p> <p>4) Aumentar o acompanhamento e a prevenção do alcoolismo no concelho</p>
Almeida	<p>1) - Desertificação; Isolamento; Insuficiência de retaguarda familiar; Falta de Ocupação dos Idosos; Elevado número de idosos a residir sós; Necessidade de reforço e alargamento da valência de apoio domiciliário como alternativa à institucionalização dos idosos; Necessidade de apoio a idosos e a grandes dependentes (ADI)</p> <p>2) - Existência de tempos de espera longos para as consultas médicas (situação circunscrita à Extensão de Saúde de Vilar Formoso (justificada pela sua localização geográfica e número de utentes); Dificuldade dos utentes em se deslocarem aos serviços, quer por insuficiência da rede de transportes públicos quer pela idade avançada dos utentes; Inexistência de algumas especialidades médicas no concelho - Inexistência de alguns equipamentos e meios auxiliares de diagnóstico; Forte incidência de doenças associadas à velhice</p> <p>3) - Baixas qualificações; Défices de quadros técnicos qualificados; Actividade industrial muito reduzida; Forte peso do sector terciário, mas constituído por empresas de reduzida dimensão e com formas de gestão tradicionais; Falta de emprego; Elevado desemprego feminino; Inexistência no concelho de serviços mediadores vocacionados para o apoio à actividade económica; Necessidade de incentivar a formação profissional em áreas potenciadoras de emprego</p>	<p>1) Envelhecimento e desertificação populacional</p> <p>2) Dificuldade de acesso a serviços de saúde</p> <p>3) Fraco dinamismo económico</p>	<p>1) Melhorar as condições de vida dos idosos e promover sua integração na comunidade</p> <p>2) Melhorar o acesso à saúde</p> <p>3) Incentivar o desenvolvimento económico, promovendo o turismo e a criação de infra-estruturas de base económica e logística</p>

	<p>4) Rede de transportes públicos insuficiente: há freguesias que não são abrangidas, outras que se deparam com horários desajustados às necessidades da população; o recurso ao taxi é oneroso</p> <p>5) - Parque escolar do 1º CEB envelhecido e desadequado; Problemas de socialização nas escolas com baixos índices de frequência; Inexistência de ATL's em algumas freguesias; Insuficiência de medidas tendentes à socialização / integração de crianças de etnia cigana (que não se restringem a apoios económicos); Inexistência de Bibliotecas Escolares</p> <p>6) -Vertente Social: pouca articulação entre entidades; Dificuldade em recrutar pessoas e/ou técnicos para os corpos sociais das Associações; Falta de técnicos qualificados em algumas IPSS's; Necessidade de reforçar a formação profissional contínua do pessoal ao serviço nas IPSS's; Escassez de financiamentos para as IPSS's; - Vertente Cultural: necessidade de uma "estrutura" para dinamizar as Associações; Insuficiente promoção / divulgação dos valores culturais e turísticos; Falta de Bibliotecas no concelho; Falta de actividades culturais nas freguesias; Falta de um "Centro Cultural" no concelho - Vertente Associativa: insuficiência de técnicos qualificados que apoiem o Associativismo; Insuficiência de recursos financeiros; Poucas associações recorrem a fundos de Programas Nacionais ou Comunitários; Ausência de coordenação na organização de respostas sociais</p>	<p>4) Dificuldade de mobilidade no interior do concelho</p> <p>5) Equipamentos e serviços de apoio à infância e juventude insuficientes</p> <p>6) Fraco dinamismo sócio – cultural</p>	<p>Não identificável</p> <p>4) Desenvolvimento psicossocial das crianças e jovens</p> <p>5) Implementar um plano de animação sócio-cultural</p> <p>6) Implementar uma política de desenvolvimento social</p>
Celorico da Beira	<p>1) - Insucesso, abandono e absentismo escolar; Alta taxa de analfabetismo; Fraca participação dos pais no processo educativo dos filhos e a excessiva responsabilização da escola</p> <p>2) - Fraco tecido empresarial e económico; Desemprego; Ausência de mão – de – obra qualificada; Fraco aproveitamento dos recursos endógenos</p> <p>3) - Elevado número de IPSS'S com as mesmas valências - Ausência de articulação entre IPSS's; Cultura individualista; Falta de qualificação das IPSS's</p> <p>4) - Disfuncionalidade das famílias; Falta de consciencialização da gravidade do problema; Enraizamento do consumo de álcool; Exclusão social e profissional; Estigmatização do indivíduo</p>	<p>1) Escolarização</p> <p>2) Empregabilidade</p> <p>3) Cultura de parcerias</p> <p>4) Alcoolismo</p>	<p>1) Promover a escolarização da população do Concelho</p> <p>2) Promoção dos recursos endógenos do concelho</p> <p>3) Articulação e integração de respostas sociais</p> <p>4) Promoção de estilos de vida saudáveis</p>
Figueira de Castelo Rodrigo	<p>1) - Não valorização da escola por parte da família; Fraca vigilância das zonas circundantes das escolas que potencia a frequência de espaços extracurriculares; Abandono Escolar</p> <p>2) - Emprego precário (trabalho incerto/irregular); Falta de oportunidade de emprego; Baixa qualificação da mão – de – obra / Falta de habilitações literárias</p>	<p>1) Educação</p> <p>2) Emprego e Formação</p>	<p>1) Intervenção social</p> <p>2) Emprego e Formação</p>

	<p>3) - Desconhecimento dos direitos / incapacidade para utilizar os serviços ou recursos existentes; Elevado n.º de idosos sem estrutura familiar de suporte; Envelhecimento populacional e conseqüente aumento da procura de serviços de saúde</p>	3) Acção Social	3) Assistência à terceira idade
Fornos de Algodres	<p>1) - Bloqueios à promoção da Saúde; Inexistência de consultas nas áreas de terapia da fala e pedopsiquiatria a nível distrital e de desenvolvimento a nível local; Número considerável de população proveniente de situações ligadas ao alcoolismo; Dificuldade de acesso às consultas por parte de famílias mais carenciadas; Insuficiente articulação inter – institucional com repercussões negativas na implementação de respostas, bem como no aproveitamento de espaços (Escolas e Centros de Dia) adequados às necessidades locais</p> <p>2) - Baixo nível de escolaridade da população; Insuficiência de meios/carência económica da população; Aumento da taxa de desemprego; Desadequação entre os objectivos da formação (desenvolvimento de competências) e os objectivos dos formandos (ter mais dinheiro)</p> <p>3) - Ausência de espírito empreendedor, não incentivado pela cultura educacional; Emprego precário; Escassez de oportunidades de trabalho; Falta de uma visão integrada do potencial dos recursos endógeno; Fraco aproveitamento do facto do Município estar bem inserido no sistema viário nacional (IP5)</p>	<p>1) Respostas sociais</p> <p>2) Escolarização/Cultura educacional</p> <p>3) Empregabilidade</p>	<p>1) Equidade e racionalidade na implementação da rede de respostas sociais</p> <p>2) Re)Qualificar para o exercício da cidadania</p> <p>3) Revitalizar a economia concelhia</p>
Gouveia	<p>1) - Falta de acompanhamento continuado a grupos vulneráveis (existe dificuldade de articulação entre técnicos dos diferentes serviços e as respostas e recursos são insuficientes ao acompanhamento específico a pessoas em situação de exclusão (deficiência, toxicod dependência; descontinuidade do trabalho realizado pelos mesmos técnicos); Insucesso e abandono escolar (ambiente familiar vulnerável e disfuncional devido ao desemprego de longa duração, ao alcoolismo, más condições de habitação, maus tratos, etc; insuficiência de infra-estruturas equipamentos nas escolas; alguma desmotivação dos professores, participação insuficiente das famílias na vida escolar; falta de expectativas em relação ao futuro por parte dos jovens e das famílias); Dificuldade de inserção sócio-profissional; Desvalorização da identidade cultural; Desvalorização do ambiente</p> <p>2) - Desencontro entre os pedidos e as ofertas de emprego; Falta de articulação entre formação e oferta de emprego; Apoio insuficiente ao investimento e inovação a iniciativas económicas</p>	<p>1) Acção Social/Educação/Saúde/ Ambiente</p> <p>2) Emprego e actividades económicas</p>	<p>1) Cidadania</p> <p>2) Emprego</p>
Guarda	<p>1) - Falta de articulação entre as entidades privadas de formação, empregadoras e facilitadoras</p> <p>2) - Falta de liderança e promoção turística da região; Desajustamento entre a</p>	<p>1) Empregabilidade</p> <p>2) Empregabilidade</p>	<p>1) Articular as entidades empregadoras, formadoras e facilitadoras</p> <p>2) Promover e desenvolver o Turismo potenciando os recursos locais</p>

<p>Guarda</p>	<p>procura e oferta de emprego; Falta de qualificação dos trabalhadores e dos empresários e formação contínua; Desajustamento entre a procura e a oferta de emprego; Falta de liderança do desenvolvimento turístico do concelho; Falta de promoção das potencialidades da região; Falta de uma Escola Profissional no concelho; Falta de articulação entre as principais entidades responsáveis pelo desenvolvimento social e económico do concelho</p> <p>3) - Alheamento familiar; Desarticulação das instituições; Deficiências de qualificação dos interventores; Acções desgarradas e pontuais; Desinvestimento na área da saúde escolar/promoção da educação para a saúde</p> <p>4) - Falta de apoio ao idoso durante o período da noite, aos fins-de-semana e férias das instituições; Insuficiência de lares; Insuficiente apoio do sector da saúde ao domicílio; Falta de sensibilização e formação das pessoas que prestam apoio ao idoso; Falta de avaliação ao serviço prestado</p> <p>5) - Famílias monoparentais/famílias reconstruídas; Alcoolismo e/ou Droga; Violência Doméstica (Negligência, Abandono); Maternidade na adolescência; Baixos rendimentos; Má gestão doméstica; Baixos qualificações escolares/profissionais; Más condições de habitabilidade</p> <p>6) - Falta de articulação coordenada entre os vários serviços e instituições; Demasiada burocracia; Dificuldade de integração no mercado de trabalho da pessoa portadora de deficiência; Falta de actividades lúdicas e de lazer</p>	<p>3) Alcoolismo/Toxicodependência</p> <p>4) Ausência de respostas sociais</p> <p>5) Ausência de respostas sociais</p> <p>6) Ausência de respostas sociais</p>	<p>3) Promover estilos de vida saudáveis</p> <p>4) Assegurar a inclusão no desenvolvimento social das pessoas e grupos desfavorecidos e /ou vulneráveis - Idosos</p> <p>5) Assegurar a inclusão no desenvolvimento social das pessoas e grupos desfavorecidos e /ou vulneráveis – Famílias disfuncionais</p> <p>6) Assegurar a inclusão no desenvolvimento social das pessoas e grupos desfavorecidos e /ou vulneráveis – Pessoas portadoras de deficiência e Necessidades Educativas Especiais</p>
<p>Manteigas</p>	<p>1) - Revitalização do parque habitacional do concelho; Elevadas taxas de insucesso escolar; Abandono escolar significativo; Falta de técnicos de formação específica e de recursos físicos para trabalhar com os deficientes; Isolamento dos idosos e dos deficientes; Dificuldade de sensibilização de alguns agentes para os trabalhos em parceria; Baixa qualificação de alguns dirigentes associativos</p> <p>2) - Diminuição acentuada de efectivos da Sotav; Oferta de emprego escassa; Os estabelecimentos de comércio tradicional existentes carecem de qualificação; A existência de uma percentagem significativa de "trabalhadores pobres", com reduzidos níveis de escolarização e qualificação profissional (indústria têxtil, hotelaria, construção civil, agricultura, etc.)</p> <p>3) - Necessário captar investimentos exteriores e fomentar o espírito empreendedor da população local; Baixa qualidade na prestação de alguns serviços de alojamento e restauração; Inexistência de produtos certificados; Rede de transportes públicos incipiente: As deficientes redes viárias a Norte</p>	<p>1) Habitação/Insucesso Escolar/ Isolamento dos idosos e deficientes/ Participação Comunitária</p> <p>2) Desemprego/ Emprego precário</p> <p>3) Turismo/Ambiente/Acessibilidades</p>	<p>1) Contrariar o despovoamento do concelho e o envelhecimento, criando condições que colmatem e previnam a pobreza e a exclusão social e que favoreçam a permanência da população</p> <p>2) Elevar o nível de formação dos munícipes, promovendo a (re)qualificação, a reconversão e o emprego</p> <p>3) Mobilizar os vários agentes de desenvolvimento sócio-económico para a importância das duas grandes potencialidades do concelho: o turismo e o ambiente</p>

	(EN 232) e Noroeste (ER 338); Centro histórico degradado e despovoado		
Meda	<p>1) - Envelhecimento da população e diminuição da população jovem; Desertificação; Abandono dos idosos e isolamento dos idosos - Necessidade de abertura de mais um lar</p> <p>2) - Dificuldades de transporte dos utentes, sobretudo idosos ao Centro de Saúde, que são obrigados a recorrer ao táxi; Elevado tempo de espera para o atendimento das consultas; Necessidade de novas respostas de saúde a nível local</p> <p>3) - Inexistência de empresas/indústria e dificuldade de fixação de agentes económicos; Desemprego e Desemprego Feminino; Falta de iniciativa empresarial e fraco tecido económico; Analfabetismo da população; Baixa escolaridade população</p> <p>4) - Inexistência de infra-estruturas para a população deficiente; Inexistência de apoios para o encaminhamento de grupos específicos: alcoólicos; toxicodependentes; Problemas habitacionais</p> <p>5) - Ausência de novos projectos e pouco dinamismo institucional; Falta de oferta de emprego; Sector agrícola em crise e pouco rentável</p> <p>6) - Falta de equipamentos/infra-estruturas para organização de eventos que ocupem os tempos livres dos jovens; Falta de equipamentos/recursos para integração de crianças em idade escolar (ATL´s)</p>	<p>1) Demografia/Respostas sociais</p> <p>2) Saúde</p> <p>3) Empregabilidade</p> <p>4) Respostas sociais</p> <p>5) Empregabilidade</p> <p>6) Respostas sociais</p>	<p>1) Melhoria das condições de vida da população idosa</p> <p>2) Melhoria da prestação de cuidados de saúde</p> <p>3) Emprego e formação</p> <p>4) Diversificação e inovação das respostas a vulnerabilidades sociais e de apoio à família</p> <p>5) Dinamização turística</p> <p>6) Criação e/ou dinamização de respostas sociais e de lazer para as crianças e jovens</p>
Pinhel	<p>1) - Forte tendência de envelhecimento populacional e desertificação; Inúmeras famílias que se encontram em situação de carência económica e exclusão social, sem o devido encaminhamento e informação; Famílias desestruturadas em virtude de problemas de alcoolismo; Situações de maior vulnerabilidade à pobreza e exclusão social em idosos que auferem fracas pensões e que não são abrangidas pelo RSI</p> <p>2) - Situações de habitações degradadas, sem condições mínimas de habitabilidade no concelho; Elevadas taxas de desemprego, sobretudo ao nível do desemprego feminino</p> <p>3) - Diversas situações de isolamento de idosos, sem qualquer retaguarda familiar agravada, muitas vezes, por algumas carências económicas decorrentes das baixas reformas; Inexistência de actividades sócio-culturais e recreativas nos equipamentos de apoio aos idosos; Existência de muitos idosos dependentes</p> <p>4) - Baixos níveis de qualificação da população adulta e mais idosa</p>	<p>1) Acção social e formação</p> <p>2) Acção social, saúde e educação</p> <p>3) Acção social, saúde e formação</p> <p>4) Acção social, educação e formação</p>	<p>1) Criação de serviços de proximidade que combatam situações de isolamento e exclusão social</p> <p>2) Incentivar a melhoria das condições de habitabilidade e promover a qualidade de vida dos habitantes</p> <p>3) Proporcionar uma melhor qualidade de vida à terceira idade</p> <p>4) Promover as competências sócio-educativas da população</p>

	<p>5) - Riscos de continua degradação da qualidade Paisagística e Ambiental; Existência de pouco Turismo Rural (fraca aposta na reconversão de património; concorrência da sede de Distrito e de cidades espanholas vizinhas; não aproveitamento de incentivos financeiros para o Turismo Rural); Exploração deficiente e pouca inovação no potencial turístico; Falta de divulgação da viticultura regional</p>	<p>5) Formação e emprego</p>	<p>5) Promoção do Concelho de Pinhel</p>
Sabugal	<p>1) - 39% dos alunos que responderam ao questionário já reprovaram pelo menos uma vez; Desordenamento da Rede Escolar; Inexistência e falta de divulgação/sensibilização para o ingresso em cursos tecnológicos e profissionais; Falta de docentes/equipas especializadas para trabalhar com crianças e jovens com dificuldade de aprendizagem</p> <p>2) - Aumento do consumo de tabaco; Consumo excessivo de bebidas alcoólicas; Com excesso de peso, ou seja, pré-obesos registaram-se 41% dos adultos rastreados; Comportamentos de risco na sexualidade precoces</p> <p>3) Isolamento social; Falta de formação por parte dos profissionais que trabalham diariamente com idosos; Falta de sensibilização/participação activa, por parte da população, no apoio aos idosos; Falta de actividades direccionadas para os idosos</p> <p>4) - Falta de mobilização/participação população para actividades culturais, desportivas e recreativas; Inexistência de tradição no consumo de bens culturais, desportivos e recreativos; Falta de dinamismo/estabelecimento de parcerias</p> <p>5) - Reduzida oferta de emprego; Falta de incentivos na criação de postos de trabalho; Falta de qualificação dos empresários; Desadequação dos cursos à realidade local; Baixas qualificações dos trabalhadores</p>	<p>1) Insucesso escolar</p> <p>2) Comportamentos de risco a nível da saúde</p> <p>3) Desertificação e envelhecimento</p> <p>4) Falta de dinamismo /participação nas actividades relacionadas com cultura, recreio e lazer</p> <p>5) Falta de empreendedorismo na criação de postos de trabalho</p>	<p>1) Sucesso educativo (Ordenamento da rede escolar; Envolvimento da família no percurso educativo; Reforçar a divulgação/sensibilização relativa aos cursos profissionais/ tecnológicos e de Educação – Formação; Apoio a crianças com dificuldade de aprendizagem)</p> <p>2) Estilos de vida saudáveis (alcooolismo; tabagismo; sexualidade; obesidade)</p> <p>3) Qualidade de vida do idoso (Alargamento do Apoio Domiciliário; Certificação dos equipamentos de apoio ao idoso; Rede de Voluntariado; Dinamização de parcerias (actividades direccionadas ao idoso)</p> <p>4) Cultura, recreio e lazer (Organização/ Articulação das actividades do Concelho; Dinamização das associações)</p> <p>5) Inovação e empreendedorismo (Dinamizar a economia local; Reforçar a capacidade de atracção do concelho; Incentivar/Adequar a formação profissional)</p> <p>6) Dinamização da Rede Social (Consolidação /Dinamização das parcerias; Sistema de Informação; Grupo de Intervenção Social)</p>
Seia	<p>1) - Consumos - Drogas lícitas e ilícitas; Falta de estruturas/projectos de actividades do interesse do jovem adolescente e ocupação dos tempos livres; Falta de acções de formação nas áreas das toxicodependências para técnicos e população</p> <p>2) - Abandono precoce dos Jovens a nível da escolaridade mínima obrigatória; Absentismo escolar; Insucesso Escolar</p> <p>3) - Famílias Disfuncionais; Desorganização familiar; Violência Doméstica, Falta de condições mínimas de higiene, conforto e salubridade habitacional;</p>	<p>1) Saúde, Toxicoddependência e Alcoolismo</p> <p>2) Educação</p> <p>3) Famílias e Formas de Exclusão Social</p>	<p>1) Prevenção dos comportamentos aditivos</p> <p>2) Qualificação escolar e sócio - profissional</p> <p>3) Plataforma de intervenção na família</p>

Seia	Inserção social deficiente para as mulheres		4) Rede Social: Motor de articulação organizacional
Trancoso	<p>1) - Baixa qualificação profissional da população activa; Elevada taxa de analfabetismo, Insuficiência de infra – estruturas para creche e pré-escolar</p> <p>2) Inexistência de consultas de especialidade; Falta de cuidados preventivos; Envelhecimento da população, Falta de acções de prevenção relativas ao alcoolismo e toxicodependência</p> <p>3) - Aumento da taxa de desemprego; Reduzida capacidade de investimento e empreendedorismo; Reduzida rede de transporte; Falta de iniciativa privada</p> <p>4) - Falta de ocupação dos idosos; Inexistência de centros de noite; Famílias em situação de exclusão social; Deficientes condições de habitabilidade; Deficiente acompanhamento às situações de alcoolismo sinalizado; Aumento do número de casos de delinquência juvenil (toxicodependência e alcoolismo); Inexistência de estruturas de apoio à vítima no concelho</p> <p>5) - Fraca articulação inter – associativa (falta de cultura de parceria entre as associações); Ausência de iniciativas articuladas e integradoras dos recursos existentes; Concentração do número de jovens na sede de concelho – diminuição do número de jovens nas aldeias</p> <p>6) - Subaproveitamento dos recursos naturais; Deficiente preservação do património; Falta de planificação da oferta turística; Falta de investimento no turismo rural; Enfraquecimento (inadequação de desqualificação) da oferta comercial aos turistas</p>	<p>1) Educação /Formação</p> <p>2) Saúde</p> <p>3) Empregabilidade/ Actividade económica</p> <p>4) Acção social</p> <p>5) Cultura associativa</p> <p>6) Turismo</p>	<p>1) Promover as competências sócio – educativas da população</p> <p>2) Promover os níveis de saúde da população</p> <p>3) Promover a empregabilidade e a dinamização empresarial 4) Alargamento e dinamização da acção social no concelho, promovendo a qualidade da intervenção</p> <p>5) Promover a dinamização das associações locais</p> <p>6) Promover o turismo no concelho de Trancoso</p> <p>7) Promover o voluntariado</p>
Vila Nova de Foz Côa	<p>1) - Necessidade de novas respostas de saúde a nível concelhio; Dificuldade na marcação de consultas/resposta demorada; Falta de médicos; Alcoolismo; Elevado tempo de espera para o atendimento das consultas</p> <p>2) Abandono/Isolamento dos idosos; Habitações degradadas; Famílias com baixos rendimentos; Famílias sem orientação doméstica</p> <p>3) - Falta de emprego; Falta de Formação; Analfabetismo; Baixas qualificações da população; Baixos rendimentos agrícolas e comerciais; Falta de iniciativa empresarial e fraco tecido empresarial</p> <p>4) Falta de articulação institucional; Falta de projectos e outros tipos de apoio para restauração do património das freguesias</p>	<p>1) Saúde</p> <p>2) Envelhecimento da População/ Habitação</p> <p>3) Empregabilidade/Educação</p> <p>4) Turismo</p>	<p>1) Saúde</p> <p>2) Idosos, família e habitação</p> <p>3) Educação, formação e emprego</p> <p>4) Dinamização do turismo local/concelhio</p>

A forma como as Redes Sociais do distrito da Guarda efectivam todas estas orientações é o desafio cuja leitura do quadro anteriormente representado nos permite percorrer. Em primeiro lugar, é possível constatar, a partir da análise dos dois documentos produzidos, Diagnóstico Social e PDS, que existem complementaridades entre si. Por um lado, os problemas sinalizados no Diagnóstico encontram enquadramento nas problemáticas constituídas, por outro, a definição dos eixos prioritários de intervenção nos PDS's, de um modo geral, vai de encontro às problemáticas contempladas nos Diagnósticos Sociais. Uma das excepções relativamente a esta última situação, verifica-se no PDS do concelho do Sabugal onde é apresentada uma área de intervenção que não foi identificada no Diagnóstico Social, designada: *Dinamização da Rede Social* e que integra três eixos de actuação prioritários.

Outro aspecto relevante na análise dos PDS's diz respeito à definição dos cenários de mudança, ou melhor, à constituição dos seus objectivos. Neste ponto, a análise dos documentos permite expor algumas considerações relativamente à correspondência entre os problemas diagnosticados e os objectivos traçados. É possível constatar que a construção dos objectivos tem como referência, pelo menos, um dos múltiplos problemas sinalizados e entretanto integrados numa das problemáticas. Por outro lado, as linhas orientadoras do desenvolvimento são estruturadas no PDS a partir das problemáticas delineadas no Diagnóstico. A título exemplificativo será considerada a Rede Social da Guarda. Um dos problemas diagnosticados nesta Rede remete para a falta de articulação entre as entidades formadoras privadas e entidades empregadoras. Este problema enquadra-se na problemática da empregabilidade que, por sua vez, integra um eixo de intervenção prioritária que pretende articular as entidades empregadoras, formadoras e facilitadoras. Em três Redes Sociais, Guarda, Meda e Sabugal, foi possível verificar, para cada uma das problemáticas propostas, a existência de mais que um eixo de intervenção, cada um deles correspondendo a um problema específico. Mas mesmo nestes casos, não deixa de ser possível identificar complementaridades entre os dois documentos.

Resta ainda abordar a quem cabe fundamentalmente este trabalho de estruturação das intervenções que perspectivam um projecto de mudança social para um território concelhio, ou seja, quem são os responsáveis pelas propostas dos eixos de desenvolvimento e pela declaração de intenções traduzida na construção de objectivos gerais e operacionais.

Mediante a análise dos PDS's, é possível verificar a importância assumida pelos Núcleos Executivos no processo de definição das orientações estratégicas capazes de responder aos problemas e necessidades detectados. Em todos os PDS's, com excepção do concelho de Trancoso onde não foi possível confirmar esta informação por não ser revelada, o Núcleo Executivo é apresentado como a estrutura mais interventiva no processo de definição dos eixos prioritários de intervenção. Sendo este Núcleo constituído maioritariamente por técnicos, esta tarefa adquire consequentemente uma vertente técnica mais acentuada. Com efeito, este facto vai de encontro ao que anteriormente também foi referido no que concerne à definição das principais áreas problemáticas do Diagnóstico Social. Também nesta fase, o trabalho dos técnicos adquiriu um papel mais relevante.

Relativamente à construção dos objectivos que visam promover mudanças territoriais a diversos níveis, tendo como referência uma lógica de rentabilização e aproveitamento dos recursos endógenos, algumas Redes Sociais identificam para além dos Núcleos Executivos, os grupos de trabalho e/ou reuniões de trabalho com membros dos CLAS, como responsáveis por este procedimento. São disso exemplo evidente, as Redes Sociais de Figueira de Castelo Rodrigo, Fornos de Algodres, Guarda, Manteigas e Almeida. No entanto, a estratégia de actuação que parece prevalecer aponta para um trabalho técnico que congrega duas funções essenciais: a de organizador da informação disponibilizada pelos parceiros e a de estruturador das possíveis soluções para os problemas e necessidades diagnosticadas.

Na realidade, esta fase do planeamento adquire uma complexidade cuja resolução se encontra facilitada se o trabalho do Núcleo Executivo for mais activo e preponderante. Por exemplo, no PDS do concelho de Pinhel, é possível constatar precisamente que a estrutura executiva desenvolve todas as tarefas necessárias à definição do quadro estratégico de intervenção, sendo este posteriormente apresentado aos membros do CLAS para reflexão.

Este tipo de actuação pode incorrer nalguns riscos limitativos da capacidade de participação dos membros do CLAS. Sendo um trabalho elaborado por técnicos, e numa sessão de CLAS onde o produto aparece praticamente como acabado, os parceiros poderão sentir alguma inibição e constrangimento na expressão de uma opinião contrária.

Acerca deste ponto, são de destacar algumas considerações finais que remetem para o PDS enquanto instrumento estruturante onde se inscreve um processo de mudança. Na realidade, todos os PDS's analisados partem da identificação de problemas a que tentam dar resposta mediante a definição de opções e orientações estratégicas. Se é certo que o contributo dos parceiros se torna mais preponderante ao nível do conhecimento da realidade do território em que se inserem, é igualmente relevante o papel das equipas técnicas na estruturação dos problemas e na definição dos eixos prioritários considerados cruciais na prossecução do desenvolvimento social desse mesmo território. Da articulação destas duas componentes deverá resultar um planeamento estruturado e adequado à realidade social existente.

6.4. Do Plano de Desenvolvimento Social ao Plano de Acção

Seguindo a proposta metodológica da Rede Social e a ordem lógica que a caracteriza, o Plano de Acção assume-se como o instrumento que tem como funcionalidade operacionalizar os objectivos e estratégias formuladas, através da definição de projectos e da priorização de actividades.

Tendo como referência esta perspectiva, os Planos de Acção devem ser coerentes com as linhas orientadoras constantes nos PDS's, explicitando a articulação que conseguem estabelecer entre objectivos, estratégias e recursos anteriormente identificados.

As planificações assim propostas não se limitam apenas a descrever um conjunto de actividades e acções a desenvolver, tendo obrigatoriamente de considerar os diversos recursos disponíveis, atribuir responsabilidades e calendarizar tarefas, mobilizando os parceiros na organização e/ou criação de respostas de combate à pobreza e exclusão social e de promoção do desenvolvimento social local. De uma forma sintética, poder-se-á afirmar que os Planos de Acção constituem-se como planos operacionais que materializam, em acções e projectos, os objectivos estabelecidos a partir das linhas orientadoras contempladas nos PDS's.

A este nível do planeamento, e de acordo com os objectivos propostos neste trabalho, importa analisar que tipo de projectos e actividades são delineadas nos Planos de Acção de forma a operacionalizar os objectivos e a tornar efectiva uma intervenção social territorializada e integrada. De um modo geral, poder-se-á afirmar que as acções que integram os Planos de Acção das Redes Sociais em análise, pretendem responder aos problemas diagnosticados, sendo estruturadas a partir de um conjunto de recursos institucionais que se encontram disponíveis a nível local e/ou regional. Interessante é constatar que a referência a fontes de financiamento proporcionadas por programas disponibilizados pelo Estado não é um recurso identificado como prioritário nas planificações. Este facto não é surpreendente se considerarmos que uma das orientações do Programa Rede Social veicula a perspectiva de realização de Planos de Acção realistas quanto à mobilização e gestão de recursos. Sabendo que as restrições orçamentais se traduzem em limitações das respostas proporcionadas pelas políticas de bem-estar social, é perfeitamente compreensível que se tenha verificado, por parte das Redes Sociais, uma preocupação em não fazer depender determinados projectos e/ou acções

meramente de financiamentos provenientes de programas candidatáveis. É certo que este aspecto pode acarretar duas consequências inevitáveis: por um lado, as actividades propostas podem não se apresentar tão ambiciosas em determinadas áreas, por outro, ficam sujeitas à capacidade de concertação de esforços, ou seja, aos contributos que os parceiros locais sejam capazes de disponibilizar.

A referência à possibilidade de candidaturas a programas é feita sobretudo em áreas como a saúde e a educação, assim como ao nível da criação de respostas sociais (infra-estruturas e equipamentos capazes de responder às diversas problemáticas identificadas), da intervenção social e dinamização territorial⁶². Interessante é constatar que em determinadas Redes Sociais é apresentada a possibilidade de realização de candidaturas a programas, não sendo estes, no entanto, identificados. Esta situação detectada, por exemplo nos concelhos da Guarda e Seia, poderá ser indicadora da disponibilidade de recurso a qualquer programa que possa ir de encontro às necessidades concelhias de forma a garantir a prossecução de projectos programados. No entanto, também não deixa de traduzir uma clara indefinição no que diz respeito aos meios utilizados para a obtenção desses recursos, podendo a execução de determinadas acções estar comprometida e/ou limitada.

O que na realidade acontece é que a planificação das actividades recorre fundamentalmente à identificação de um conjunto de parceiros cuja intervenção se verifica a nível local, distrital e/ou regional. A análise dos Planos de Acção permite concluir que em todas as Redes Sociais são parceiros privilegiados, uma vez que se encontram sempre implicados no processo de cooperação concelhia, as Juntas de Freguesia, as IPSS's, as Escolas e/ou Agrupamentos, os Centros de Emprego e os Centros de Saúde. No entanto, são as Câmaras Municipais que se destacam enquanto entidades responsáveis pela promoção e desenvolvimento das actividades desenhadas. A responsabilidade que a este nível é atribuída às autarquias poderá encontrar justificação no facto de terem

⁶² Enquanto programas mais referidos nos Planos de Acção podemos destacar: POEFDS, PRODEPP, Saúde XXI, LEADER, PROGRIDE e PARES.

sido estas as grandes dinamizadoras da implementação do Programa nos respectivos territórios concelhios. Em todos os concelhos do distrito da Guarda foram os municípios a despoletar a candidatura ao Programa e a assumir o compromisso pela sua implementação no concelho, apesar do dispositivo legal existente contemplar essa possibilidade também para outras entidades públicas e entidades sem fins lucrativos. No entanto, se analisarmos a própria legislação constatamos que foi tendencialmente criada essa possibilidade, recentemente reforçada pelo artigo 24.º do Decreto-Lei 115/2006, de 14 de Junho, que define os presidentes de Câmara como devendo ser os presidentes dos CLAS.

Tal como já foi anteriormente referido no capítulo que aborda a nova geração das políticas sociais, e designadamente aquando da análise do papel das autarquias neste novo domínio, pode concluir-se que as Câmaras Municipais têm vindo a assumir um papel preponderante na estruturação da intervenção social nos respectivos concelhos. O papel que lhes é atribuído nas Redes Sociais é inquestionável e esse pode ser facilmente confirmado nos Planos de Acção elaborados. Neste instrumento de planeamento, a promoção e a dinamização da grande maioria das actividades é da responsabilidade das Câmaras Municipais. Esta entidade é frequentemente apelidada como entidade promotora das actividades (como acontece na Rede Social de Almeida) ou como sua entidade responsável (por exemplo, nos casos das Redes Sociais de Celorico da Beira, Manteigas, Meda e Pinhel). A par desta realidade, os municípios aparecem como entidades parceiras em praticamente todas as actividades programadas no âmbito dos Planos de Acção. Desta feita, na concertação de esforços e recursos dos diversos agentes, a identificação da participação das Câmaras Municipais é reveladora da sua importância enquanto parceiros privilegiados no processo de desenvolvimento social local.

Este enquadramento de forte cunho interventivo dos municípios, é tradutor daquilo a que se pode denominar de municipalização das Redes Sociais, caracterizada por um aumento da responsabilidade e das competências das

autarquias em todo o processo de planeamento e intervenção social. Deste facto não pode ser dissociada, obviamente, a constatação das autarquias como entidades promotoras do Programa e os seus autarcas como principais responsáveis, assumindo o papel de presidentes dos CLAS.

6.5. A Rede Social na Operacionalização dos Planos Nacionais de Acção para a Inclusão

A promoção da inclusão tem vindo a assumir-se como uma das prioridades do Governo português, materializando-se na denominada geração das políticas sociais activas cujos objectivos se reconhecem em dois vectores fundamentais. Por um lado, visam promover um conceito de cidadania que garanta o pleno exercício de direitos cívicos e a inserção social; por outro, assentam numa lógica de discriminação positiva tendo em conta a necessidade de responder aos problemas de populações específicas, localizadas em determinados territórios. O denominador comum destas políticas sociais passa pelo maior envolvimento e mobilização das comunidades locais e dos seus agentes, no sentido de reunir esforços para a planificação de acções e projectos que abarquem as várias dimensões caracterizadoras dos fenómenos da pobreza e da exclusão social. Todavia, importa realçar que as políticas sociais em Portugal têm vindo, nos últimos anos, a sofrer uma considerável influência europeia, caminhando no sentido da “europeização”. A força influenciadora do modelo social europeu reflecte-se na reorientação das políticas sociais ao nível dos instrumentos e estratégias de actuação, privilegiando a mobilização colectiva e o estabelecimento de parcerias no diagnóstico de situações críticas e na procura das suas soluções.

A Rede Social insere-se neste contexto de políticas sociais, intimamente associada à temática dos direitos sociais e a uma perspectiva de orientação vocacionada para a inserção social, mas também enquanto proposta inovadora que pretende estimular o trabalho em parceria no sentido de articular as intervenções tendentes à erradicação de fenómenos como a pobreza e a

exclusão social e à promoção de condições de sustentabilidade ao nível da promoção do desenvolvimento local.

Na realidade, estes objectivos não se restringem ao território nacional, a sua resolução constitui-se como uma das preocupações inscritas na agenda política da UE. A constatação de que é necessário articular políticas sectoriais e de que o planeamento das acções deve considerar, para além do nível local, também o nível europeu, é uma realidade que ganha consistência em planos de acção nacionais que contribuem para estratégias europeias de intervenção e que se consubstanciam nos denominados Planos Nacionais de Acção para a Inclusão (PNAI).

De forma sistematizada, o PNAI pode ser entendido como um instrumento de planeamento transversal, de coordenação estratégica e operacional das políticas que permitem prevenir e combater as situações de pobreza e de exclusão social. A este cabe apresentar uma estratégia global de inclusão social, identificando os principais eixos de intervenção e as medidas políticas em curso e a implementar, e balizar a actuação de curto e médio prazo no âmbito da política de inclusão, constituindo-se, para o efeito, como instância sistematizadora de objectivos, metas e instrumentos.

O Programa Rede Social destaca-se como um dos relevantes instrumentos de concretização do PNAI. Encarado deste modo, apresenta potencialidades que não se limitam ao plano local, devendo concretizar os objectivos e metas nacionais mediante a definição de projectos e acções cuja especificidade advém da sua capacidade de resposta aos problemas diagnosticados num determinado local.

Uma vez que o PDS se constitui como o instrumento da Rede Social onde se explicitam as principais opções estratégicas a nível local, parece importante verificar de que forma estas opções e orientações mais gerais se inscrevem nas orientações mais específicas previstas no PNAI. Seguindo esta intenção,

importa então constatar se as responsabilidades atribuídas à Rede Social na operacionalização do PNAI foram ou não consideradas na elaboração dos PDS's das Redes Sociais do distrito da Guarda.

Antes de se avançar com a apresentação de notas conclusivas, deve referir-se que a elaboração dos PDS's das Redes Sociais em análise ocorreu em diferentes tempos cronológicos, o que obviamente se traduz num enquadramento diferenciado em termos de PNAI. A partir desta constatação, a correspondência só deve ser efectuada com o segundo e o terceiro PNAI. Convém referir que o segundo PNAI decorreu entre 2003 e 2005, encontrando-se actualmente em vigência o terceiro PNAI, que teve o seu início em 2006 e terá o seu terminus em 2008.

Quadro n.º 5: Enquadramento dos PDS's com o PNAI 2003-2005

OBJECTIVOS DE INCLUSÃO	EIXOS DE DESENVOLVIMENTO <i>Planos de Desenvolvimento Social</i>	CONCELHOS	
1) Promover a participação no emprego e o acesso de todos aos recursos, aos direitos, aos bens e serviços	Promover a participação no emprego	• Incentivo à criação e fixação de empresas	Aguiar da Beira
		• Incentivar o desenvolvimento económico, promovendo o turismo e a criação de infra-estruturas de base económica e logística	Almeida
		• Promover as competências sócio – educativas da população	Figueira de Castelo Rodrigo, Pinhel, Trancoso
		• Promover o emprego e a formação • Promover educação, formação e emprego	Figueira de Castelo Rodrigo, Gouveia, Meda, Vila Nova de Foz Côa
		• Elevar o nível de formação dos munícipes, promovendo a (re) qualificação, a reconversão e o emprego	Manteigas
		• Inovação e empreendedorismo (incentivar/adequar a formação profissional)	Sabugal
		• Promover a empregabilidade e a dinamização empresarial	Trancoso
	Promover o acesso de todos aos recursos, aos direitos, aos bens e serviços	• Diminuir o número de casos de insucesso escolar	Aguiar da Beira
		• Aumentar o acompanhamento e a prevenção do alcoolismo no concelho	Aguiar da Beira
		• Melhorar as condições de vida dos idosos e promover sua integração na comunidade	Almeida
		• Melhorar o acesso à saúde	Almeida
		• Promover a escolarização da população do Concelho	Celorico da Beira
		• Articulação e integração de respostas sociais	Celorico da Beira
		• Promover as competências sócio – educativas da população	Figueira de Castelo Rodrigo
		• Promover o emprego e a formação	Figueira de Castelo Rodrigo
		• Intervenção social (saúde em meio escolar/ planeamento familiar junto da população mais jovem/dinamizar as áreas prioritárias da saúde)	Figueira de Castelo Rodrigo
		• Equidade e racionalidade na implementação da rede de respostas sociais	Fornos de Algodres

	<ul style="list-style-type: none"> • (Re) Qualificar para o exercício da cidadania (escolarização) 	Fornos de Algodres
	<ul style="list-style-type: none"> • Cidadania (famílias multiproblemáticas, crianças carenciadas, condições de habitabilidade das famílias carenciadas, insucesso e abandono escolar, inserção socioprofissional) 	Gouveia
	<ul style="list-style-type: none"> • Promover estilos de vida saudáveis (acompanhamento e a prevenção de situações de alcoolismo e outras dependências) 	Celorico da Beira, Guarda
	<ul style="list-style-type: none"> • Contrariar o despovoamento do concelho e o envelhecimento, criando condições que colmatem e previnam a pobreza e a exclusão social e que favoreçam a permanência da população 	Manteigas
	<ul style="list-style-type: none"> • Melhoria das condições de vida da população idosa/ Proporcionar uma melhor qualidade de vida à terceira idade 	Meda, Pinhel
	<ul style="list-style-type: none"> • Melhoria da prestação de cuidados de saúde 	Meda, Vila N. Foz Côa
	<ul style="list-style-type: none"> • Diversificação e inovação das respostas a vulnerabilidades sociais e de apoio à família (habitacionais, sociais, saúde, económico, emprego) 	Meda, Seia
	<ul style="list-style-type: none"> • Criação e/ou dinamização de respostas sociais e de lazer para as crianças e jovens 	Meda
	<ul style="list-style-type: none"> • Incentivar a melhoria das condições de habitabilidade e promover a qualidade de vida dos habitantes 	Pinhel
	<ul style="list-style-type: none"> • Promover os níveis de saúde da população 	Trancoso
	<ul style="list-style-type: none"> • Alargamento e dinamização da acção social no concelho, promovendo a qualidade da intervenção 	Trancoso
	<ul style="list-style-type: none"> • Idosos, Família e Habitação (acesso a habitação condigna) 	Vila N. de Foz Côa
	<ul style="list-style-type: none"> • Alargamento do Apoio Domiciliário/ Certificação dos equipamentos de apoio ao idoso 	Sabugal
2) Prevenir os riscos de exclusão	<ul style="list-style-type: none"> • Melhorar as condições de vida da população idosa/Articulação e integração das respostas sociais (integração ao nível do serviço de apoio domiciliário) 	Aguiar da Beira, Meda, Celorico da Beira
3) Actuar em favor dos mais vulneráveis	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolvimento psicossocial das crianças e jovens 	Almeida
	<ul style="list-style-type: none"> • Implementar um plano de animação sócio-cultural 	Almeida
	<ul style="list-style-type: none"> • Implementar uma política de desenvolvimento social 	Almeida
	<ul style="list-style-type: none"> • Promoção dos recursos endógenos do concelho 	Celorico da Beira
	<ul style="list-style-type: none"> • Promoção de estilos de vida saudáveis 	Celorico da Beira, Guarda
	<ul style="list-style-type: none"> • Assistência à terceira idade (desertificação e isolamento das freguesias) 	Figueira de Castelo Rodrigo
	<ul style="list-style-type: none"> • Revitalizar a economia concelhia 	Fornos de Algodres
	<ul style="list-style-type: none"> • Equidade e racionalidade na implementação da rede de respostas sociais 	Fornos de Algodres
	<ul style="list-style-type: none"> • Cidadania (famílias multiproblemáticas e carenciadas, crianças carenciadas) 	Gouveia
	<ul style="list-style-type: none"> • Promover e desenvolver o Turismo potenciando os recursos locais/ Dinamização Turística/ Promoção do Concelho/ Promover o turismo no concelho 	Guarda, Meda, Pinhel, Trancoso, Vila N. de Foz Côa
	<ul style="list-style-type: none"> • Assegurar a inclusão no desenvolvimento social das pessoas e grupos desfavorecidos e /ou vulneráveis – Idosos/ Famílias disfuncionais/ Pessoas Portadoras de Deficiência e Necessidades Educativas Especiais 	Guarda
	<ul style="list-style-type: none"> • Contrariar o despovoamento do concelho e o envelhecimento, criando condições que colmatem e previnam a pobreza e a exclusão social e que favoreçam a permanência da população 	Manteigas
	<ul style="list-style-type: none"> • Mobilizar os vários agentes de desenvolvimento sócio-económico para a importância das duas grandes potencialidades do concelho: o turismo e o ambiente 	Manteigas
	<ul style="list-style-type: none"> • Melhoria das condições de vida da população idosa 	Meda

	• Melhoria da prestação de cuidados de saúde	Meda
	• Diversificação e inovação das respostas a vulnerabilidades sociais e de apoio à família	Meda
	• Criação e/ou dinamização de respostas sociais e de lazer para as crianças e jovens	Meda
	• Criação de serviços de proximidade que combatam situações de isolamento e exclusão social	Pinhel
	• Sucesso educativo (crianças com dificuldade de aprendizagem)	Sabugal
	• Alargamento e dinamização da acção social no concelho, promovendo a qualidade da intervenção	Trancoso
	• Idosos, Família e Habitação (idosos, vítimas de violência doméstica, deficientes)	Vila N. de Foz Côa
	• Inovação e Empreendedorismo (reforçar a capacidade de atracção do concelho)	Sabugal
4) Mobilizar o conjunto dos intervenientes	• Implementar uma política de desenvolvimento social	Almeida
	• Articular as entidades empregadoras, formadoras e facilitadoras	Guarda
	• Mobilizar os vários agentes de desenvolvimento sócio-económico para a importância das duas grandes potencialidades do concelho: o turismo e o ambiente	Manteigas
	• Alargamento e dinamização da acção social no concelho, promovendo a qualidade da intervenção	Trancoso
	• Promover a dinamização das associações locais	Trancoso, Sabugal
	• Organização/Articulação das actividades do Concelho	Sabugal
	• Dinamização da Rede Social (Consolidação/Dinamização das parcerias)	Sabugal
Não se enquadra	• Promover a qualidade do meio ambiente do concelho	Trancoso
	• Estilos de vida saudáveis (tabagismo, sexualidade, obesidade)	Sabugal

Já foi mencionado que a análise das possíveis interacções e correspondências entre o PNAI e as Redes Sociais deve ter em consideração o momento em que foram programados, acordados e definidos os objectivos estratégicos de desenvolvimento para cada concelho, concretizados na elaboração dos seus PDS's. A necessidade de registar esta particularidade prende-se com o facto de entre os três⁶³ PNAI's já elaborados em Portugal, existirem dois deles que têm enquadramento temporal nas Redes Sociais do distrito da Guarda, nomeadamente o segundo e o terceiro. Tendo em conta este ponto de análise, é conveniente referir que 9 dos 14 PDS's foram elaborados no ano 2005, o que

⁶³ Convém recordar que o primeiro PNAI português decorreu entre 2001 e 2003 e apresentou seis grandes eixos estratégicos: assegurar o desenvolvimento económico do país; promover e incorporar o objectivo da coesão social nas diversas políticas públicas; desenvolver os sistemas de protecção social; desenvolver instrumentos e programas integrados que permitam a reinserção social e profissional; promover de forma coerente e integrada a rede de serviços e equipamentos sociais; promover a igualdade de facto entre homens e mulheres, tanto na esfera pública como na privada (MTS, 2001).

implicaria que a correspondência lógica fosse realizada com PNAI 2003-2005, ao passo que para os restantes 5, tendo sido aprovados em CLAS no ano 2006, a interacção deveria partir das prioridades definidas no PNAI 2006-2008. No entanto, a avaliação das estratégias de actuação local que visam cumprir os objectivos programados a nível nacional foi desenvolvida tendo como base de análise os dois PNAI's mencionados e os 14 PDS's, independentemente do momento em que estes foram concretizados. Esta opção metodológica encontra o seu fundamento na existência de duas constatações que decorrem da análise desenvolvida aos 14 PDS's. Uma primeira é a de que todos aqueles que começaram a vigorar a partir de 2005 sofreram compreensivelmente a influência do segundo PNAI. Contudo, e não esquecendo que os PDS's são instrumentos de médio prazo, normalmente para três anos, facilmente se verifica que se encontram em vigor durante o terceiro PNAI, sendo assim de toda a pertinência também considerá-los aquando da sua análise. Por outro lado, é certo que os PDS's concretizados em 2006 já se encontram sob a orientação do terceiro PNAI. No entanto, tendo o segundo finalizado recentemente, importa avaliar as possíveis influências mediante as correspondências que possam ser estabelecidas.

Depois desta explicação metodológica, retomemos o desafio proposto neste trabalho no âmbito dos PNAI's e das Redes Sociais. O documento programático que definiu a estratégia global de inclusão para Portugal entre 2003 e 2005, teve em consideração os objectivos comuns que serviram de base e orientação à elaboração dos PNAI's dos diversos Estados-Membros. Inscrito no programa estratégico da UE, e tendo como referência a fórmula do "triângulo de Lisboa" – crescimento económico, mais e melhor emprego e mais coesão social –, o PNAI português para o biénio 2003-2005 considerou então os seguintes objectivos comuns da estratégia europeia para a inclusão social: promover a participação no emprego e o acesso de todos aos recursos, aos direitos, aos bens e aos serviços; prevenir os riscos de exclusão; actuar em favor dos mais vulneráveis e mobilizar o conjunto dos intervenientes. A cada um dos objectivos enunciados fez corresponder um conjunto de medidas

enquadradas nas diversas políticas sectoriais de forma a prevenir os riscos, a combater as situações de pobreza e exclusão social e a favorecer a coesão social.

Interessa então avaliar de que forma os projectos de mudança inscritos nos PDS's, com base na definição de eixos de desenvolvimento, executam os objectivos do PNAI e respondem às prioridades em matéria de luta contra a pobreza e a exclusão social. O quadro atrás apresentado permite-nos concluir que relativamente ao objectivo que contempla a *promoção da participação no emprego e o acesso de todos aos recursos, aos direitos, aos bens e serviços*, a análise pode ser duplamente efectuada, colocando a tónica ou na participação no emprego ou no acesso de todos aos recursos, aos direitos, aos bens e serviços. Aliás, a análise do PNAI dá-nos inclusivamente a conhecer, para cada uma destas vertentes, directrizes, instrumentos e metas específicas que facilitam a compreensão da abrangência deste objectivo.

No que concerne à primeira dimensão do objectivo enunciado, é possível verificar que 10 Redes Sociais⁶⁴, através do seu instrumento estruturante, identificaram as questões do emprego e da formação como essenciais para o desenvolvimento concelhio, assumindo assim uma intervenção dupla ou mista. A necessidade de promover a empregabilidade, (quer seja através da criação de condições para a fixação de empresas, quer seja mediante a promoção de uma política de desenvolvimento económico), e de evitar ou prevenir as rupturas profissionais reforçando uma estratégia de educação e formação entre a população residente, são apostas que vão de encontro às prioridades traçadas pelo PNAI de forma a contribuir para o reforço da inclusão social.

A dimensão que remete para a *promoção do acesso de todos aos recursos, aos direitos, aos bens e aos serviços* contempla uma multiplicidade de áreas de actuação que envolvem as problemáticas relacionadas com o acesso às

⁶⁴ As Redes Sociais que reflectem nos seus eixos de desenvolvimento a problemática do emprego e da formação são: Aguiar da Beira, Almeida, Figueira de Castelo Rodrigo, Gouveia, Manteigas, Meda, Pinhel, Sabugal, Trancoso e Vila Nova de Foz Côa.

prestações pecuniárias e às respostas sociais, e inclusive aquelas que dizem respeito à habitação, à saúde, à educação, à justiça, à cultura, ao desporto e aos tempos livres. Ao nível dos PDS's foi apresentado um conjunto de eixos de desenvolvimento que remetem essencialmente para a preocupação evidenciada na primeira directriz deste objectivo e que refere a necessidade de *organizar “os sistemas de protecção social por forma a que contribuam para garantir a todas as pessoas os recursos necessários para viverem de acordo com a dignidade humana”*. A este nível é possível constatar, por exemplo entre as Redes Sociais dos concelhos de Almeida, Celorico da Beira, Meda, Pinhel e Sabugal, a abordagem aos problemas decorrentes do envelhecimento da população, apresentando como principais preocupações a melhoria das condições de vida da população idosa e a certificação e/ou articulação das respostas sociais que se dirigem a esta camada populacional.

Outra directriz inscrita nesta orientação geral direcciona-se para a criação de *políticas que “tenham como objectivo o acesso de cada pessoa a uma habitação decente e salubre, bem como aos serviços essenciais necessários (electricidade, água, aquecimento)”*. Neste âmbito, os PDS's de Manteigas, Meda, Pinhel, Gouveia, Vila Nova de Foz Côa e Seia, apresentam objectivos considerados prioritários no âmbito da melhoria das condições de habitabilidade e da estruturação de respostas a esta problemática identificada como uma das vulnerabilidades sociais que afectam as famílias dos concelhos enunciados.

Promover a melhoria prestação de cuidados de saúde entre a população e estilos de vida saudável são também eixos estratégicos propostos pelas Redes Sociais de Aguiar da Beira, Almeida, Figueira de Castelo Rodrigo, Celorico da Beira, Guarda, Meda, Vila Nova de Foz Côa, Seia e Trancoso perfeitamente enquadráveis na directriz relativa à *criação de “políticas que tenham por objectivo o acesso de todas as pessoas aos cuidados de saúde necessários, inclusivamente em caso de falta de autonomia”*. Implícitas neste domínio estão ainda as questões do funcionamento e acesso aos serviços de saúde, da

prevenção e acompanhamento face à problemática das dependências e da criação de respostas alternativas e localizadas aos problemas que nesta área se verificam e sobre os quais é necessário intervir.

Relativamente à última orientação contemplada no primeiro objectivo do PNAI 2003-2005 e que remete para o desenvolvimento de acções que privilegiem o acesso efectivo à educação, à justiça, à cultura, ao desporto e aos tempos livres, constata-se que é a vertente do acesso à educação que se encontra destacada no caso dos PDS's de Aguiar da Beira, Celorico da Beira, Figueira de Castelo Rodrigo e Fornos de Algodres, sendo a dos tempos-livres/lazer referida, por exemplo, no PDS's de Meda.

Prevenir os riscos de exclusão constitui-se como o segundo objectivo do PNAI e apresenta prioridades a três níveis: estratégia de prevenção dos riscos de info-exclusão e de garantia da igualdade de oportunidades a todas as pessoas, educação dos cidadãos para o consumo responsável e, por fim, preservação da solidariedade familiar através de soluções que incentivem a permanência do idoso na família. A análise dos eixos de desenvolvimento estratégicos para os concelhos não permitiu assinalar uma forte correspondência entre estes e as prioridades associadas ao objectivo em causa. Com efeito, apenas nas Redes de Aguiar da Beira, Meda e Celorico da Beira foi possível observar algum cumprimento das “*acções destinadas a preservar a solidariedade familiar sob todas as formas*” ao identificarem a necessidade de alargar e melhorar o serviço de apoio domiciliário prestado à população idosa e de estabelecer condições de participação familiar na vida do idoso apoiado por instituições sociais.

Relativamente ao objectivo que visa *actuar em favor dos mais vulneráveis*, é possível registar que esta actuação se dirige tanto a grupos da população específicos e com especiais dificuldades de inserção, tais como deficientes, imigrantes e crianças em situação de exclusão, como também a territórios que pelas suas características são geradores de fenómenos diferenciados de

pobreza e exclusão social. No que concerne aos grupos de maior vulnerabilidade, torna-se evidente, da análise dos PDS's, a inexistência de referências à actuação em favor dos imigrantes, o que se traduz numa ausência de reconhecimento deste grupo como sendo vulnerável à pobreza no distrito da Guarda. Tal situação não é de todo estranha se considerarmos que este distrito não se constitui como um forte pólo de atracção de população oriunda de outros países. No entanto, este reconhecimento é efectuado por 8 Redes Sociais (Almeida, Manteigas, Meda, Pinhel, Vila Nova de Foz Côa, Sabugal, Guarda e Seia) no que diz respeito à população portadora de deficiência ou com necessidades educativas especiais e também pelas Redes Sociais de Celorico da Beira, Gouveia e Trancoso relativamente às crianças em situação de risco e com necessidades de apoio específico. É na perspectiva dos territórios confrontados com a exclusão que se podem situar uma variedade de eixos estratégicos que reforçam a necessidade de estabelecer medidas que incentivem o investimento e desenvolvimento local, nomeadamente através da modernização e inovação em determinados sectores económicos. A reflexão em torno das linhas orientadoras do desenvolvimento concelhio, tendo como base de actuação o território, é assinalada nos 14 PDS's através de um grupo de iniciativas que visam a valorização dos recursos endógenos, a revitalização económica, a dinamização turística e a promoção do território. De facto, tratando-se de concelhos do interior do país, sujeitos aos problemas do envelhecimento e da desertificação humana, não é surpreendente a insistência em contrariar esta tendência através de medidas que atenuem as clivagens territoriais. A verdade é que, entre os concelhos em análise, as soluções para as assimetrias existentes ao nível dos territórios, encontram-se consubstanciadas nas possibilidades oferecidas pelo turismo. Poder-se-á dizer que este sector é apresentado não tanto como parte de um problema, mas essencialmente como parte da solução para algumas das problemáticas que afectam estes territórios concelhios.

O último objectivo pretende *mobilizar o conjunto dos intervenientes*, partindo do pressuposto que intervenientes tanto podem ser aqueles que enfrentam as

situações de pobreza e exclusão social, como as entidades públicas e privadas com responsabilidade social, independentemente do nível da sua actuação. A assumpção de que o diálogo e o estabelecimento de parcerias são instrumentos fundamentais para a promoção da responsabilização de todos na promoção da inclusão e coesão sociais, assume neste objectivo o enquadramento adequado. As Redes Sociais que vão de encontro a esta perspectiva, fazem-no, essencialmente, através da definição de eixos que valorizam a mobilização e a articulação de entidades e agentes locais, colocando igualmente a tónica na dinamização das parcerias. Não obstante a valorização que implicitamente as Redes Sociais atribuem à concertação da intervenção social e à estratégia de trabalho em parceria como método para concretizar acções e projectos locais, a verdade é que a sua grande maioria não traduz esta convicção num eixo específico de desenvolvimento, à excepção de 5 concelhos: Almeida, Trancoso, Sabugal, Guarda e Seia.

A análise do PNAI 2003-2005 permite-nos constatar a abrangência e a natureza ambiciosa das directrizes apresentadas para cada objectivo geral. De facto, esta constatação dificulta a realização da correspondência entre este Plano e os eixos de desenvolvimento apresentados nos 14 PDS's. Enquanto instrumentos de planeamento local poder-se-á, contudo, afirmar que os PDS's analisados concretizam alguns dos objectivos propostos neste PNAI. E diz-se alguns porque foi ao nível da promoção da participação no emprego e no acesso aos recursos, aos direitos, aos bens e serviços, assim como da actuação em favor dos mais vulneráveis que encontram enquadramento a maioria das prioridades de intervenção definidas nos PDS's. É certo que os objectivos propostos pelas Redes Sociais, dada a sua amplitude e alcance, também permitem que as correspondências possam ser estabelecidas com mais que um dos objectivos do PNAI, dificultando assim uma análise mais conclusiva. No entanto, tal situação não se revela impeditiva da conclusão apresentada. Parece ainda importante referir que são poucas as Redes Sociais que fazem menção ao PDS enquanto instrumento de desdobramento e concretização do PNAI ou que apresentam de forma sistematizada o contributo

para a sua concretização. Esta situação leva a considerar que a elaboração dos PDS's é feita essencialmente tendo em conta as necessidades e problemas locais, descurando a preocupação em ajustar as prioridades estabelecidas localmente àquelas que foram definidas a nível nacional.

Quadro n.º 6: Enquadramento dos PDS´s com o PNAI 2006-2008

PRIORIDADES PNAI	EIXOS DE DESENVOLVIMENTO <i>Planos de Desenvolvimento Social</i>	CONCELHOS
PESSOAS IDOSAS	PRIORIDADE 1 Combater a pobreza das crianças e dos idosos, através de medidas que assegurem os seus direitos básicos de cidadania	<ul style="list-style-type: none"> • Aguiar da Beira • Almeida • Meda • Pinhel
		<ul style="list-style-type: none"> • Almeida
		<ul style="list-style-type: none"> • Celorico da Beira • Figueira de Castelo Rodrigo
		<ul style="list-style-type: none"> • Fornos de Algodres
		<ul style="list-style-type: none"> • Guarda
		<ul style="list-style-type: none"> • Manteigas
		<ul style="list-style-type: none"> • Manteigas
		<ul style="list-style-type: none"> • Pinhel
		<ul style="list-style-type: none"> • Sabugal • Sabugal
		<ul style="list-style-type: none"> • Sabugal
		<ul style="list-style-type: none"> • Trancoso
		<ul style="list-style-type: none"> • Trancoso
		<ul style="list-style-type: none"> • Vila Nova de Foz Côa
		CRIANÇAS E JOVENS
<ul style="list-style-type: none"> • Guarda 		
<ul style="list-style-type: none"> • Meda 		
<ul style="list-style-type: none"> • Pinhel 		
<ul style="list-style-type: none"> • Seia 		
<ul style="list-style-type: none"> • Trancoso 		

	PRIORIDADE 2 Corrigir as desvantagens na educação e formação/qualificação	• Diminuir o número de casos de insucesso escolar	• Aguiar da Beira
		• Desenvolvimento psicossocial das crianças e jovens (desenvolvimento de serviços de apoio à infância e juventude, de actividades extra-curriculares)	• Almeida
		• Contrariar o despovoamento do concelho e o envelhecimento, criando condições que colmatem e previnam a pobreza e a exclusão social e que favoreçam a permanência da população (no que se refere ao abandono escolar)	• Manteigas
		• Cidadania (promover medidas para diminuir o grau de insucesso e abandono escolar)	• Gouveia
		• Ordenamento da Rede Escolar	• Sabugal
		• Envolvimento da família no percurso educativo	• Sabugal
		• Apoio a crianças com dificuldade de aprendizagem	• Sabugal
		• Potenciar o acesso à escolaridade, formação, qualificação e certificação de jovens e adultos	• Seia
		• Educação, Formação e Emprego (Contribuir para a redução do abandono e insucesso escolar)	• Vila Nova de Foz Côa
		JOVENS E ADULTOS EM IDADE ACTIVA	PRIORIDADE 2 Corrigir as desvantagens na educação e formação/qualificação
• Incentivo à criação e fixação de empresas (enquadrável na vertente da formação profissional)	• Aguiar da Beira		
• Implementar uma política de desenvolvimento social (integrando a formação para grupos específicos)	• Almeida		
• Promover as competências sócio – educativas da população	• Figueira de Castelo Rodrigo • Pinhel • Trancoso		
• Elevar o nível de formação dos munícipes, promovendo a (re) qualificação, a reconversão e o emprego • Emprego e formação	• Manteigas, Figueira de Castelo Rodrigo • Meda		
• (Re) Qualificar para o exercício da cidadania (aumentar os níveis de escolaridade e qualificação sócio - profissional da população)	• Fornos de Algodres		
• Articular as entidades empregadoras, formadoras e facilitadoras	• Guarda		
• Proporcionar uma melhor qualidade de vida à terceira idade (qualificar os recursos humanos inseridos na rede de equipamentos de apoio social)	• Pinhel		
• Reforçar a divulgação/sensibilização relativa aos cursos profissionais/tecnológicos e de Educação - Formação • Incentivar/Adequar a formação profissional	• Sabugal • Sabugal		
• Potenciar o acesso à escolaridade, formação, qualificação e certificação de jovens e adultos • Educação, Formação e Emprego (adequar a formação pessoal/individual às necessidades da comunidade; ajustar a formação profissional às necessidades locais de emprego)	• Seia • Vila Nova de Foz Côa		
PRIORIDADE 3 Ultrapassar as discriminações, reforçando a integração das pessoas com deficiência e dos imigrantes		• Assegurar a inclusão no desenvolvimento social das pessoas e grupos desfavorecidos e /ou vulneráveis – Pessoas portadoras de deficiência e necessidades educativas especiais (crianças e jovens)	• Guarda
		• Diversificação e inovação das respostas a vulnerabilidades sociais e de apoio à família (criação de um plano de respostas aos problemas da população deficiente)	• Meda
		• Apoio a crianças com dificuldade de aprendizagem	• Sabugal
		• Idosos, Família e Habitação (Proporcionar uma maior integração social aos utentes do Centro de Actividades Ocupacionais)	• Vila Nova de Foz Côa

TURISMO	Não enquadrável nas Prioridades do PNAI	• Incentivar o desenvolvimento económico, promovendo o turismo e a criação de infra-estruturas de base económica e logística	• Almeida
		• Promoção dos recursos endógenos do concelho	• Celorico da Beira
		• Revitalizar a economia concelhia	• Fornos de Algodres
		• Promover e desenvolver o Turismo potenciando os recursos locais	• Guarda
		• Mobilizar os vários agentes de desenvolvimento sócio-económico para a importância das duas grandes potencialidades do concelho: o turismo e o ambiente	• Manteigas
		• Dinamização Turística/ Promover o turismo no concelho	• Meda • Vila Nova de Foz Côa • Trancoso
		• Promoção do concelho • Reforçar a capacidade de atracção do concelho	• Pinhel • Sabugal
SAÚDE	Não enquadrável nas Prioridades do PNAI	• Aumentar o acompanhamento e a prevenção do alcoolismo no concelho	• Aguiar da Beira
		• Melhorar o acesso à saúde	• Almeida
		• Promoção de estilos de vida saudáveis	• Celorico da Beira, Guarda
		• Melhoria da prestação de cuidados de saúde	• Meda
		• Estilos de vida saudável (melhorar as condições de vida da população relativamente ao álcool, tabagismo, sexualidade e obesidade)	• Sabugal
		• Prevenção dos comportamentos aditivos através da implementação de um plano estratégico integrado de prevenção e combate ao alcoolismo e toxicoddependência	• Seia
		• Promover os níveis de saúde da população • Saúde (melhorar a qualidade de vida da população do concelho, prevenir comportamentos desviantes, melhorar o atendimento, reduzir o tempo de espera para o atendimento)	• Trancoso • Vila Nova de Foz Côa
OUTRAS ÁREAS	Não enquadrável nas Prioridades do PNAI	• Implementar um plano de animação sócio-cultural	• Almeida
		• Implementar uma política de desenvolvimento social	• Almeida
		• Assegurar a inclusão no desenvolvimento social das pessoas e grupos desfavorecidos e/ou vulneráveis – famílias disfuncionais	• Guarda
		• Diversificação e inovação das respostas a vulnerabilidades sociais e de apoio à família (população deficiente, vítimas de violência doméstica, condições habitacionais, alcoolismo).	• Meda
		• Incentivar a melhoria das condições de habitabilidade e promover a qualidade de vida dos habitantes	• Pinhel
		• Dinamizar a economia local	• Sabugal
		• Organização/Articulação das actividades do concelho	• Sabugal
		• Dinamização das associações locais	• Sabugal • Trancoso
		• Rede de Voluntariado	• Sabugal
		• Consolidação/Dinamização das parcerias	• Sabugal
		• Grupo de Intervenção Social	• Sabugal
		• Sistema de Informação	• Sabugal
		• Plataforma de Intervenção na Família	• Seia
		• Rede Social: motor de articulação organizacional	• Seia
		• Promover a empregabilidade e a dinamização empresarial	• Trancoso
		• Promover a qualidade do meio ambiente do concelho	• Trancoso
		• Idosos, Família e Habitação (ao nível das respostas de apoio às vítimas de violência doméstica, do processo de revitalização/requalificação dos edifícios do parque habitacional)	• Vila Nova de Foz Côa

A análise do PNAI 2006-2008 permite verificar que a estratégia nacional de inclusão social apresentada para este período assenta num conjunto mais restrito de prioridades com vista à concretização dos novos objectivos comuns adoptados no Conselho Europeu da Primavera de 2006⁶⁵. As opções assumidas orientam-se para três campos de vulnerabilidade e exclusão. Assim sendo, e em primeiro lugar, visam “*combater a pobreza das crianças e dos idosos, através de medidas que assegurem os seus direitos básicos de cidadania*”, em segundo, pretendem “*corrigir as desvantagens na educação e formação/qualificação*” e, por fim, “*ultrapassar as discriminações, reforçando nomeadamente a integração das pessoas com deficiência e dos imigrantes*”.

Perante a estratégia de intervenção multidimensional apresentada neste Plano, importa então avaliar a operacionalização que os PDS’s dos 14 concelhos do distrito da Guarda fazem das prioridades estabelecidas. Embora apenas 4 PDS’s tenham sido concluídos no ano em que começou a vigorar o actual PNAI, partir-se-á, tal como já foi referido anteriormente, da análise dos 14 documentos, pois estando estes planeados para um período de 3 anos, ou seja, sendo a meta temporal que baliza a sua intervenção coincidente com o período de duração do PNAI em curso, é relevante constatar a existência de adequabilidades e interpretar as possíveis correspondências entre os dois instrumentos.

Assim sendo, e tendo como ponto de partida o primeiro objectivo na sua referência ao grupo dos idosos, é possível identificar 12 concelhos⁶⁶ que

⁶⁵ Os novos objectivos comuns adoptados no Conselho Europeu da Primavera de 2006, em matéria de protecção social e inclusão social, são: “Promover a coesão social e a igualdade de oportunidades para todos, através de políticas de inclusão social e sistemas de protecção social adequados, acessíveis, financeiramente viáveis, adaptáveis e eficientes; Interagir de perto com os objectivos de maior crescimento económico e mais e melhores empregos fixados em Lisboa e com a estratégia de desenvolvimento sustentável da UE; Reforçar a governação, a transparência e a participação dos agentes relevantes na concepção, aplicação e acompanhamento das políticas” (PNAI 2006-2008).

⁶⁶ Os doze concelhos que destacam os idosos ao nível das suas intervenções prioritárias são: Aguiar da Beira, Almeida, Figueira de Castelo Rodrigo, Fornos de Algodres, Guarda, Manteigas, Meda, Pinhel, Sabugal, Trancoso e Vila Nova de Foz Côa.

demonstram prioridades de actuação que aqui são perfeitamente enquadráveis. A preocupação com este grupo não pode ser dissociada da caracterização demográfica que estes concelhos apresentam, focalizada nos elevados índices de envelhecimento, reflexo do aumento do número de pessoas com 65 ou mais anos e da diminuição do número de crianças e jovens. Insiste-se pois na melhoria das condições de vida da população idosa, reforçada pela promoção da sua integração na comunidade e pela melhoria do acesso aos cuidados de saúde, bem como pela qualidade dos equipamentos sociais dirigidos a este grupo. A adequabilidade estabelecida entre estes objectivos e a primeira prioridade do PNAI encontra sustentabilidade no âmbito da consolidação e do reforço de um conjunto de direitos básicos de cidadania que visam a garantia e a promoção dos níveis de bem-estar. Interessante é verificar que tendo sido identificado no PNAI que a pobreza dos idosos apresenta como principal factor os baixos recursos financeiros, nenhuma Rede Social tenha feito convergir a sua actuação neste sentido. Esta situação poderá encontrar o seu fundamento em duas possíveis interpretações. Por um lado, no desconhecimento das medidas inscritas no PNAI que dão conta da possibilidade de uma prestação monetária que visa aumentar os rendimentos dos idosos, por outro, na atribuição desta função ao Estado como principal responsável pela garantia de recursos de cariz financeiro.

No que se refere às crianças, a análise efectuada aos PDS's não permite afirmar que este grupo assume a mesma importância que os idosos ao nível das prioridades concelhias. Na realidade, apenas os concelhos de Gouveia, Guarda, Meda, Pinhel, Seia e Trancoso direccionam os seus eixos de desenvolvimento para este grupo, reconhecendo a necessidade de intervir ao nível da criação, alargamento ou dinamização das respostas sociais dirigidas às crianças. Algumas das medidas contempladas no PNAI enquadram indiscutivelmente esta perspectiva de investimento e qualificação das respostas existentes ao nível dos equipamentos para crianças e jovens. Todavia, a amplitude desta prioridade nacional estende-se a outras medidas situadas quer no âmbito do sistema educativo, designadamente ao nível do pré-escolar e do

cumprimento da escolaridade obrigatória, quer do reforço da protecção social das crianças mediante a atribuição de prestações familiares. Em relação a estas duas dimensões, o destaque evidenciado nos PDS's é muito reduzido, sendo perspectivada essencialmente na Rede Social de Gouveia, com base no eixo que exprime prioridades de cidadania, uma acção concreta ao nível do processo educativo enquanto motor para uma formação integrada e no domínio do acesso aos apoios integrados para as crianças e jovens que se encontrem em situações de carência.

No que diz respeito à segunda prioridade, vocacionada para corrigir as desvantagens educativas e formativas, é conveniente explorar devidamente o seu significado para mais facilmente enquadrar a actuação das Redes Sociais. Importa então referir que se trata de uma prioridade que parte de um conjunto de iniciativas de pendor tanto reparador como de orientação preventiva. Neste quadro os objectivos prendem-se particularmente com a promoção das qualificações, não só entre as novas gerações, como também entre a população activa, de forma a criar condições que permitam melhorar as suas competências e a sua capacidade de mobilidade profissional. Assim sendo, podem identificar-se medidas de política dirigidas para dois grupos diferentes: crianças e jovens e jovens e adultos em idade activa. Em relação ao primeiro, o esforço direcciona-se para o acesso à educação pré-escolar, para a criação de condições que proporcionem o desenvolvimento das capacidades individuais das crianças, nomeadamente através da disponibilização de actividades diversificadas, mas também para a oferta de alternativas curriculares e de opções diversificadas de educação e formação que aumentem as possibilidades de sucesso escolar e facilitem a transição para a vida activa. Relativamente ao segundo grupo, jovens e adultos em idade activa, destaca-se a importância atribuída ao reconhecimento e certificação de competências adquiridas ao longo da vida como recurso para o aumento das qualificações e da capacidade de empregabilidade. O acesso generalizado às novas tecnologias assume-se, neste quadro, como condição fundamental para evitar

a info-exclusão e reforçar o acesso a oportunidades num mercado de trabalho competitivo e cada vez mais exigente.

Resta então dar conta do enquadramento que os PDS's fazem desta prioridade, tendo em consideração a distinção grupal identificada. Seguindo esta perspectiva, e no tocante às crianças e jovens, é possível verificar que apenas metade das Redes Sociais em análise (Aguiar da Beira, Almeida, Manteigas, Gouveia, Sabugal, Seia e Vila Nova de Foz Côa) consagram, nos seus PDS's, estratégias que apresentam adequabilidade no âmbito desta prioridade do PNAI. Esta adequabilidade regista-se ao nível da definição de medidas que pretendem contribuir para a diminuição do abandono e do insucesso escolar, procurando assim evitar-se a interrupção da aquisição de competências através da promoção da continuidade do percurso educativo. São feitas ainda referências a questões que envolvem o ordenamento da rede escolar, o apoio a crianças com dificuldades de aprendizagem e o envolvimento da família no percurso educativo.

Ao nível do processo de educação e qualificação da população activa denota-se uma preocupação significativa na quase totalidade da Redes Sociais. Tal facto prende-se obviamente com o cruzamento que se estabelece entre qualificações, empregabilidade, exclusão e pobreza. É com base nesta relação de interdependência que ao aumento das qualificações se encontra associada uma maior capacidade de empregabilidade, e conseqüentemente uma menor vulnerabilidade a situações de pobreza e exclusão social. A dimensão do emprego é interpretada como crucial no contexto da integração social, pois a inserção no mercado de trabalho, ao permitir auferir de um rendimento, facilita também o acesso a bens e serviços, criando assim condições para que indivíduos e famílias vivam de acordo com padrões que são normativamente definidos como aceitáveis. Todavia, não quer isto dizer que a interrupção do emprego se traduza automaticamente num processo de exclusão, mas se associada a outros factores, tais como as baixas habilitações e qualificações profissionais e a debilidade das respostas protectoras de natureza pública,

pode de facto desencadear situações de risco de exclusão não só ao nível do sistema do trabalho, como do rendimento e consumo e inclusive das redes sociais. Por outro lado, é igualmente certo que actualmente a perspectiva que associa o emprego à integração nos diversos sistemas funcionais, tem vindo a apresentar falhas consideráveis. A baixa qualidade do emprego, traduzida em baixos níveis salariais, as relações laborais pouco seguras, a proporção elevada de emprego atípico e os níveis elevados de insatisfação no emprego entre os trabalhadores por conta de outrem (Hespanha, 1999) assumem-se, nos dias de hoje, como condições potencialmente geradoras de situações de risco de pobreza e exclusão social.

Ao nível do planeamento efectuado pelos PDS's, é possível identificar um conjunto de linhas de orientação que concretizam a segunda prioridade do PNAI. A apresentação de objectivos no âmbito do combate ao défice de qualificações (promoção da escolarização, das competências sócio-educativas, da qualificação sócio-profissional) e no que concerne à adequação da formação às necessidades locais (nomeadamente através da articulação entre as entidades empregadoras e as formadoras), inscreve-se no propósito de corrigir as desvantagens educativas e formativas da população portuguesa, encontrando-se patente nos 14 PDS's do distrito da Guarda. De facto, esta revela-se uma preocupação evidente e marcante ao nível da intervenção concelhia e distrital, sendo a sua resolução fundamental para a prossecução de qualquer uma das estratégias de desenvolvimento local apresentadas pelas Redes Sociais.

A terceira prioridade referenciada no PNAI dirige-se para as pessoas sujeitas a discriminações, especificando contudo dois grupos que, de forma explícita, são atingidos por múltiplos desfavorecimentos: as pessoas com deficiência e os imigrantes⁶⁷. Garantir a efectivação dos seus direitos é considerada uma condição fundamental para a concretização de uma sociedade democrática. A este nível, a correspondência com os eixos de desenvolvimento previstos nos

⁶⁷ Para além da especificação destes dois grupos é também feita referência às minorias étnicas e às vítimas de tráfico de seres humanos.

PDS's não se consubstancia num saldo tão positivo, na medida em que não foi identificado, em qualquer um dos 14 PDS's, qualquer prioridade de intervenção dirigida aos imigrantes. Tal como já foi referido aquando da análise efectuada à segunda geração do PNAI e no âmbito do objectivo que visava uma actuação em favor dos mais vulneráveis, a problemática da imigração e dos domínios que a integram, não fazem parte do quadro estratégico de intervenção do desenvolvimento social distrital, corporizado nos PDS's concelhios. Todavia, em relação às pessoas portadoras de deficiência ou incapacidade, a situação inverte-se ligeiramente, e disse-se ligeiramente porque são apenas 4 as Redes Sociais (Guarda, Meda, Sabugal e Vila Nova de Foz Côa) que claramente especificam a sua intervenção neste contexto, apresentando-o como um eixo crucial para o desenvolvimento social do seu território. A abordagem que é realizada neste campo tem o seu enquadramento fundamentalmente ao nível das respostas/equipamentos sociais que se direccionam para este grupo populacional, bem como na dimensão do apoio educativo. São estas as duas estratégias que contribuem para o reforço do exercício de cidadania por parte daqueles que apresentam um maior risco de exclusão.

A análise dos PDS's permite-nos ainda apresentar outras notas conclusivas que não deixam de ser significativas, dada a relevância que adquirem no planeamento realizado pelas Redes Sociais. Em primeiro lugar, importa referir que é definido um conjunto de eixos de desenvolvimento que não encontram adequabilidade e enquadramento nas prioridades definidas para este PNAI. Se quisermos organizá-los, facilmente conseguimos integrá-los em dois domínios cruciais: o turismo e a saúde. Estas são, de facto, duas áreas de intervenção consideradas fundamentais na prossecução do bem-estar da população e do desenvolvimento local que não podem dissociar-se dos problemas previamente diagnosticados. A primeira, apresenta-se como prioritária enquanto motor de desenvolvimento, isto porque associada à promoção e dinamização do turismo, se encontra a possibilidade de atracção do território e de revitalização da economia, considerados pontos de actuação fulcrais em territórios marcados pela desertificação populacional. A segunda congrega uma intervenção de nível preventivo, sobretudo direccionada para comportamentos desviantes

onde o alcoolismo se destaca, e outra de carácter reparador dirigida para a melhoria da prestação dos cuidados de saúde no tocante à qualidade e acessibilidade dos serviços disponibilizados. Em concelhos onde o envelhecimento da população é uma característica marcante e onde os transportes públicos escasseiam, a saúde constituiu-se como uma dimensão vital no processo de desenvolvimento local.

Outros pontos estratégicos são apresentados nos PDS's não encontrando também enquadramento nas três prioridades estabelecidas para Portugal, para o período 2006-2008, em termos de inclusão social. Convém, no entanto, referir que alguns deles sustentam e promovem o que vem designado no PNAI como "boa governação", veiculando a mobilização, a participação e a articulação de todos os actores que, independentemente do seu nível de intervenção, possam contribuir para concretizar o processo de mudança desenhado para o concelho.

6.6. As dimensões da Pobreza e Exclusão Social no Contexto de uma Tipologia Territorial

Embora não se pretenda aqui abordar os múltiplos significados inerentes aos conceitos de pobreza e exclusão social, visto que tal já foi aferido na contextualização teórica deste trabalho, revela-se indispensável relembrar que se tratam de fenómenos cuja interpretação é marcada pela ambiguidade e pela pluralidade de conotações que variam em função dos contextos em que se desenvolvem. Perante esta diversidade de situações de pobreza e exclusão social têm surgido tipologias diferenciadas que, ora partem da identificação de categorias da população particularmente vulneráveis, ora definem domínios de vulnerabilidade tendo em conta os critérios de risco adoptados e a natureza dos problemas considerados.

No âmbito do Programa Rede Social foi desenvolvido um estudo que procedeu precisamente a uma tipificação das situações de pobreza e exclusão social ao nível do território de Portugal Continental. Este desafio de tipificar situações de

pobreza e exclusão social na sua relação com o território apresenta um conjunto de potencialidades reconhecidas, por exemplo, na possibilidade de ilustrar a forma como estes fenómenos se distribuem geograficamente e na capacidade de uniformizar um conjunto de indicadores utilizados em diversos sectores nos diferentes níveis territoriais. Todavia, a categorização da multidimensionalidade da pobreza e da exclusão social coloca óbvios constrangimentos ao nível da captação da diversidade de situações existentes, sendo que o recurso a indicadores meramente estatísticos dificulta a aproximação a dimensões de carácter subjectivo.

Assim sendo, a tipologia das situações de pobreza e exclusão social possibilitou caracterizar os territórios com base no cruzamento dos traços da exclusão social com as especificidades dos territórios. Deste procedimento resultou a distinção de seis tipos de territórios: os territórios moderadamente inclusivos (tipo 1); os territórios de contrastes e base turística (tipo 2); os territórios ameaçadores e atractivos (tipo 3); os territórios envelhecidos e desertificados (tipo 4); os territórios industriais com forte desqualificação (tipo 5) e os territórios envelhecidos e economicamente deprimidos (tipo 6).

Na base da construção desta tipologia estiveram duas matrizes. Uma permitiu tipificar o território em termos das suas características rurais e urbanas, a outra teve como objectivo tipificar as dinâmicas de exclusão. É sobretudo no âmbito desta segunda matriz que foi efectuada a análise das Redes Sociais, sendo por isso pertinente, antes de avançar com a apresentação dos seus resultados, identificar os pressupostos teóricos que estiveram subjacentes na construção da tipologia exclusão/inclusão. Desta feita, foram tidas em consideração três dimensões da exclusão social, a desafiliação, a desqualificação e a privação económica. Entre estas distribuem-se 25 indicadores seleccionados. Não pretendendo levar a cabo uma análise exaustiva de cada uma destas dimensões, importa contudo retratar sinteticamente as suas principais características. A desafiliação pretende retratar o enfraquecimento dos laços sociais que informalmente existem na comunidade e que se estruturam em

torno dos grupos primários (família, vizinhos e amigos). Esta dimensão foi desagregada em quatro sub-dimensões: a institucionalização, as estruturas familiares, a criminalidade e a imigração. A desqualificação objectiva integra as condições de desvantagem relacionadas com quatro sub-dimensões definidas, nomeadamente os níveis de escolarização, a estrutura de emprego/desemprego, as condições de habitação e os *handicaps* pessoais. A privação relaciona-se com o acesso a recursos materiais, remetendo para a noção de pobreza entendida no sentido de insuficiência de recursos materiais que permitam manter condições de vida aceitáveis socialmente.

Perante este exercício de tipificação dos concelhos com base em três dimensões que permitem diferenciar situações de exclusão, importa verificar de que forma as Redes Sociais, através dos seus instrumentos de diagnóstico, constroem o conhecimento da realidade local, ou seja, se neste processo de construção têm como referência os indicadores seleccionados para cada uma das dimensões contempladas no estudo em questão ou se apresentam outras especificidades concelhias.

Antes de se avançar neste sentido, é de todo conveniente situar os 14 concelhos do distrito da Guarda na tipificação dos territórios já apresentada.

Quadro n.º 7: Posição dos Concelhos do Distrito da Guarda na Tipificação dos territórios

Concelhos	Territórios					
	Tipo 1	Tipo 2	Tipo 3	Tipo 4	Tipo 5	Tipo 6
Aguiar da Beira						X
Almeida				X		
Celorico da Beira						X
Figueira de Castelo Rodrigo				X		
Fornos de Algodres						X
Gouveia				X		
Guarda	X					
Manteigas				X		
Meda				X		
Sabugal				X		
Seia				X		
Pinhel				X		
Trancoso				X		
Vila N. de Foz Côa				X		

A análise do quadro representado, dá-nos a conhecer, de forma clara, a posição dos concelhos do distrito da Guarda na tipificação dos territórios. Deste modo, é possível verificar que 9 dos 14 concelhos do distrito integram os territórios de tipo 4 – envelhecidos e desertificados; 3 situam-se nos territórios de tipo 6 – envelhecidos e economicamente deprimidos, e apenas 1, sede de distrito, se apresenta como moderadamente integrador (território de tipo 1).

Cada tipo de território apresenta as suas especificidades, traduzidas tal como já foi enunciado, num conjunto de indicadores reveladores da diversidade de problemáticas relacionadas com a pobreza e a exclusão social que podem caracterizar cada um dos tipos de territórios. Resta pois verificar se o conhecimento disponibilizado, através dos Diagnósticos Sociais concelhios, traduz os indicadores que dão fundamento às três dimensões da exclusão social consideradas na tipologia dos territórios (desafiliação, desqualificação objectiva e privação económica) ou se se baseia noutros que enfatizam outro tipo de informação.

Quadro n.º 8: As Dimensões das Situações de Exclusão Identificadas nos Diagnósticos Sociais

Dimensões		Presença dos indicadores nos Diagnósticos Sociais		Presença de outras informações nos Diagnósticos Sociais	
		Indicador	Concelhos	Outras informações	Concelhos
Desafiliação	Institucionalização	Taxa de pessoas institucionalizadas			
		Taxa de cobertura de equipamentos de apoio a idosos	Aguiar da Beira, Almeida, Sabugal, Vila N. de Foz Côa	- Número de idosos apoiados por valência e número de equipamentos de apoio ao idoso	Almeida, Celorico da Beira, Figueira de Castelo Rodrigo, Fornos de Algodres, Gouveia, Guarda, Meda, Pinhel, Seia, Trancoso, Vila N. de Foz Côa
	Estruturas familiares	Idosos em famílias de 1 pessoa	Almeida		
		Famílias monoparentais	Almeida, Sabugal		
		Famílias de avós com netos	Almeida, Guarda		
		Crianças em amas e creches	Aguiar da Beira, Almeida, Sabugal, Seia	- Número de creches e número de crianças/lugares que integram o equipamento	Almeida, Celorico da Beira, Figueira de Castelo Rodrigo, Fornos de Algodres, Gouveia, Guarda, Manteigas, Meda, Pinhel, Seia, Trancoso, Vila N. de Foz Côa
Criminalidade	Taxa de criminalidade	Aguiar da Beira, Almeida	- Número de ocorrências registadas pela GNR/PSP - Número de casos por tipo de crime	Aguiar da Beira, Gouveia, Guarda, Meda, Pinhel, Seia	
Imigração	Estrangeiros na população residente	Almeida, Fornos de Algodres, Gouveia, Guarda, Meda	- População sem naturalidade portuguesa	Fornos de Algodres	
Desqualificação social objectiva	Escolarização	Taxa de analfabetismo	Aguiar da Beira, Almeida, Celorico da Beira, Figueira de Castelo Rodrigo, Fornos de Algodres, Gouveia, Guarda, Manteigas, Meda, Pinhel, Sabugal, Seia, Trancoso, Vila N. de Foz Côa		
		População com escolaridade < ou = à obrigatória	Almeida, Fornos de Algodres, Manteigas, Meda, Sabugal, Vila N. de Foz Côa	- Número de pessoas com baixos níveis de escolaridade	Celorico da Beira, Figueira de Castelo Rodrigo, Gouveia, Guarda, Pinhel, Trancoso
		Saída antecipada do sistema escolar	Almeida		
		Abandono escolar precoce	Almeida, Figueira de Castelo Rodrigo, Manteigas, Meda, Seia, Trancoso, Vila N. de Foz Côa	- Número de situações de abandono escolar	Fornos de Algodres
	Emprego e desemprego	Desemprego de longa duração		- Desemprego de longa duração entre os inscritos no IEFP/Centro de Emprego	Aguiar da Beira, Almeida, Figueira de Castelo Rodrigo, Fornos de Algodres, Gouveia, Guarda, Meda, Pinhel, Seia, Trancoso, Vila N. de Foz Côa

		Rácio do desemprego	Aguiar da Beira, Almeida, Celorico da Beira, Fornos de Algodres, Manteigas, Meda, Sabugal, Trancoso, Vila N. de Foz Côa	- Número de desempregados inscritos no IEFP/ Centro Emprego	Gouveia	
		População com profissões desqualificadas	Aguiar da Beira, Guarda, Pinhel, Sabugal, Vila N. de Foz Côa	- Número de indivíduos segundo as profissões mais representativas	Almeida, Fornos de Algodres	
	Condições de habitação	Pessoas residentes em alojamentos não clássicos		- Média de pessoa por edifício e por freguesia - Número de alojamentos familiares (clássicos e não clássicos)	Aguiar da Beira, Figueira de Castelo Rodrigo, Fornos de Algodres, Guarda, Manteigas, Seia, Trancoso	
		Alojamentos sobrelotados	Figueira de Castelo Rodrigo, Gouveia, Manteigas	- Número de famílias por alojamento - Média de pessoas por alojamento	Almeida	
	Handicaps pessoais	População com deficiência	Aguiar da Beira, Almeida, Celorico da Beira, Figueira de Castelo Rodrigo, Gouveia, Meda, Sabugal, Seia, Trancoso, Vila N. de Foz Côa	- Número de pessoas com deficiência (estudo local)	Pinhel	
		População infectada com HIV		- Número de casos verificados a nível distrital	Seia	
	Privação económica	Rendimentos	IRS per capita			
			Percentagem do poder de compra	Sabugal		
			Famílias com 5 ou mais pessoas	Almeida, Gouveia, Guarda, Meda, Pinhel, Trancoso, Vila N. de Foz Côa		
		Protecção social	Beneficiários dos RMG/RSI	Almeida	- Número de processos de RSI - Número de beneficiários de RSI	Aguiar da Beira, Almeida, Celorico da Beira, Figueira de Castelo Rodrigo, Fornos de Algodres, Gouveia, Guarda, Manteigas, Meda, Pinhel, Sabugal, Seia, Trancoso, Vila N. de Foz Côa
Valor médio anual das pensões			Almeida			
Pensionistas face à população empregada			Almeida	- Número de pessoas que tem como principal meio de vida a pensão de reforma - Número de reformados - Percentagem de pensionistas - Número de pensionistas por tipo de pensão auferida	Aguiar da Beira, Fornos de Algodres, Guarda, Manteigas, Meda, Sabugal, Seia, Trancoso, Vila N. de Foz Côa	

A partir da análise do quadro representado, constatamos que alguns dos indicadores que permitem aferir resultados no âmbito das dimensões da exclusão social consideradas no estudo não encontram representatividade nos Diagnósticos Sociais dos concelhos do distrito da Guarda. Por exemplo, em

nenhum destes instrumentos foi possível detectar a referência à taxa de pessoas institucionalizadas, ao valor do IRS *per capita*, à percentagem de pessoas residentes em alojamentos não clássicos ou à população infectada com HIV. Por outro lado, existem determinados indicadores com uma representatividade muito reduzida nas caracterizações das Redes Sociais, tais como aqueles que traduzem a percentagem de idosos em famílias de uma só pessoa, de famílias monoparentais e de avós com netos face às famílias recenseadas, a taxa de criminalidade, a saída antecipada do sistema escolar, o poder de compra ou o valor médio anual das pensões. Uma outra situação que se verifica com frequência, relaciona-se com a forma diferenciada de apresentar determinadas informações relativas ao mesmo objecto. Se considerarmos, por exemplo, a cobertura de equipamentos de apoio a idosos, constatamos que são poucos os concelhos que calculam esta taxa, no entanto, a informação que a esta se encontra associada é demonstrada, pela grande maioria dos concelhos, sob a forma do número de equipamentos/valências de apoio aos idosos e do número de idosos que as integram. Esta situação repete-se em relação a outros indicadores, nomeadamente os que visam demonstrar as percentagens de crianças em amas e creches e de beneficiários de RMG/RSI face à população residente. O que parece de facto transparecer desta constatação é a incapacidade de organizar a informação disponível e construir determinados indicadores que não se encontram disponíveis ou estão simplesmente desactualizados. Vejamos o caso da taxa de criminalidade. O seu cálculo é apresentado apenas por dois concelhos, mas a referência a esta problemática é efectuada por outros quatro através da enumeração das ocorrências registadas nos postos da GNR/PSP local.

Apesar da dificuldade em apresentar determinados indicadores capazes de caracterizar as dimensões da pobreza e exclusão social de acordo com as exigências do estudo das tipificações, o que parece é que as Redes Sociais tentam colmatar este problema através do recurso a fontes de informação local. É certo que existe o risco de a informação se apresentar demasiado “grosseira”, mas demonstra quase sempre a vantagem de se encontrar

actualizada. No caso do desemprego de longa duração, um dos indicadores indispensáveis para a caracterização não só da sustentabilidade de uma situação de maior desfavorecimento, como também de uma possível inércia económica, torna-se evidente que os valores apresentados não foram aferidos com base em estatísticas do INE, mas através da informação disponibilizada pelo IEFP ou pelo Centro de Emprego que intervém na área geográfica dos concelhos. O mesmo sucede com o abandono escolar precoce, cujos valores demonstrados nos Diagnósticos resultam fundamentalmente dos dados fornecidos pelas escolas dos concelhos, sendo apresentados para os diferentes níveis de ensino e para um determinado período (normalmente um ano lectivo específico).

Relativamente à apresentação dos indicadores nos documentos elaborados pelas Redes Sociais, é ainda importante identificar a configuração que assume a informação que estes transmitem. Nos casos da população com deficiência ou dos estrangeiros na população residente, a informação tende a não ser demonstrada percentualmente, dificultando uma leitura comparativa, sobretudo se quisermos ponderar o peso que estes grupos representam face à população residente.

Com efeito, as caracterizações desenvolvidas nos Diagnósticos Sociais não retratam, com acentuada evidência ou de forma fidedigna, as três dimensões da exclusão social identificadas e propostas no estudo que deu origem às tipificações dos territórios concelhios. Se em muitos destes instrumentos não foi possível localizar determinados indicadores explicativos da desafiliação, da desqualificação objectiva e da privação, noutros, tal sucedeu de forma pouco consistente e representativa.

Este cenário não permite, no entanto, afirmar que os Diagnósticos Sociais são pouco ricos no que concerne à informação que dão a conhecer. Na sua globalidade são capazes de retratar e reproduzir um conjunto de critérios que reflectem outras realidades e outras dimensões da exclusão, consubstanciados no conhecimento de determinadas especificidades locais. O quadro que

seguidamente se apresenta confirma o investimento que as Redes Sociais desenvolvem na apresentação de outras dimensões e/ou domínios de vulnerabilidade à exclusão que remetem frequentemente para realidades sociais concretas.

Quadro n.º 9: Outras Dimensões das Situações de Exclusão Identificadas nos Diagnósticos Sociais

Dimensões/Domínios de vulnerabilidade à exclusão	Indicadores
Demografia	<ul style="list-style-type: none"> • Índice de envelhecimento • Variação população residente • Densidade populacional • Percentagem e/ou número de habitantes por escalão etário (mais de 65 anos) • Taxa de natalidade • Taxa de excedente de vidas • Índice de dependência total • Índice de dependência dos idosos e dos jovens • Taxa de mortalidade
Emprego	<ul style="list-style-type: none"> • Taxa de actividade • População com e sem actividade económica • População economicamente activa • População por sector de actividade económica • População desempregada segundo a idade, o sexo, o nível de escolaridade e tipo de profissão • População que vive dos rendimentos do trabalho
Educação	<ul style="list-style-type: none"> • Evolução do número de alunos por nível de ensino e/ou número de alunos por nível de ensino • Variação do número de alunos por nível de ensino • Insucesso escolar • Escolaridade dos desempregados • Crianças com necessidades educativas especiais (por nível de ensino) • Equipamentos de educação
Saúde	<ul style="list-style-type: none"> • Média de médicos por cada mil habitantes • Índice de saúde e assistência • Existência de um Centro de Saúde/equipamentos e recursos humanos • Tipos de deficiência • Utentes inscritos no Centro de Saúde • Utentes acompanhados no CAT
Transportes	<ul style="list-style-type: none"> • Transportes públicos existentes/Sistema de transportes colectivos • Freguesias sem qualquer meio de transporte público • Táxis por freguesia
Equipamentos sociais	<ul style="list-style-type: none"> • Inexistência de creches e jardins - de - infância • Equipamentos sociais existentes por tipo de valência • N.º de utentes por valência
Habitação	<ul style="list-style-type: none"> • Condições de salubridade (electricidade, água, saneamento, aquecimento) • Alojamentos ocupados por agregados familiares segundo o número de pessoas que o constituem • Alojamentos vagos e alojamentos ocupados • Alojamentos ocupados sazonalmente e utilizados como residência habitual • Época de construção dos seus edifícios
Acção Social/ Prestações de apoio social	<ul style="list-style-type: none"> • Idade, sexo e habilitações dos beneficiários de RSI • Crianças em risco (sujeitas à intervenção das CPCJ)
Segurança	<ul style="list-style-type: none"> • Acidentes rodoviários • Tipo de crime registado na GNR/PSP

Estas são apenas algumas das dimensões e/ou domínios de vulnerabilidade que as Redes Sociais referem com mais insistência nas suas caracterizações. Muitas outras são contempladas permitindo aprofundar o conhecimento sobre a multidimensionalidade dos fenómenos da pobreza e da exclusão num território específico. Apenas como exemplo da complexidade que assume a tradução das múltiplas dimensões que podem ser reconhecidas a estes fenómenos, merece destaque o caso dos transportes. Da leitura dos Diagnósticos Sociais tornou-se evidente que um grande número de concelhos coloca a questão dos transportes, ou melhor, da falta deles, como um problema crucial para as populações que neles residem. Sendo a acessibilidade a bens e serviços uma condição fundamental para a inclusão social, facilmente se percebe de que forma a inexistência ou a fraca existência de transportes se pode traduzir numa condição de vulnerabilidade à pobreza e à exclusão social. Aliás, desta situação não se pode dissociar o momento em que se desenvolve a análise. Tal como foi referido na vertente teórica deste trabalho, as noções de pobreza e exclusão social são construções sociais que apresentam traços diferenciados consoante o tempo e o espaço onde se desenvolvem.

Resta apenas referir que a riqueza destes instrumentos de planeamento estratégico e o contributo que prestam para o conhecimento da pobreza e exclusão num território concelhio específico, depende não só da apresentação de um conjunto de indicadores estatísticos, muitas vezes desfasados do tempo, mas também da interpretação que os agentes locais fazem desses indicadores, através do reconhecimento da informação transmitida como um problema vivido e sentido pelas populações locais. Assim sendo, uma determinada especificidade local integrar-se-á como elemento de um processo excludente, num determinado território ou comunidade, se nas relações sociais que aí se estabelecem lhe for reconhecido e atribuído este significado. A multiplicidade de dimensões e significados que podem ser valorizados e que configuram as situações de pobreza e exclusão social traduzem assim a complexidade inerente a qualquer análise que aborde estas temáticas.

Capítulo VII

Conclusões

Abordar os fenómenos da pobreza e da exclusão social implica necessariamente considerar uma diversidade de argumentos que traduzem a dificuldade em definir as múltiplas dimensões e manifestações associadas a estas problemáticas. Apesar de serem complementares em vários domínios, estes dois conceitos são perfeitamente distintos, embora dada a proximidade que apresentam sejam, muitas vezes, utilizados indistintamente. A definição dos seus conteúdos e das suas fronteiras, a identificação dos elementos que estão na sua origem e a clarificação das potenciais relações de causalidade estabelecidas, revelam-se tarefas nem sempre fáceis de realizar. Consensual é o facto destes dois conceitos traduzirem um conjunto de desvantagens sociais que determinados indivíduos detêm face a uma norma social que reflecte a satisfação de determinadas necessidades básicas.

Ao conceito de pobreza encontra-se tradicionalmente associado um processo de privação de recursos materiais, privilegiando-se uma perspectiva centrada no rendimento e no consumo e uma visão economicista das condições de vida dos indivíduos e dos grupos. No entanto, a evolução das abordagens que o caracterizam deram a conhecer outras lógicas explicativas que apresentam o défice de satisfação de necessidades humanas básicas, o défice de cidadania e o défice de capacidades como partes integrantes da situação de desvantagem relativamente a uma norma de bem-estar mínimo.

A exclusão social, por seu lado, surge como um processo de fragilização e ruptura dos laços sociais, onde a ausência de recursos é apenas uma dimensão do processo exclusionário. É num contexto mais amplo que o conceito de exclusão social tem vindo a ganhar importância, traduzindo a desintegração social a que pode estar sujeito um indivíduo ou grupo, não só em termos económicos, como também sociais, culturais, políticos, ambientais, relacionais, entre outros. Trata-se de um processo complexo e

multidimensional, com efeitos progressivos e cumulativos, cuja relevância das dimensões que o caracterizam dependem das componentes que, num determinado momento, são consideradas fundamentais para uma plena inserção social.

A atenção prestada a estas temáticas tem vindo, ao longo dos últimos anos, a assumir uma centralidade crescente enquanto problema social. Para este cenário em muito contribuiu a constatação de que o crescimento económico associado, e frequentemente confundido, com a ideia de desenvolvimento não conseguiu travar as taxas de pobreza nem evitar o aparecimento de situações de exclusão social. É neste contexto de esgotamento de um modelo de desenvolvimento que visava essencialmente o crescimento económico e que não impediu o surgimento de injustiças sociais, que podemos situar as múltiplas perspectivas de desenvolvimento que foram surgindo ao longo das últimas décadas. Assim sendo, a emergência de novos valores associados à qualidade de vida em geral, tendentes a privilegiar novas dimensões (tais como as sociais, culturais, ambientais) da vida individual e colectiva, em detrimento de orientações direccionadas predominantemente para o bem-estar económico, atribuem novas prioridades ao desenvolvimento.

É neste contexto de viragem, em termos de concepção de desenvolvimento, que podemos situar o surgimento do conceito de desenvolvimento local. Num mundo globalizado é reforçada, cada vez mais, a tendência de que é no local que devem ser procuradas as respostas aos problemas que afectam as comunidades. De facto, o aspecto “local” tem vindo a constituir-se como uma das características mais inovadoras dos programas que visam combater os fenómenos da pobreza e da exclusão social. As questões globais e estruturais são tratadas tendo em conta as especificidades locais, ou seja, a multidimensionalidade concreta de problemáticas que se vivem num determinado território.

A reorientação da concepção das políticas sociais remete precisamente para o reconhecimento de novas prioridades ao nível da intervenção. Com efeito, o combate à pobreza e à exclusão social deve passar por um processo de territorialização do desenvolvimento, onde a mobilização das sinergias locais assume particular importância num planeamento que se quer integrado, sistemático e multiparticipado.

Em Portugal, o programa Rede Social tem vindo a constituir-se como uma proposta de intervenção que se insere nesta metodologia de trabalho, adquirindo um cunho inovador no conjunto das políticas sociais activas actualmente em vigor em território nacional. Para alcançar a sua principal finalidade, combater a pobreza e a exclusão social numa perspectiva de promoção de desenvolvimento social local, o programa lança um conjunto de desafios, alguns dos quais se inscrevem na sua tarefa de planeamento estratégico. Nesta óptica, a proposta metodológica apresentada pelo programa remete para a necessidade de conhecer, compreender, analisar e actuar sobre as condições sociais do desenvolvimento local e não apenas intervir sobre as suas consequências e manifestações. Trata-se pois de um processo que implica a concretização de várias etapas de trabalho, inter-relacionadas entre si, que passam pela elaboração sequencial dos seguintes documentos: Pré-Diagnóstico Social, Diagnóstico Social, Plano de Desenvolvimento Social e Plano de Acção.

São estes os instrumentos que no âmbito da Rede Social se constituem como referenciais numa estratégia de planeamento integrado, pois possibilitam não só um conhecimento das dinâmicas que caracterizam a realidade social, mas também a definição de objectivos e estratégias capazes de responder aos problemas sociais que são diagnosticados.

Relativamente à elaboração destes documentos de trabalho, a sua análise, nas 14 Redes Sociais do distrito da Guarda, permitiu chegar a algumas notas conclusivas que seguidamente serão apresentadas. Assim sendo, foi possível

constatar que embora com ritmos diferenciados de concretização, todas as Redes Sociais elaboraram os principais instrumentos que integram a metodologia proposta pelo programa, cumprindo esta vertente relativa ao processo de planeamento.

No que concerne aos Pré-Diagnósticos Sociais, observou-se que a informação disponibilizada é essencialmente de natureza estatística e remete para um conjunto diversificado de áreas temáticas. Não existe assim uma tipologia de áreas cuja caracterização seja obrigatória, na medida em que cada Rede Social aborda temáticas diferenciadas e disponibiliza a informação que considera mais relevante para o melhor conhecimento da sua realidade concelhia. No entanto, parece detectar-se uma relativa orientação ao nível da apresentação de dados informativos que se enquadram em áreas como a demografia, educação, saúde, acção social, economia e/ou actividades económicas. Estas são, de facto, as áreas onde é feito um maior investimento analítico. Outras há que adquirem menos incidência nestes documentos, tais como a segurança, a justiça, a criminalidade, a cultura, o lazer, o desporto e o ambiente. De realçar ainda que foi detectada uma conjugação de áreas temáticas, nem sempre coincidentes nos Pré-Diagnósticos, e das quais resultam uma variedade de associações temáticas. Tal acontece, por exemplo, com o turismo, ora associado ao ambiente, ora à gastronomia ou à cultura.

Ainda no que diz respeito aos Pré-Diagnósticos e às fontes informativas que privilegiam, conclui-se que estas são diferentes consoante as áreas caracterizadas. Assim sendo, a tendência vai no sentido das fontes nacionais serem utilizadas para caracterizar determinados problemas, ao passo que o recurso às fontes locais possibilita a abordagem de outras situações. Esta quase exclusividade de utilização de determinadas fontes informativas para dar a conhecer as problemáticas que se inscrevem em áreas temáticas específicas, pode ser o reflexo da incapacidade das Redes Sociais conjugarem, nas suas caracterizações, duas visões que deveriam ser sempre complementares: a nacional e a local. Tal facto poderá ser atribuído à

dificuldade das estruturas locais recolherem e organizarem informações relativas a temáticas concretas. Por outro lado, a mera apresentação de dados estatísticos, quase sempre decorrentes das comparações entre os Censos de 1991 e 2001, se nos dá a noção da evolução de uma situação naquele período, não consegue transmitir a “essência” e globalidade dos problemas. A transposição da “realidade estatística” para a “realidade vivida” não foi realizada nos Pré-Diagnósticos, sendo estas simples apresentações de informação de natureza quantitativa. A actualidade da informação apresentada é bastante discutível sobretudo quando temos áreas temáticas cuja caracterização depende basicamente dos dados dos Censos de 2001. Partindo do pressuposto de que a realidade se encontra em constante mutação, somos levados a considerar que as informações retratadas possam ter entretanto sofrido algumas alterações. Por outro lado, a análise das informações disponibilizadas por fontes locais permite-nos concluir que houve manifestamente uma preocupação em fornecer dados actualizados, situando-nos perante abordagens realistas e actuais.

No que diz respeito aos Diagnósticos Sociais, foi possível verificar que os métodos e as técnicas utilizados para a sua organização se caracterizam pela diversidade, fazendo um apelo à participação e ao envolvimento dos parceiros, essencialmente no que toca à sua auscultação sobre os problemas e necessidades que afectam o concelho. Nesta fase, foi possível detectar a participação dos agentes locais na identificação dos problemas sociais cuja intervenção é considerada prioritária para levar a cabo o processo de desenvolvimento local. Entre estes, destacam-se os presidentes de Junta de Freguesia, os representantes das IPSS’s e das associações ou de outras entidades com intervenção no território. São essencialmente os denominados intervenientes privilegiados que são chamados a contribuir para a compreensão da realidade social e para a identificação das necessidades e problemas locais. Apenas foi possível detectar na Rede Social do Sabugal a referência à mobilização da população em geral, e de alguns grupos particulares (tais como alunos, encarregados de educação e professores), para

o conhecimento de problemáticas específicas, mediante a aplicação de questionários que traduziram elementos informativos relativos às situações que pretendiam retratar.

Contrariamente à filosofia das políticas sociais activas, onde se situa a Rede Social, que preconiza a participação dos destinatários das intervenções sociais, constatamos que, nesta fase exploratória, essa participação se revelou praticamente inexistente. Quase que nos podemos atrever a referir que parece haver um conjunto de actores-tipo que são mobilizados pelas Redes Sociais para levar a cabo a sinalização dos problemas e necessidades do concelho onde desenvolvem a sua actuação.

Outra importante nota conclusiva remete-nos para as estruturas que materializam as Redes Sociais. Embora o Programa defina como fundamental a constituição de duas formas organizativas que se constituem como plataformas de planeamento e coordenação da intervenção social – o CLAS e as CSF –, a verdade é que apenas foi possível constatar o contributo dos CLAS na elaboração dos Diagnósticos Sociais. As reuniões e as sessões de trabalho que se estruturaram com vista à detecção dos principais problemas, necessidades e potencialidades locais, foram realizadas com a participação dos parceiros dos CLAS. É esta a estrutura privilegiada pelas Redes Sociais do distrito da Guarda na fase em que se potencia o conhecimento sobre as realidades concelhias e as dinâmicas sociais existentes. A principal justificação para a não constituição das CSF pode ser encontrada no facto de a maioria das freguesias que compõem os concelhos do distrito da Guarda não apresentarem um elevado número de habitantes ou de entidades que desenvolvam a sua intervenção ao nível da freguesia, sejam elas de natureza pública ou privada.

Depois de recolhida a informação, o planeamento da intervenção prossegue com a construção dos Planos de Desenvolvimento Social. Este instrumento assume em todas as Redes Sociais o papel preconizado pelo programa, ou

seja, o de retrato das linhas orientadoras a percorrer para alcançar a mudança desejável. Diagnóstico Social e Plano de Desenvolvimento Social, ao se apresentarem como componentes de um mesmo processo, devem, pois, estabelecer complementaridades entre si. A análise destes dois documentos permite concluir que as Redes Sociais tiveram a preocupação em promover articulações consistentes entre os problemas sinalizados nos Diagnósticos Sociais e as problemáticas definidas nos Planos de Desenvolvimento Social. Por outro lado, os eixos estruturantes das intervenções que constituem os Planos de Desenvolvimento Social encontram elevada correspondência nas problemáticas contempladas nos Diagnósticos Sociais.

Se considerarmos a responsabilidade da definição das orientações estratégicas que integram os Planos de Desenvolvimento Social, pode concluir-se que o Núcleo Executivo se constitui como a estrutura da Rede Social que, nesta fase, se revela mais interventiva. Em praticamente todas as Redes Sociais este Núcleo, composto maioritariamente por técnicos, assume duas funções essenciais- Por um lado, a de organizador da informação disponibilizada pelos parceiros, por outro, a de estruturador de linhas estratégicas de intervenção capazes de, pelos objectivos que preconizam, responder aos problemas sociais considerados prioritários para o desenvolvimento concelhio. Assim sendo, poder-se-á concluir que se o contributo dos parceiros se revelou fundamental ao nível do conhecimento da realidade de cada um dos concelhos, o das equipas técnicas manifestou-se principalmente na fase da estruturação dos eixos prioritários para o desenvolvimento concelhio.

A operacionalização do quadro estratégico de intervenção é concretizada através da elaboração de Planos de Acção. A análise deste instrumento planificador nas Redes Sociais do distrito da Guarda, permite-nos igualmente apresentar algumas conclusões. A primeira, remete para o facto de todos os planos desenharem um conjunto diversificado de acções que tentam responder aos problemas identificados, embora a ambição, o alcance e a inovação que estas integram possam ser perfeitamente discutíveis. Desta situação não pode

dissociar-se o facto de uma grande maioria das acções se encontrar dependente da capacidade de concertação de esforços locais. O recurso a fontes de financiamento externas não apresenta o lugar privilegiado que se poderia esperar. A esta situação talvez não seja alheio um dos pressupostos inscritos no Programa que afirma a necessidade de desenvolver Planos de Acção realistas. Numa altura em que as restrições orçamentais se traduzem em limitações na mobilização de recursos financeiros, as Redes Sociais manifestaram alguma cautela ao não fazer depender determinados projectos e acções de financiamentos que advenham de candidaturas a programas nacionais e/ou comunitários.

Na realidade, e como já foi referido, os parceiros locais assumem um papel preponderante nas planificações realizadas pelas Redes Sociais e, entre estes, é evidente a responsabilidade atribuída às autarquias. Estas aparecem como entidades parceiras na grande maioria dos projectos planeados, sendo mesmo apelidadas de entidades “responsáveis” ou “promotoras”. Conclui-se, assim, que a efectividade e sucesso de grande parte das acções definidas se encontram dependentes da actuação dos municípios e da sua capacidade de promoção e dinamização. Este aprofundamento das responsabilidades e das competências dos municípios reflecte claramente a actual tendência de descentralização das intervenções verificadas nas áreas sociais. Em concelhos do interior, onde frequentemente escasseiam estruturas organizativas capazes de assumir compromissos ambiciosos, ora por dificuldades financeiras, ora por falta de recursos humanos, a verdade é que as expectativas em relação ao papel das Câmaras Municipais tendem a assumir uma maior preponderância. No âmbito da Rede Social, a mais recente legislação contribui para esta situação ao conferir atribuições, perfeitamente definidas, aos presidentes de Câmara Municipal na condução dos processos de trabalho em parceria, constituindo-os, quase por inerência, como presidentes dos Conselhos Locais de Acção Social.

Relativamente ao papel das Redes Sociais na concretização dos objectivos do Plano Nacional de Acção para a Inclusão, é possível apresentar igualmente algumas referências conclusivas. Em primeiro lugar, as Redes Sociais não manifestam explicitamente essa preocupação. Aliás, a referência ao PNAI é realizada apenas em três Redes Sociais (Almeida, Sabugal e Trancoso) que se limitam a fazer uma breve apresentação das suas linhas de intervenção prioritárias, objectivos e medidas, sem efectuarem, contudo, as possíveis correspondências e interrelações com o seu PDS. Se considerarmos a análise dos conteúdos dos PDS's, podemos constatar um maior enquadramento dos eixos de desenvolvimento definidos neste documento com os objectivos de inclusão propostos no PNAI 2003-2005 do que naqueles que são referidos no PNAI 2006-2008. É certo que a maioria das Redes Sociais procedeu à construção deste instrumento antes da vigência do último PNAI, no entanto, a opção metodológica assumida nesta investigação, e que foi explicada no decurso do trabalho, possibilitou avaliar o seu enquadramento nos dois últimos PNAI's. Desta avaliação, conclui-se que a maior abrangência dos objectivos estabelecidos na segunda geração do PNAI, facilitou o seu desdobramento e concretização por parte dos planos definidos localmente, embora, e como já foi mencionado, estes não demonstrem de forma evidente essa intenção. De referir ainda que esta possibilidade se verificou com maior relevância relativamente ao objectivo que visava promover a participação no emprego e o acesso de todos aos recursos, aos direitos, aos bens e serviços, bem como naquele que remetia para uma actuação em favor dos mais vulneráveis. No tocante ao terceiro PNAI, foi possível observar que é ao nível da primeira prioridade, que visa combater a pobreza das crianças e dos idosos, através de medidas que assegurem os seus direitos básicos de cidadania, que a correspondência com os eixos de desenvolvimento dos PDS's é mais significativa, sobretudo em relação ao grupo dos idosos. A interpretação da articulação que é feita a este nível não pode dissociar-se das características que estes concelhos do interior apresentam em termos demográficos e que se reportam aos elevados índices de envelhecimento da população. Importa pois direccionar o combate à pobreza e à exclusão para o grupo populacional mais

representativo nestes concelhos, ou seja, para os idosos. A prioridade que visa corrigir as desvantagens na educação e formação/qualificação encontra expressividade ao nível das crianças e jovens, sobretudo em eixos cujos objectivos pretendem reduzir os casos de insucesso e abandono escolar, ao passo que entre os jovens e adultos em idade activa, o enfoque se posiciona na promoção dos níveis de escolaridade e formação da população como forma de facilitar o acesso a um emprego. A este nível, os eixos estruturantes do desenvolvimento são construídos, em algumas Redes, segundo uma orientação que integra uma dupla intervenção, ou seja, dirigindo-se para estas duas áreas temáticas – a Formação e o Emprego. No âmbito da última prioridade estabelecida no PNAI 2006-2008, não foi possível encontrar qualquer referência nos PDS's ao problema da imigração, sendo também em número pouco significativo aqueles que definem linhas de orientação dirigidas para a população portadora de deficiência. A ausência de expressão do grupo dos imigrantes no planeamento das Redes Sociais, pode encontrar a sua explicação no facto dos concelhos em causa não se constituírem como territórios atractivos de imigração, sendo pouco significativa a sua presença e consequentemente a preocupação com as discriminações de que normalmente são alvo. A análise dos PDS's desenvolvidos nos 14 concelhos permite ainda concluir que existe um conjunto de preocupações concelhias que não se conseguem posicionar neste terceiro PNAI. São disso exemplo evidente as prioridades definidas no âmbito da saúde e do turismo. Assim sendo, a abrangência das preocupações que se desenvolvem neste tipo de território não encontram total enquadramento no PNAI ainda vigente.

Por fim, e partindo do estudo da tipificação das situações de exclusão em Portugal, foi possível mais uma vez comprovar a multidimensionalidade caracterizadora de fenómenos como a pobreza e a exclusão social. O estudo parte da definição de três dimensões que integram um vasto conjunto de indicadores que têm como principal objectivo apreender os múltiplos significados associados a estes fenómenos. A análise da informação disponibilizada nos documentos de trabalho das Redes Sociais,

comparativamente com aquela que é retratada no estudo realizado em 2005, permite tecer algumas conclusões. Com efeito, as caracterizações apresentadas nos Diagnósticos das Redes Sociais (e considere-se aqui também os Pré-Diagnósticos) não traduzem a informação que consta dos indicadores estabelecidos para as três dimensões que pretendem definir as situações de exclusão: desafiliação, desqualificação objectiva e privação económica, ou porque não identificam esses indicadores, ou simplesmente porque dão conta de outro tipo de elementos informativos. Se é certo que alguns dos indicadores que permitem aferir resultados, no âmbito das dimensões da exclusão social consideradas no estudo, não encontram qualquer representatividade nos Diagnósticos Sociais dos concelhos do distrito da Guarda, também é possível identificar a existência de indicadores com um peso representativo muito reduzido nas caracterizações realizadas pelas Redes Sociais. Outra nota conclusiva que ressalta desta análise comparativa, relaciona-se com a forma diferenciada de apresentar determinadas informações que remetem precisamente para o mesmo problema. Em determinadas situações é possível verificar que existe informação disponível e que ilustra a realidade em questão, no entanto, esta ao não se apresentar sob a forma de indicador percentual dificulta uma análise comparativa e sistemática dessa mesma realidade.

Ainda no que concerne a este ponto de análise, foi possível identificar um vasto conjunto de outros indicadores que, podendo ser enquadrados nas dimensões referidas, ou noutras, reforçam a convicção de que a exclusão deve ser entendida na sua multidimensionalidade e tendo sempre como referência o território/espaco onde ocorrem as suas manifestações. Na realidade, e de um modo geral, as Redes Sociais apresentam a vantagem de demonstrar os problemas de acordo com a perspectiva daqueles que os presenciam e/ou vivenciam localmente. As dimensões da pobreza e da exclusão social são por isso ambivalentes, podendo variar consoante a visão e a construção que os actores de um determinado território desenvolvem. À Rede Social resta, de facto, contribuir para que todas as “visões” e “construções”, que a nível local se

desenvolvem, possam ser reconhecidas como problemas e necessidades de cuja resposta depende o bem-estar social de uma comunidade e o seu desenvolvimento.

BIBLIOGRAFIA

ADELMAN, Irma; MORRIS, Cynthia T. (1973), *Economic Growth and Social Equity in Developing Countries*, California, Stanford University Press.

ALMEIDA, João Ferreira de *et al.* (1994), *Regiões Rurais Periféricas: Que Desenvolvimento? – Uma Experiência no Concelho de Almeida*, Lisboa, Edição Centro de Acolhimento e Integração Social/Centro de Investigação e Estudos de Sociologia.

AMARO, Rogério Roque (1990a), “Desenvolvimento e Injustiça Estrutural”, *Communio*, n.º 5, Setembro – Outubro, Lisboa, pp. 449 - 459.

AMARO, Rogério Roque (1990b), “Europa das Nações, Europa das Regiões?”, *CESO - Revista do Centro de Estudos “Economia e Sociedade”*, n.º 3, pp. 7 - 22.

AMARO, Rogério Roque (1990c), “O «Puzzle» Territorial dos anos 90 – uma Territorialidade Flexível (e uma nova base para as relações entre nações e regiões)”, *Vértice*, n.º 33, pp. 39 - 48.

AMARO, Rogério Roque (1991), “Lógicas de Espacialização da Economia Portuguesa”, *Sociologia - Problemas e Práticas*, n.º 10, Lisboa, Centro de Investigação e Estudos de Sociologia, ISCTE, pp. 161 - 182.

AMARO, Rogério Roque (1997a), “Desenvolvimento Local – um Caminho para a Sociedade Providência?”, *Comunicação à III Conferência dos Economistas de Língua Portuguesa*, Rio de Janeiro.

AMARO, Rogério Roque (1997b), “O Conceito de Desenvolvimento Local no Quadro da Revisão do Conceito de Desenvolvimento”, *in* José Carlos Albino e Laura Leão (org.), *Desenvolver (Des) Envolvendo - Reflexões e Pistas para o*

Desenvolvimento Local, Messejana, Edição ESDIME - Agência para o Desenvolvimento Local no Alentejo Sudoeste, pp. 155 - 169.

AMARO, Rogério Roque (1998), “O Desenvolvimento Local em Portugal – As Lições do Passado e as Exigências do Futuro”, A REDE para o Desenvolvimento Local, n.º especial, Novembro, pp. 60 - 64.

AYDALOT, P. (1985), *Économie Régional et Urbaine*, Economica, Paris, OB.

ALVES, João Emílio; MARTINS, Alexandre Cotovio; CHETA, Rita (2007), *Emprego, Formação e Redes Sociais*, Lisboa, Celta Editora.

ARAÚJO, Joaquim Filipe Ferraz Esteves (2002), “Os Dirigentes na Relação entre a Administração Pública e os Cidadãos”, *Revista de Administração Políticas Públicas*, Volume III, nºs 1-2, pp. 28 - 35.

BAPTISTA, A. (1985), “Mobilização do Potencial Endógeno de Desenvolvimento”, *Revista de Investigação Urbana*, Lisboa, n.º 2.

BIT – Bureau Internacional do Trabalho (2003), *A Luta Contra a Pobreza e a Exclusão Social em Portugal - Experiências do Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza*, Genebra, STEP – Programa Global Estratégias e Técnicas Contra a Exclusão Social e a Pobreza.

BOGASON, Peter (2000), *Public Policy and Local Governace*, Cheltenham, Edward Elgar.

CAPUCHA, Luís (1998), “Pobreza, Exclusão Social e Marginalidades”, in José Manuel Leite Viegas e António Firmino da Costa (org), *Portugal que Modernidade?* Oeiras, Celta Editora, pp. 209 - 242.

CAPUCHA, Luís (1999), *in* Actas do Seminário Pobreza e Exclusão Social – Percursos e Perspectivas de Investigação em Portugal, Lisboa, Centro Ismaili: Centro de Estudos para a Intervenção Social, Novembro de 1999, pp. 25 - 32.

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

CARVALHO, Esmeralda (2003), “Linhas Estratégicas do PNAI”, Pretextos, *Plano Nacional de Acção para a Inclusão*, Lisboa, Instituto de Solidariedade e Segurança Social, nº 14, Dezembro de 2003, pp.14 - 17.

CASTEL, Robert (1991), “De l’Indigence à l’exclusion: la Désaffiliation”, *in* Jacques Danzelot (dir.) *Face à l’Exclusion. Le Modèle Français*, Paris, Editions Esprit, pp. 137 - 168.

CASTEL, Robert (1995), *Les Métamorphoses de la Question Social. Une Chronique du Salarial*, Paris, Fayard.

CASTRO, José Luís (2001), “ Rede Social: um Modelo Diferente de Trabalho em Parceria”, Pretextos, *Parcerias*, Lisboa, Ministério do Trabalho e da Segurança Social, Instituto para o Desenvolvimento Social, n.º 8, Dezembro 2001, pp. 4 - 7.

CCE - Comissão das Comunidades Europeias (2000), *Comunicação da Comissão Construir uma Europa Inclusiva*, Bruxelas, 01.03.2000, [citado em 20-07-2007]. Disponível em:<http://eur-lex.europa.eu>.

CCE - Comissão das Comunidades Europeias (2003), *Relatório Conjunto Sobre a Inclusão Social, que sintetiza os resultados da análise dos Planos Nacionais de Acção para a Inclusão (2003-2005)*, Bruxelas, 12.12.2003, [citado em 20-07-2007]. Disponível em:<http://eur-lex.europa.eu>.

CCE - Comissão das Comunidades Europeias (2005a), *Projecto de Relatório Conjunto sobre Protecção Social e Inclusão Social, Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões*, Bruxelas, 27.01.2005, [citado em 16-06-2007]. Disponível em: http://www.dgeep.mtss.gov.pt/estudos/peis/com0569_pt.pdf.

CCE - Comissão das Comunidades Europeias (2005b), *Comunicação da Comissão relativa à Agenda Social*, Bruxelas, 09.02.2005, [citado em 20-07-2007]. Disponível em: <http://www.pnai.pt/does/Agenda%20social%202005-2010-pdf>.

CÓNIM, Custódio N. P. S. (1998), “Desenvolvimento Humano: Uma Perspectiva de Sistematização (1970-1995), *Prospectiva e Planeamento*, 3/4-1997/1998, pp.279-307 [citado em 21-06-2007]. Disponível em: http://www.dpp.pt/pages/pesquisa/detalhes.php?ct=2&cod=46&ext=1&ano=1997&cod_per=6.

CORNIA, Giovanni Andrea; Jolly, Richard; Stewart, Frances (1987), *Adjustment With a Human Face*, Oxford, Oxford University Press.

COSTA, Alfredo Bruto (1998), *Exclusões Sociais*, Colecção Fundação Mário Soares, Cadernos Democráticos, Lisboa, Edição Gradiva.

DOWBOR, Ladislav (2001), *Da Globalização ao Poder Local: a Nova Hierarquia dos Espaços*, São Paulo, ENAP.

ESPING – ANDERSON, Gosta (1990), *The Three World's of Welfare Capitalism*, Cambridge, University Press.

ESTIVALI, Jordi *et al.* (2006), *Activar a Participação – Pequenas Experiências, Grandes Esperanças!* REAPN – Rede Europeia Anti – Pobreza.

FANGUEIRO, Cristina (2002), “O Território Enquanto Fonte de Intercooperação”, Pretextos, *Desenvolvimento Social*, Lisboa, Instituto de Solidariedade e Segurança Social, nº 12, Agosto de 2002, pp. 20 - 23.

FANGUEIRO, Cristina (2002), “A Rede Social e o Plano Nacional de Acção para a Inclusão”, Pretextos, *Plano Nacional de Acção para a Inclusão*, Lisboa, Instituto de Solidariedade e Segurança Social, n.º 14, Dezembro 2003, pp.8-9.

FAVREAU, Louis (1994), “L` Economie Solidaire à l`Américaine: Le Développement Économique Communautaire”, in Jean – Louis Laville (ed.) *L` Economie Solidaire - Une Perspective Internationale*, Paris, Desclée de Brouwer, pp. 95 - 140.

FERNANDES, António Teixeira (1988), *Os Fenómenos Políticos*, Porto, Edições Afrontamento.

FERREIRA, Catarina (1998), *Desenvolvimento Humano Revisitado*, Brief Papers n.º 3/98, Lisboa, CESA, [citado em 16-05-2007]. Disponível em: http://pascal.iseg.utl.pt/ncesa/files/Brief_98_3.PDF.

FERREIRA, Claudino Cristóvão (1994), *Pobreza, Cidadania e Desqualificação Social: Uma Abordagem Sociológica da Exclusão Social em Portugal*, Provas de Aptidão Científica e Capacidade Pedagógica, Relatório de Aula da Disciplina de Problemas da Sociedade Portuguesa Contemporânea, Coimbra, FEUC.

FERREIRA, Fernando Ilídio (2004), “*Ambiguidades das Políticas Sociais Contemporâneas: a Participação sem Participantes*”, VIII Congresso Luso – Afro – Brasileiro de Ciências Sociais, Coimbra 16, 17 e 18 de Setembro de 2004, Coimbra, Centro de Estudos Sociais. [citado em 13-07-2007]. Disponível em: <http://www.ces.uc.pt/lab2004/inscricao/propostas/pdfs/fferreira.pdf>.

FERRERA, Maurizio (1996), "The Southern Model of Welfare in Social Europe", *in Journal of Europe Social Policy*, 6/1, pp.13 - 37.

FERRERA, Maurizio; HEMERIJCK, Anton; RHODES, Martin (2000), *The Future of Social Europe – Recasting Work and Welfare in the New Economy*, Celta Editora.

FRAGOSO, António (2005), "Contributos para o Debate Teórico sobre o Desenvolvimento Local: Um Ensaio Baseado em Experiências Investigativas", *Revista Lusófona de Educação*, 5, pp. 63 - 83.

FRÉTIGNÉ, Cédric (1999), *Sociologie de l'Exclusion*, L'Harmattan, Paris.

FRIEDMANN, John (1996), *Empowerment – Uma Política de Desenvolvimento Alternativo*, Oeiras, Celta Editora.

GIDDENS, Anthony (1990), *Sociology*, Oxford, Polity Press.

GONÇALVES, Alda Teixeira (2004), "Plano Nacional de Acção para a Inclusão 2003-2005: um Instrumento Estratégico", *Cidade Solidária*, Julho 2004, pp. 84 – 90, [citado em 15-08-2007]. Disponível em: http://WWW.scml.pt/media/revista/rev_12/PNAI.pdf.

GONÇALVES, Maria Eduarda (2001), "Europeização e Direitos dos Cidadãos", *in* Boaventura de Sousa Santos (org.), *Globalização: Fatalidade ou Utopia?*, Porto, Edições Afrontamento, pp. 339 - 366.

GREFFE, X. (1984), *Territoires en France – Les Enjeux Économiques de la Descentralization*, Paris, Económica.

GUIBENTIF, Pierre (1996), "The Transformation of the Portuguese Social Security System", in Rhodes Martin (ed.), *South European Society Politics: Special Issue Southern European Welfare States*, Vol. I, n.º 3, pp. 219 - 239.

HELENO, Armandina (2003), "PNAI's – 2.ª Geração em Preparação", REDITEIA, Porto, REAPN: Rede Europeia Anti Pobreza/Portugal, Março de 2003, n.º 3, pp. 41 - 44.

HENRIQUES, J. (1990), *Municípios e Desenvolvimento – Caminhos Possíveis*, Lisboa, Escher.

HESPANHA, Pedro (1999), "The Portuguese Late Modernization and the Complexities of Inclusion Through Work", in Jens Lind e Iver Moller (eds.) *Inclusion and Exclusion: Unemployment and Non-standard Employment In Europe*, Aldershot, Ashgate, pp. 63 - 88.

HESPANHA, Pedro (2001a), "Mal – Estar e Risco Social num Mundo Globalizado", in Boaventura de Sousa Santos (orgs), *Globalização – Fatalidade ou Utopia?*, Porto, Edições Afrontamento, pp. 163 - 196.

HESPANHA, Pedro (2001b), "Um Compromisso Moderado sobre a Nova Estratégia Europeia", Pretextos, Edição IDS e MTS, Junho de 2001, n.º 5, pp.24 - 25.

HESPANHA, Pedro; MOLLER, Iver (2002), "Padrões de Exclusão e Estratégias Pessoais", in Rok Van Berkel e Iver Moller (org.), *Active Social Policies in the EU Inclusion Through Participation?*, Bristol, The Policy Press, pp. 55 - 78.

HIRSCHMAN, Albert (1986), *A Economia como Ciência Moral e Política*, São Paulo, Brasiliense.

KLEINMAM, Mark; PIACHAUD, David (1993), "European Social Policy: Conceptions and Choices", *Journal of European Social Policy*, 3 (1), pp. 1 - 19.

IDS - INSTITUTO PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIAL (2001a), *Plano Nacional de Acção para a Inclusão*, Pretextos, Lisboa, Junho de 2001, n.º 5.

IDS - INSTITUTO PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIAL (2001b), *Programa Rede Social*, Lisboa, Setembro de 2001.

IDS – INSTITUTO PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIAL (2002), *Plano de Desenvolvimento Social*, Lisboa, Programa Rede Social.

ISS - INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL , I.P. (2005), *Tipificação das Situações de Exclusão em Portugal Continental*, Lisboa.

LEWIS, Arthur W. (1954), *A Teoria do Desenvolvimento Económico*, Biblioteca de Ciências Sociais, S. Paulo, Zahar Editores.

MARSHALL, Thomas Humphrey (1992), *Citizenship and Social Class*, London, Pluto Press.

MIRALTO, Irene *et al.* (2002), “Iniciativas de Suporte ao Desenvolvimento Social e Comunitário”, *in* Portugal 1995 – 2000: Perspectivas de Evolução Social, DEPP/MTS, Colecção Cogitum, Celta Editora, pp. 279 – 299.

MISHRA, Ramesh (1999), “Para além dos Estados – Nação: a Política Social na Era da Globalização”, *Cadernos de Política Social*, 1, pp. 165 - 192.

MSST – Ministério da Segurança Social e do Trabalho (2003), *Plano Nacional de Acção para a Inclusão – Combater a Exclusão Promover o Desenvolvimento*, Portugal 2003-2005, Lisboa, Julho 2003.

MTS - Ministério do Trabalho e da Solidariedade (2001a), *Não à Pobreza: Erradicação da Pobreza 1997 – 2006*, Coordenação Rogério Roque Amaro

(PROACT – ISCTE), Lisboa, Edição Comissariado Regional do Norte de Luta Contra a Pobreza, Outubro de 2001.

MTS - Ministério do Trabalho e da Solidariedade (2001b), *Plano Nacional de Acção para a Inclusão – Compromisso para a Inclusão*, Portugal 2001-2003, Lisboa, Junho de 2001.

MTSS - Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (2006), *Plano Nacional de Acção para a Inclusão*, Portugal 2006-2008, Lisboa, [citado em 15-09-2007]. Disponível em: <http://WWW.pnai.pt>

MOLLER; Iver (1998), “On the Spoor of Conceptual Clarification”, *in* INPART Working Paper, Abril de 1998, Programa TSER.

MOZZICAFREDDO, Juan (1997), *Estado – Providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta Editora.

NÓVOA, António *et al.* (1992), *Formação para o Desenvolvimento*, Lisboa, Fim de Século.

O’CONNOR, James (1990), “Las Condiciones de Producción. Por un Marxismo Ecológico, una Introducción Teórica”, *in* *Ecología Política*, 1.

OIT - Organização Internacional do Trabalho (2003), *A Luta Contra a Pobreza e a Exclusão Social em Portugal – Experiência do Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza*, Genebra, Bureau Internacional do Trabalho.

PAUGAM, Serge (1996), *L’Exclusion: Vétat des Savoirs*, Paris, La Découverte.

PETRELLA, Ricardo (1990), *Portugal - Os Próximos 20 Anos*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.

o conhecimento de problemáticas específicas, mediante a aplicação de questionários que traduziram elementos informativos relativos às situações que pretendiam retratar.

Contrariamente à filosofia das políticas sociais activas, onde se situa a Rede Social, que preconiza a participação dos destinatários das intervenções sociais, constatamos que, nesta fase exploratória, essa participação se revelou praticamente inexistente. Quase que nos podemos atrever a referir que parece haver um conjunto de actores-tipo que são mobilizados pelas Redes Sociais para levar a cabo a sinalização dos problemas e necessidades do concelho onde desenvolvem a sua actuação.

Outra importante nota conclusiva remete-nos para as estruturas que materializam as Redes Sociais. Embora o Programa defina como fundamental a constituição de duas formas organizativas que se constituem como plataformas de planeamento e coordenação da intervenção social – o CLAS e as CSF –, a verdade é que apenas foi possível constatar o contributo dos CLAS na elaboração dos Diagnósticos Sociais. As reuniões e as sessões de trabalho que se estruturaram com vista à detecção dos principais problemas, necessidades e potencialidades locais, foram realizadas com a participação dos parceiros dos CLAS. É esta a estrutura privilegiada pelas Redes Sociais do distrito da Guarda na fase em que se potencia o conhecimento sobre as realidades concelhias e as dinâmicas sociais existentes. A principal justificação para a não constituição das CSF pode ser encontrada no facto de a maioria das freguesias que compõem os concelhos do distrito da Guarda não apresentarem um elevado número de habitantes ou de entidades que desenvolvam a sua intervenção ao nível da freguesia, sejam elas de natureza pública ou privada.

Depois de recolhida a informação, o planeamento da intervenção prossegue com a construção dos Planos de Desenvolvimento Social. Este instrumento assume em todas as Redes Sociais o papel preconizado pelo programa, ou

RODRIGUES, Fernanda (2006), “Conferência Internacional Inlua – Trabalhando Juntos para a Inclusão dos Imigrantes”, 5 de Dezembro de 2006, [citado em 25-08-2007]. Disponível em: <http://www.inlua.eu/LinkClick.aspx?fileticket=cobqdkGGYLO%3d&tabid=888mid=435>.

RODRIGUES, Fernanda; STOER, Stephan (1998), *Entre Parceria e Partenariado: Amigos Amigos, Negócios à Parte*, Oeiras, Celta Editora.

RUBARTH, Ernesto Otto (1999), *A Diplomacia Brasileira e os Temas Sociais: O Caso da Saúde* Fundação Alexandre Gusmão, Centro de Estudos Estratégicos, Coleção Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, Brasília, Instituto Rio Branco.

RUIVO, Fernando (1990), “Local e Política em Portugal: o Poder Local na Mediação entre Centro e Periferia”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 30, pp. 75 - 95.

RUIVO, Fernando (2000), *Poder Local e Exclusão Social*, Coimbra, Quarteto Editora.

RUIVO, Fernando (2002), *Localização de Políticas Públicas*, Oficina do CES, Coimbra, n.º 178.

RUIVO, Fernando (2003), “Localização de Políticas Públicas”, *REDITEIA – Combate à Pobreza ao Nível Local*, Rede Europeia Anti – Pobreza, REAPN/Portugal, vol. 30, Jan. - Mar. 2003, pp. 28 - 31.

SANGREMAN, Carlos (2004), *O Desenvolvimento e o Bem - Estar na África Subsaariana: Alternativas de Medida e Avaliação no caso da Cidade de Bissau, Republica da Guiné - Bissau*, VIII Congresso Luso - Afro - Brasileiro de Ciências Sociais, Coimbra 16, 17 e 18 de Setembro de 2004 [on - line]. Centro de Estudos Sociais, Coimbra. [citado em 15-05-2007]. Disponível em: <http://www.ces.uc.pt/lab2004/pdfs/Carlossangreman.pdf>.

SANTOS, Boaventura de Sousa (1990), “ O Estado, a Sociedade e as Políticas Sociais: o Caso das Políticas de Saúde”, in Boaventura de Sousa Santos, *O Estado e a Sociedade em Portugal (1974 – 1998)*, Porto, Edições Afrontamento, pp.193 - 266.

SANTOS, Boaventura de Sousa (1993), “O Estado, as Relações Salariais e o Bem-estar Social na Semiperiferia: O Caso Português”, in *Portugal: Um Retrato Singular*, Porto, Edições Afrontamento.

SANTOS, Boaventura de Sousa (2001), “Os Processos da Globalização”, in Boaventura de Sousa Santos (org.), *Globalização – Fatalidade ou Utopia?* Porto, Edições Afrontamento, pp. 3 - 106.

SANTOS, Boaventura de Sousa; Ferreira, Sílvia (2001), “A Reforma do Estado-Providência entre Globalizações Conflitantes”, in Pedro Hespanha e Graça Carapinheiro (orgs.), *Risco Social e Incerteza – Pode o Estado Social Recuar Mais?* Porto, Edições Afrontamento, Capítulo V, pp. 177- 225

SEERS, Dudley (1979), “Os Indicadores de Desenvolvimento: o que estamos a medir?”. *Análise Social*, Vol. XV (60) – 4.º, Lisboa, pp. 949 - 968.

SILVAS, Carlos Nunes (1999), “Administração Autárquica e Governance Local”, in Carminda Cavaco (coord.), *Desenvolvimento Rural – Desafio e Utopia*, Universidade de Lisboa, Centro de Estudos Geográficos, 50, pp. 69 - 72.

SILVA, Manuela (1984), "Uma Estimativa da Pobreza em Portugal em 1974", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, Centro de Estudos Sociais, n.º 1.

SILVA, Manuel Carlos (2000), "Globalização Hegemónica e Globalização Contra – Hegemónica: Notas para um Debate", *in* José Manuel Leite Viegas e Eduardo Costa Dias (org.), *Cidadania, Integração, Globalização*, Oeiras, Celta Editora, pp. 289 - 309.

SILVA, M.; Silva, S. (2002), "O Modelo de Solow", *in* Costa, I. (Coord.), *Compêndio de Economia Regional e Urbana*, Coimbra, APDR.

SILVA, Manuela; COSTA, Alfredo Bruto da (1989), *Pobreza Urbana em Portugal: Um Inquérito a Famílias em Habitat Degradado nas Cidades de Lisboa, Porto e Setúbal*, Lisboa, Departamento de Pesquisa Social da Caritas Portuguesa.

TOURRAINE, Alain (1992), "Inégalités de la Société Industrielle, Exclusion du Marché", *in* J. Affichard e J. - B. de Foucauld (Ed.), *Justice Sociale et Inégalités*, Paris, Esprit.

WULL, S. (1991), *Du Chômage à l'Exclusion*, Paris, Syros.

XIBERRAS, Martine (1993), *As Teorias da Exclusão*, Lisboa, Instituto Piaget.

LEGISLAÇÃO CONSULTADA

- Decreto – Lei 159/99 de 14 de Setembro.
- Decreto – Lei 115/2006, de 14 de Junho.
- Declaração de Rectificação n.º 10-O/98, de 30 de Maio.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 197/97 de 18 de Novembro.