

Redes Sociais

EXPERIÊNCIAS, POLÍTICAS
E PERSPECTIVAS

Organização de **Alcides A. Monteiro** / **Fernando Bessa Ribeiro**

UMUS



Universidade do Minho
Centro de Investigação em Ciências Sociais

Redes Sociais

Redes Sociais

Experiências, políticas e perspectivas

Alcides A. Monteiro e Fernando Bessa Ribeiro
(organizadores)



Universidade do Minho
Centro de Investigação em Ciências Sociais

Lista de siglas

ADL	Associação de Desenvolvimento Local
CET	Centro de Estudos Territoriais
CETRAD	Centro de Estudos Transdisciplinares para o Desenvolvimento
CLAS	Conselho Local de Acção Social
CSF	Comissão Social de Freguesia
CSIF	Comissão Social Inter-Freguesia
DS	Diagnóstico Social
EUROSTAT	Gabinete de Estatísticas da União Europeia
FSE	Fundo Social Europeu
GIESTA	Grupo de Intervenção, Estudo Social, Tratamento e Apoio
HIV	Vírus da Imunodeficiência Humana
IAP	<i>International Association for Public Participation</i>
IDS	Instituto para o Desenvolvimento Social
IEPC	Inquérito às Entidades Parceiras do CLAS
ILE	Iniciativa Local de Emprego
IPSS	Instituição Particular de Solidariedade Social
ISS	Instituto da Segurança Social
LGNT0	<i>Local Government National Training Organisation</i>
LP	Linha de Pobreza
MAC	Método Aberto de Coordenação
MIP	Método Integrado de Medição da Pobreza

NBI	Necessidades Básicas Insatisfeitas
NE	Núcleo Executivo
ONG	Organização Não-Governamental
PDS	Plano de Desenvolvimento Social
PNAI	Plano Nacional de Acção para a Inclusão
PNUD	Relatório de Desenvolvimento Humano
PRSM	Programa da Rede Social de Mogadouro
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
REAPN	Rede Europeia Anti-Pobreza (Portugal)
RS	Rede Social
RSM	Rede Social de Mogadouro
SIL	Sistemas de Informação Local
SWOT	<i>Strengths, Weaknesses, Opportunities, and Threats</i>
UBI	Universidade da Beira Interior
UBI-CES	Centro de Estudos Sociais da Universidade da Beira Interior
UE	União Europeia
UTAD	Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro

Agradecimentos

Como sempre, este livro não seria possível sem o contributo dedicado e desinteressado de pessoas e instituições. Começamo por agradecer o empenho dos autores que, respondendo ao desafio lançado pelos organizadores, aceitaram contribuir com os textos que agora se publicam, tendo por base as comunicações e os comentários apresentados no seminário realizado em 28 e 29 de Setembro de 2006 na Universidade da Beira Interior. Tratou-se de uma organização conjunta do Centro de Estudos Sociais da UBI e do Centro de Estudos Transdisciplinares para o Desenvolvimento da UTAD, cujas direcções apoiaram a iniciativa desde o primeiro momento. Tendo os encargos da organização recaído sobre o UBI-CES, é justo lembrar o modo competente como os seus membros trabalharam na preparação e execução do seminário. Devemos também manifestar o nosso apreço à Reitoria da UBI pela disponibilização das instalações e dos recursos imprescindíveis para uma realização adequada do evento. O seminário contou com o apoio financeiro da Fundação para a Ciência e Tecnologia que muito contribuiu, entre outros aspectos, para que este livro chegasse até ao leitor. Cabe ainda sublinhar o trabalho competente e dedicado da Manuela Mourão, do secretariado do Departamento de Economia, Sociologia e Gestão da UTAD, na edição e revisão final do documento.

Os organizadores

Introdução

Alcides A. Monteiro

Numa extensão e com uma dinâmica porventura inéditas ao nível da implementação de políticas sociais em Portugal, o Programa Rede Social, criado em 1997, está hoje implementado em 276 concelhos portugueses, sendo 206 desses concelhos já possuidores do seu Diagnóstico Social.¹ A experiência da constituição de Redes Sociais (RS) concelhias estendeu-se, assim, à quase totalidade do território continental (constituído por 278 concelhos), num amplo movimento de mobilização dos parceiros sociais no combate à exclusão social e promoção do desenvolvimento local.

Justifica-se, deste modo, olhar a experiência das Redes Sociais como um importante “laboratório” na aferição da mudança no que toca a modelos e práticas de intervenção social. Particularmente, quando este Programa procura introduzir a alternativa e a inovação a partir dos dois pilares que lhe conferem um carácter distintivo face a outros programas, medidas ou modelos de intervenção: por um lado, a aposta no planeamento estratégico e, por outro, a sustentabilidade da acção a partir de dinâmicas de parceria e participação alargadas. Teresa Amor, investigadora responsável pela avaliação nacional do Programa, vai mesmo mais longe, ao afirmar que tal experiência tem o potencial para extravasar o âmbito da Política Social, mesmo na sua dimensão de Políticas Sociais Activas, para se constituir, sob determinadas condições institucionais e normativas a especificar, numa plataforma para a concretização de instâncias de governança de base territorial (2005: 50).

Governança, governo, governança: qualquer um destes termos, ou ainda o de “governância”, tem vindo a ser usado em Portugal como o equivalente ao inglês *governance* ou ao francês *gouvernance*. Qualquer um dos três primeiros termos, por sua vez, está disponível no léxico português, ainda que o termo “governança” receba o apoio de alguns autores por, ao ser menos comum, poder reforçar a ideia de diferença e clarificar fronteiras face a outros modos, mais tradicionais, de governar. Mas, porventura mais relevante do que procurar a designação portuguesa para o conceito, está em causa o possível significado inovador das políticas e práticas que se escondem por detrás do termo.

¹ Dados relativos a Julho de 2006.

Autores como Bovaird e Löffler (*in* Bovaird, Löffler and Diez, 2001: 6), Côté (2003) ou Kooiman (2003) consideram estarmos perante uma forma alargada de governo, quando contrastada com as formas mais tradicionais. Tal é justificado porque “... permite apreender o facto de que as responsabilidades outrora entregues ao Estado são actualmente progressivamente partilhadas com os actores sociais e emergem assim de novas articulações entre o Estado e a sociedade civil” (Côté, Lévesque, Morneau, 2005: 2). Se “governo” está associado ao exercício do poder pelos líderes políticos, “governança” refere-se ao estabelecimento das regras, à aplicação das regras e ao reforço das regras (Kjaer, 2004: 10), numa perspectiva que coloca o conceito de interacção no centro da acção governativa.

As interacções, predominantemente vistas como úteis ao nível “micro” das relações sociais (família, grupo de amigos ou grupos informais) mas sendo-o porventura menos em outros contextos sociais (Kooiman, 2003: 12), têm vindo, no entanto, a ser crescentemente encaradas como bases essenciais para uma transformação dos modelos de administração da coisa pública nos quais, em teoria e na prática, todas as categorias de *stakeholders* (cidadãos, terceiro sector, empresas, *media*, poder central e/ou autoridades locais) deveriam ter o poder de se influenciarem mutuamente nos processos de tomada de decisão. A aposta nas denominadas “parcerias” concentra muita da atenção por parte daqueles que vêem nesta perspectiva a fórmula desejável para governar em rede e a partir de múltiplos centros.

Contudo, a afirmação do princípio da governança não remete apenas para a incorporação do conceito e prática da parceria. Outros requisitos surgem como determinantes para que a governança possa acontecer (Peters, 2003): a criação de mecanismos ou processos que possibilitem a articulação de um conjunto de prioridades e objectivos para a sociedade, a partir de um consenso encontrado no seio dessa mesma sociedade; a conquista no seio das estruturas de governo, mas também das redes e dos mercados, de uma capacidade para se gerarem coerência e consistência ao nível das políticas a implementar; na medida em que se alteram os padrões de governo, importa igualmente encontrar outros instrumentos de política, que se substituam à regulação, à provisão directa ou ao subsídio; e, finalmente, requerem-se mecanismos eficazes que garantam *feedback* e *accountability*.

Ainda em favor da compreensão da complexidade e diversidade que o conceito de governança pode comportar, importa prestar atenção à tipologia de modelos de governança proposta por Treib, Bâhar e Falkner, resultante de uma combinatória entre os instrumentos legais usados (obrigatórios, tais como leis, regulações, directivas e decisões, *versus* não obrigatórios, como recomendações, opiniões ou conclusões) e os modos de implementação seguidos (que podem ser mais rígidos ou, em alternativa, mais flexíveis). Como

consequência, poderão ser definidos quatro grandes modelos de governança: (i) *Coerção*, que é caracterizada pela prescrição de instrumentos legais detalhados e obrigatórios, cuja implementação se torna grandemente estandarizada; (ii) *Voluntarismo*, ou o oposto total ao modelo anterior, cuja base assenta em instrumentos não obrigatórios e grandes objectivos, a serem implementados de forma flexível e caso a caso; (iii) *Targeting*, ou seja, um modelo que usa essencialmente recomendações não vinculadoras, mas cujo carácter mais detalhado deixa menos margem ao nível da implementação; (iv) *Quadro regulador*, que produz instrumentos legais relativamente obrigatórios e os faz acompanhar de grandes objectivos a atingir ou de propostas quanto a diferentes modos para os implementar.

Na compreensão da diversidade de opções que comporta, alguns autores apontam para uma evolução de algumas dessas fórmulas em direcção ao que se poderia denominar de “boa governança”, traduzida numa forma de operar que seja “... responsável, participada, imputável, e crescentemente efectiva (i. e., democrática)” (CDC, 2000: 7). Outros autores, ao invés, preferem sublinhar o modo como determinados modelos podem vir a significar perdas na capacidade para governar. Interrogam-se sobre o potencial de deriva que pode ser introduzido pelas visões mais “soft” da governança, as quais, na linha mais neoliberal, têm apontado mesmo para a possibilidade de uma “governança sem governo” (Peters, 2003). No essencial, os argumentos invocados são os de que a gestão governativa conduzida a partir de um conjunto de redes auto-organizadas poderá significar uma mais equilibrada distribuição do poder, maior autonomia de decisão, nomeadamente ao nível local, e o crescente envolvimento dos diferentes actores sociais nas dinâmicas de governança. Mas, se não devidamente apoiada numa articulação entre fluxos horizontais e verticais que organizem um balanço de poder entre a democracia representativa e a democracia participativa, também poderá vir a reflectir-se na perda de legitimidade para governar, na vulnerabilidade a interesses locais menos transparentes e abertos à participação, na diluição dos mecanismos de imputabilidade ou, mesmo, a conflitos de objectivos e valores que afastam a acção governativa da prossecução do interesse colectivo.

Num tal contexto de debate, dois grupos de investigação/avaliação (pertencentes ao Cetrad da UTAD e ao UBI-CES da UBI), que entre outras afinidades partilham a de se terem envolvido activamente em processos de consultoria e avaliação de Redes Sociais concelhias, decidiram unir esforços no sentido de promover uma discussão pública sobre o Programa Rede Social, onde fosse possível conjugar a análise de casos concretos com reflexões teóricas de maior amplitude. Como resultado, nos dias 28 e 29 de Setembro de 2006 teve lugar na Universidade da Beira Interior, Covilhã, um seminário subordinado ao tema “Redes Sociais: experiências, discursos e perspectivas”. Para além dos

investigadores pertencentes aos dois Centros envolvidos, foram endereçados convites à participação por parte de outros investigadores, de representantes institucionais ligados ao Instituto da Segurança Social e à Comissão Inter-Ministerial do PNAI, assim como a técnicos directamente ligados à implementação da Rede Social nos concelhos da Guarda, Idanha-a-Nova, Macedo de Cavaleiros e Mogadouro.

O livro que agora se apresenta reúne os textos que serviram de base às comunicações apresentadas ao referido seminário, organizados em função de igual distribuição pelas sessões que o compuseram: Sessão 1 – A rede social na primeira pessoa: experiências no terreno e seus resultados; Sessão 2 – Exercícios de intervenção, acompanhamento e avaliação: resultados e debates metodológicos; Sessão 3 – Políticas de combate à pobreza e exclusão social e as redes sociais: potencialidades e perspectivas. Deve-se sublinhar que os textos que agora se publicam não correspondem de modo exacto ao que foi apresentado no seminário. Ainda que em grau variável, os autores entenderam proceder a modificações significativas, em benefício de uma superior densidade teórica e empírica dos capítulos que compõem o livro.

Ana Margarida Almeida e Salomé Caterna aportam ao debate um quadro de reflexão que resulta de uma experiência directa de terreno, dado terem integrado as equipas técnicas que apoiaram a implementação de RS nos concelhos da Guarda e de Macedo de Cavaleiros. No primeiro dos casos, importa sublinhar que estamos perante o único exemplo a nível nacional em que o Município não assumiu em exclusividade a responsabilidade na promoção da respectiva RS. Com efeito, e de acordo com o permitido pela legislação, a RS do concelho da Guarda foi promovida e dinamizada a partir de uma parceria entre o respectivo município e uma Associação de Desenvolvimento Local, a ADM-Estrela. É da consolidação dessa experiência única, cuja análise possibilita identificar factores de sucesso e alguns constrangimentos, que o texto de Ana Margarida Almeida procura dar conta. Por sua vez, Salomé Caterna opta por um registo dinâmico, que coloca no centro a experiência na primeira pessoa, enquanto animadora e impulsionadora do processo de constituição da RS. A partir do seu interior, relata-se a evolução cronológica de um CLAS, na sua função de principal estrutura de base concelhia que sustenta a implementação das RS. Particular atenção é prestada ao modo como a esta dinâmica se foram associando agentes das mais distintas configurações, conferindo força ao projecto mas gerando igualmente certas zonas de fragilidade. A presente sessão beneficiou ainda dos comentários críticos de Timothy Koehnen, que posteriormente os passou a texto e aqui são também publicados. Nessa síntese, o autor focaliza-se na mobilização e processo de implementação dos CLAS e CSIF, reflectindo ainda sobre o papel do cidadão privado e dos grupos excluídos do processo de desenvolvimento local.

Da segunda sessão apresentam-se três textos. Hermínia Gonçalves aproveita a experiência avaliativa, à qual associa a preparação de um doutoramento que toma por objecto empírico as Redes e Parcerias, para desenvolver um quadro de reflexão sobre a relação entre estes dois conceitos e consequentes práticas. Debruça-se sobre as suas definições teóricas e debates metodológicos que rodeiam a implementação de redes e/ou parcerias, para, seguidamente, os articular em torno do modelo de “parceria em rede”. Por fim, usa o exemplo da RS de Carrazeda de Ansiães para ilustrar as possibilidades e elementos fundamentais à implementação de uma parceria orgânica em rede. Fernando Bessa Ribeiro e Alberto Baptista apresentam um texto que toma como título “Entre o entusiasmo dos técnicos e o cepticismo dos parceiros – o processo de avaliação de uma rede social em contexto de conflito político”. Como o próprio título deixa antever, a análise centra-se sobre o modo como uma experiência de “fracasso da implementação da RS” permite reflectir sobre o papel desempenhado pelo campo político autárquico na implementação de uma Rede Social. No terceiro texto deste grupo, Alcides A. Monteiro centra a sua análise sobre um dos pilares fundamentais do Programa Rede Social, aquele que o orienta para o investimento em dinâmicas de parceria e participação alargadas. Toma como base a avaliação nacional ao Programa, mas também o conhecimento adquirido pelo acompanhamento directo (avaliação externa e consultoria) de RS concelhias, para um balanço crítico sobre a experiência das parcerias. A este, soma uma análise sobre a importância da participação das populações na decisão pública e, sobretudo, a extensão e impacto que os exercícios da participação pública hoje representam no quadro da prática concreta de implementação das redes sociais concelhias.

A terceira sessão do seminário assumiu como referência a reflexão em torno das potencialidades e perspectivas decorrentes de uma articulação entre as RS e outras medidas de política no combate à pobreza e exclusão social. Alda Teixeira Gonçalves, técnica do ISS e membro da Equipa Técnica de Apoio à Coordenação do PNAI, e Fernanda Rodrigues, coordenadora do PNAI, reflectem sobre o Plano Nacional de Acção para a Inclusão Social para o período 2006-2008. Após um breve enquadramento, descrevem o diagnóstico que deu origem a uma estratégia de inclusão social para o biénio 2006-2008, em torno de um conjunto de princípios orientadores e de três prioridades fundamentais: (i) combater e reverter situações de pobreza persistente (nomeadamente das crianças e dos idosos) através de medidas que assegurem os seus direitos básicos de cidadania; (ii) combater as desvantagens na educação e formação/qualificação; e (iii) ultrapassar as discriminações, reforçando a integração das pessoas com deficiência e dos imigrantes. Avançam, ainda, algumas considerações sobre o processo de monitorização e avaliação a implementar no quadro do referido PNAI. José Portela, investigador do Centro de Estudos

Transdisciplinares para o Desenvolvimento da Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, confronta-nos com situações de sofrimento extremo no nosso país. “A partir do chão e muito para lá dos pobres”, mostra-nos que os pobres não podem ser pensados sem a convocação dos ricos; que a pobreza e a exclusão não podem ser compreendidos sem a discussão sobre a riqueza e a inclusão; enfim, a pobreza e a exclusão constituem um fenómeno social total cujas raízes se encontram profundamente enterradas nas estruturas do sistema social em que vivemos. Mas não só de crítica vive este texto. Ele constitui também um apelo vibrante à produção de um conhecimento sobre a pobreza em Portugal ancorado nas abordagens qualitativas, essencial, no entendimento do autor, para que os cidadãos e os diferentes poderes políticos possam agir de forma eficiente na erradicação das causas que empurram uma parte significativa da população portuguesa a uma vida precária e sofrida. Por fim, Manuel Carlos Silva, investigador do Centro de Investigação em Ciências Sociais e professor do Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Minho, promove uma reflexão mais global sobre a desigualdade, pobreza e exclusão social. Para além de opor a definição de “pobreza” à de “exclusão social”, envereda por uma análise sobre a ideia de desigualdade social, num retorno ao pensamento dos clássicos. Estende, ainda, o debate à possível dicotomização entre um “modelo de cidadania” e um “modelo de solidariedade”, no que concerne à análise destes fenómenos. Conclui, afirmando a necessidade de se continuarem a discutir a desigualdade e a exclusão sociais numa perspectiva que considere as causas sócio-estruturais e os modelos societais que lhes dão origem, não como simples fenómenos disfuncionais ou residuais da sociedade contemporânea, mas antes como componentes integrantes das contradições do actual sistema capitalista. O livro encerra com o texto assinado por Fernando Bessa Ribeiro, no qual o autor, retomando uma das linhas de força do livro, se posiciona contra o fatalismo na abordagem da pobreza e das exclusões sociais, propondo antes uma acção esclarecida, não apenas tecnocientífica mas também política.

Uma nota ainda para lembrar os comentários estimulantes de Amélia Augusto e de José Portela aos colegas comunicantes das sessões 2 e 3. Se os afazeres múltiplos da Amélia Augusto na UBI inviabilizaram o seu contributo escrito, já José Portela decidiu elaborar um texto mais largo e profundo para benefício do livro que agora se publica.

Referências bibliográficas

AMOR, Teresa (2005). “Programa Rede Social: Redefinição de políticas sociais ou instâncias de governança de base territorial?”, *Cidades – Comunidades e Territórios*, n.º 11, pp. 41-53.

- BOVAIRD, Tony; Elke Löffler e Salvador P. Diez (2001). *Issues in Local Governance in Europe* (preliminary version), paper to the First Meeting of the Study Group on Local Governance, Vaasa (Finland), 5-8 September 2001.
- CDC (2000). *Decentralization and Democratic Local Governance Programming Handbook*. Washington: Center for Democracy and Governance.
- CÔTÉ, Louis (2003). “De l’État minimal à l’État subsidiaire: l’héritage de l’Histoire”, *Télescope*, vol. 10, n.º 2, pp. 2-6.
- CÔTÉ, Louis ; Benoît Lévesque e Guy Morneau (2005). *La Gouvernance au Québec : rôle de l’État et participation citoyenne*. Québec: Observatoire de l’administration publique, ÉNAP.
- KJAER, Anne Mette (2004). *Governance*. Cambridge: Polity Press.
- KOOIMAN, Jan (2003). *Governing as Governance*. London: Sage.
- PETERS, Guy (2003). “The Capacity to Govern: Moving Back to the Center?”, paper ao *VIII Congreso Internacional del CLAD*, Panamá, 21-31 Oct. 2003.
- TREIB, Oliver; Holger Bähr e Greta Falkner (2005). “Modes of Governance: A Note Towards Conceptual Clarification”, *European Governance Papers*, n.º N-05-02.

Parte I

A Rede Social na primeira pessoa: experiências no terreno e seus resultados

Introdução

Numa tentativa de minorar as situações de desigualdade e de exclusão foi fundamental tentar ajustar a globalização económica à globalização dos padrões sociais ou, mesmo, de fazer evoluir a globalização económica para uma globalização socialmente responsável (Hespanha, 2001: 177). Face a problemas de causalidade global, que não encontraram resposta nas políticas sociais convencionais, o desenvolvimento local foi ganhando mais força, fazendo nascer uma nova lógica através daqueles que estão mais próximos dos problemas no local. Segundo Elisa Santos, foi a partir da década de 1980 que se começou a assistir à emergência de novos conceitos de desenvolvimento. Falar em “desenvolvimento sustentável”¹ tornou-se corrente. Começa-se, assim, a desenhar a emergência de uma nova abordagem de desenvolvimento equacionado numa perspectiva integrada e integradora. Citando Santos Silva, a autora refere que desenvolvimento é um processo global de satisfação de necessidades e realização de projectos que passa pela vinculação de uma comunidade à sua história, aos seus indivíduos e grupos, às suas condições e projectos (Santos, 2000:19). Com efeito, e porque as lógicas regionais e locais coexistem com as lógicas transnacionais, constatámos que devíamos pensar localmente para existir globalmente. Trata-se da ideia de aldeia global sintetizada por Roque Amaro (1990b), ao referir que a consciência de pertencer ao mundo (aldeia global) se articula e enriquece pela aquisição de uma mais forte identidade local. Tanto para Henriques (1987) como para Roque Amaro (1991b), o desenvolvimento deverá ser um processo de desenvolvimento que fomente ideais como participação, autonomia, solidariedade e diferença. Assim, de um paradigma funcionalista, centralizado e imposto a “partir de cima”, e de um modelo de sociedade, que sobrevalorizava o vector económico, meramente quantitativo, passou-se a um novo modelo de desenvolvimento, descentralizado e imposto a

¹ Esta autora entende o desenvolvimento sustentável como um processo que permite a melhoria da qualidade de vida da população, procurando que as gerações futuras tenham as mesmas possibilidades. Neste conceito, integram-se imediatamente aspectos ecológicos e demográficos inerentes ao próprio conceito de desenvolvimento económico. Um outro aspecto a considerar nos novos conceitos de desenvolvimento é a valorização do “investimento em capital humano”, em oposição ao capital físico característico dos anos de 1950. Um terceiro aspecto relaciona-se com os diversos níveis (mundial, nacional, regional e local) que intervêm no processo de desenvolvimento.

“partir de baixo”, isto é, um modelo de desenvolvimento diferenciado, qualitativo e adaptado às especificidades de cada território em que o impulso vital do desenvolvimento parte das comunidades locais. De um modelo de desenvolvimento que fazia do crescimento económico a sua aposta principal, efectuou-se a substituição por um processo de “des-envolvimento”, isto é, os objectivos, os meios e as estratégias de desenvolvimento devem subordinar-se ao primado das maneiras de sentir, pensar e agir dos grupos cujas necessidades cabe satisfazer. Paralelamente, ao nível das políticas de desenvolvimento, o *empowerment*, enquanto uma perspectiva de participação, ganhou crescente importância. Este conceito prende-se com a possibilidade de as pessoas serem protagonistas da sua própria história. É um poder colectivo que alia o coração à prática numa alternativa de desenvolvimento, dando-se ênfase à autonomia e às decisões tomadas pelas comunidades territorialmente organizadas (Friedman, 1992). Trata-se, pois, de um desenvolvimento local directo, participativo e democrático assente na aprendizagem com base na experiência social. Assim, o desenvolvimento é construído pelas pessoas onde elas vivem, trabalham, amam e morrem. O papel atribuído à população e às suas perspectivas em relação ao espaço onde vive talvez seja a principal inovação desta nova concepção de desenvolvimento. Às comunidades locais é agora exigida a participação nos processos de desenvolvimento. As pessoas são e devem ser o ponto de partida de cada intervenção, abandonando assim o papel de objecto e assumindo o de sujeito activo (Santos, 2000: 23).

O desenvolvimento local, enquanto uma nova ideia de desenvolvimento, passa, então, a ser entendido como um processo² que percepçiona, de forma integrada, os problemas de uma determinada zona e cuja principal meta é a melhoria das condições de vida da população. Para tal, aposta na valorização dos recursos endógenos; no reforço da mobilização da população; na intensificação das relações de cooperação entre agentes; na criação de redes de forma a promover estratégias concertadas de desenvolvimento entre pessoas e territórios; na melhoria do capital humano, através de acções de educação e formação profissional; no

² Segundo Jacqueline Mengin (1989) e Isabel Guerra (1996), citadas por Elisa Santos, o desenvolvimento local pressupõe seis tipos de operações: (i) o desenvolvimento é, antes de mais, um processo; (ii) o desenvolvimento apoia-se em forças endógenas sobre redes locais, sejam elas grupos socioeconómicos, quadros locais, redes de vizinhança ou outras. Estas forças não se avaliam em função da sua representatividade mas da sua implicação no processo. É a partir deste processo de mobilização que se desencadeia o processo de desenvolvimento. O desenvolvimento apoia-se, igualmente, “nos recursos endógenos”, tanto materiais como humanos; (iii) o desenvolvimento local ou social é territorial e não sectorial, uma vez que o espaço é o elemento aglutinador da acção. A criação de actividades económicas supõe a existência de equipamentos adaptados, uma população qualificada, um meio social e cultural vivo; (iv) o desenvolvimento é a fuga ao isolamento, pois procura estabelecer laços com outras localidades, criar identidades próprias e dar uma nova dinâmica ao espaço; (v) um processo de desenvolvimento local ou social supõe que os diversos actores económicos, sociais, culturais construam acções integradas – trata-se de um plano de desenvolvimento integrado; (vi) a criação de um espaço de negociação é uma das dimensões indispensáveis ao desenvolvimento local. Não se trata apenas de criar um espaço de actores mas também de parcerias capazes de negociar projectos de desenvolvimento local (Santos, 2000: 24).

apoio ao investimento produtivo; na criação e melhoria de infra-estruturas económicas (transportes, etc.); na protecção do meio ambiente.

De uma divisão sectorizada dos problemas sociais – o económico, o social, o cultural, etc. – passou-se a uma concepção global e uma articulação entre as diferentes causas e diferentes efeitos sobre o mesmo território. Procura-se articular o económico, o social, o cultural, associando os vários agentes/parceiros que usam e apropriam um mesmo espaço.

A(s) Rede(s) ao serviço do desenvolvimento social: dificuldades e virtualidades do trabalho em rede

O desenvolvimento social, conforme é referido nas conclusões da Conferência de Copenhaga,³ visa a erradicação da pobreza e pressupõe uma noção de desenvolvimento sustentável que articula o desenvolvimento económico, social ambiental com a participação activa e concertada dos actores interessados, resultando na criação de transparência nas formas de administração. Segundo Castro, o desenvolvimento social: (i) pressupõe “a tomada de consciência dos actores locais e das populações dos problemas que entravam o desenvolvimento e originam situações de pobreza e exclusão social e da necessidade de encontrar soluções para superar esses problemas”; (ii) pressupõe “a mobilização dos actores em torno de objectivos concretos que visam a solução dos problemas existentes”; (iii) apoia-se nas “forças endógenas e nas redes locais, abarcando sectores económicos, entidades de índole política e cultural e associações representativas das populações que convergem na vontade de promover o desenvolvimento”; (iv) incidindo em territórios específicos, deve ter uma dinâmica territorial e não sectorial. Isto é, alicerça-se em acções multidimensionais transversais que articulam as intervenções em diferentes áreas como a economia, o emprego, a saúde, a habitação, o ambiente, a educação, etc. “Este pressuposto não se traduz na rejeição das políticas e medidas específicas sectoriais, mas na sua utilização de forma concertada e enquadrada numa planificação estratégica territorial que visa o desenvolvimento local” (Castro, 2000: 46-47).

A intervenção em rede constitui, portanto, o motor dos processos de desenvolvimento social locais, na medida em que favorece a articulação das intervenções sociais em diferentes áreas protagonizada pelas diferentes redes locais. Para autores como Castells, a própria contemporaneidade pode ser definida, entre outras coisas, pelo “estar em rede”, sendo esse um dos traços que caracterizam esta época. Segundo o autor, “[...] a rede é um conjunto de nós interconectados. O nó é o ponto no qual uma curva se entrecorta” (Castells, 2000: 498).

Euclides Mance, ao abordar as redes sociais, define-as como:

³ Ver as conclusões sobre a Cimeira Mundial do Desenvolvimento Humano realizada em Copenhaga, em Março de 1995; ver também Castro, 2000:4.3 e DIC, 2000.

uma articulação entre diversas unidades que, através de certas ligações, trocam elementos entre si, fortalecendo-se reciprocamente, e que se podem multiplicar em novas unidades, as quais, por sua vez, fortalecem todo o conjunto na medida em que são fortalecidas por ele, permitindo-lhe expandir-se em novas unidades ou manter-se em equilíbrio sustentável. Cada nóculo da rede representa uma unidade e cada fio um canal por onde essas unidades se articulam através de diversos fluxos” (Mance, 2000: 24).

De facto, a multidimensionalidade da pobreza e da exclusão social salientam a necessidade de serem encontradas respostas diversificadas para problemas também eles diversificados e concretos em áreas como o emprego, a habitação, a saúde, a educação, etc., pressupondo uma intervenção articulada entre estas áreas. Esboça-se a necessidade de estabelecer compromissos entre diversos actores locais e centrais. Perante o exposto, depreende-se com alguma facilidade que potenciar um trabalho em rede, ultrapassando eventuais dificuldades e aproveitando as suas reais potencialidades, implica desenvolver um partenariado, funcionando sem cair em possíveis derivações negativas. Só assim será possível romper compartimentações políticas; encontrar novas formas de expressão e novas afinidades colectivas; promover os diversos sectores (educação, saúde, trabalho, habitação, etc.); promover sinergias para rentabilizar os recursos existentes; promover a capacitação dos actores responsáveis pela implementação da(s) rede(s) num determinado território. A(s) Rede(s) através da sua estratégia de intervenção são, deste modo, um factor potenciador e impulsionador do desenvolvimento social local.

O Programa Rede Social

A resolução do Conselho de Ministros n.º 197/97 criou a RS com o intuito de promover a articulação da intervenção das autarquias, serviços públicos e entidades privadas sem fins lucrativos que trabalham no domínio da acção social, com vista à erradicação ou atenuação da pobreza e exclusão social e a promoção do desenvolvimento social. Segundo Castro, esta resolução alicerça a noção de Rede Social na “tradição secular de entreatuda familiar e de solidariedade mais alargada que está na base do surgimento de inúmeras instituições particulares, designadamente pequenas unidades produtivas de base familiar, e de inúmeros grupos e iniciativas de acção social disseminados por todo o país” (Castro, 2000: 52).

A RS assume-se como um fórum de articulação e congregação de esforços. O que se propõe é que em cada comunidade se criem novas formas de conjugação de esforços, se avance na definição de prioridades e que, em suma, se planeie de forma integrada e integradora o esforço colectivo através da constituição de

um novo tipo de parceria entre entidades públicas e privadas com intervenção nos mesmos territórios.

A RS surge no contexto de afirmação de uma nova geração de políticas sociais activas, baseadas na responsabilização e mobilização do conjunto da sociedade e de cada indivíduo para o esforço de erradicação da pobreza e da exclusão social em Portugal. De acordo com Isabel Guerra e José Manuel Henriques, consultores do PRS, este programa tem como finalidade combater a pobreza e exclusão social numa perspectiva de promoção do desenvolvimento social. Desta finalidade decorrem os seguintes objectivos estratégicos: desenvolver uma parceria efectiva e dinâmica que articule a intervenção social dos diferentes agentes locais; promover um planeamento integrado e sistemático, potenciando sinergias, competências e recursos a nível local; garantir uma maior eficácia do conjunto de respostas nos concelhos e freguesias.

Pretende-se, assim, com este Programa: *(i)* induzir o planeamento estratégico participado; *(ii)* promover a coordenação das intervenções ao nível concelhio e de freguesia; *(iii)* procurar soluções para os problemas das famílias e pessoas em situação de pobreza e exclusão social; *(iv)* formar e qualificar agentes envolvidos nos processos de desenvolvimento local, no âmbito da Rede Social; *(v)* promover uma cobertura adequada do concelho por serviços e equipamentos; *(vi)* potenciar e divulgar o conhecimento sobre as realidades concelhias.

A RS assenta num conjunto de princípios de acção que garantem a coerência da estratégia de intervenção e a funcionalidade do dispositivo criado e das acções desenvolvidas no quadro do Programa. Os princípios são: a integração, a articulação, a subsidiariedade e a inovação. As características do PRS apontam para que a definição das suas metas se organizem em torno de duas perspectivas, uma relativa aos resultados substantivos do programa e outra, de carácter operativo, que integra as metas inerentes ao processo (metodologia) de implementação do programa. Assim, constituem metas do programa para cada concelho: *(i)* a definição de um modelo de organização e funcionamento do Conselho Local de Acção Social; *(ii)* um plano de trabalho do CLAS; *(iii)* um sistema dinâmico de informação, nomeadamente nas vertentes de diagnóstico, planeamento e difusão; *(iv)* um projecto de desenvolvimento social, articulado, se possível, com os Planos de Desenvolvimento Municipal e outros instrumentos de planificação local ou regional e de financiamento. Constituem metas (operativas) do Programa a implementação de um sistema de informação, o apoio técnico e o acompanhamento e avaliação de gestão do programa, assim como a análise e sistematização da informação concelhia para pistas de diagnóstico nacional e preparatório do PDS e, por fim, a regulamentação da Resolução com vista à generalização da medida.

Relativamente aos resultados esperados, o Programa define que, num período de dois anos, os concelhos deverão apresentar os seguintes resultados: *(i)* consti-

tuição da parceria (CLAS e/ou CSF); *(ii)* regulamento interno; *(iii)* DS; *(iv)* PDS; *(v)* Plano de Acção (um ano); *(vi)* sistema de informação; *(vii)* modelo de articulação para facilitar a articulação e a cooperação entre as diversas estruturas de parceria; *(viii)* articulação com outros instrumentos de planeamento (PDM, Planos Estratégicos, etc.) com vista à promoção das dinâmicas de desenvolvimento local.

Quanto aos impactos esperados, a RS tal como está concebida procura produzir mudanças substanciais ao nível nacional e ao nível local. No plano nacional, a Rede favorece a articulação e a adaptação de políticas e medidas de âmbito nacional aos problemas e necessidades locais, permitindo: *(i)* enriquecer o conhecimento e dar visibilidade a realidades locais; e *(ii)* possibilitar a construção de planos nacionais que contemplem as prioridades e necessidades locais. No plano local a RS procura qualificar a intervenção social nos locais através: *(i)* da articulação e adaptação das políticas e medidas de âmbito nacional aos problemas e necessidades locais e do aumento da capacidade de detecção e resolução de problemas individuais, gerando respostas específicas para necessidades específicas; *(ii)* da transformação da cultura e práticas dos serviços e instituições locais, no sentido de uma maior transparência e abertura a outras entidades e populações; *(iii)* da implementação de sistemas de informação eficazes; *(iv)* do incremento da participação e envolvimento dos próprios destinatários dos projectos de intervenção.

No que concerne aos destinatários, o Programa da RS considera que existem dois tipos: os directos e os indirectos. Os destinatários directos do programa são os parceiros públicos e privados cuja actividade seja exercida na área geográfica do concelho e o seu âmbito de intervenção seja relevante para o desenvolvimento social local. Os destinatários indirectos são as pessoas, famílias e comunidades, às quais se proporciona o acesso a mais e melhores respostas e serviços, promovendo assim o desenvolvimento social local.

O Programa da RS, visando o desenvolvimento de relações de cooperação entre organismos públicos e a iniciativa social privada, bem como o incentivo ao desenvolvimento de dinâmicas de articulação e planificação da intervenção social a nível dos concelhos e das freguesias, constitui-se como uma medida estruturante do conjunto da intervenção social no plano local e nacional, susceptível de provocar importantes saltos qualitativos. Neste contexto, para atingir os objectivos da RS, o Programa propõe uma estratégia participada de planeamento cujos instrumentos fundamentais são o Diagnóstico Participado e o PDS. O Programa da RS é, desde modo, encarado como um processo partilhado, consubstanciado num efectivo trabalho de parceria que pretende promover o desenvolvimento social de um determinado território, procurando dinamizar formas de planeamento da intervenção social que oriente o trabalho realizado pelas várias entidades que trabalham neste domínio.

A Rede Social da Guarda

Antecedentes

A ADM ESTRELA, Associação de Desenvolvimento e Melhoramentos, ciente da importância da RS enquanto processo de *empowerment*, de capacitação dos actores do território e da mais-valia e necessidade de implementação da mesma no concelho da Guarda, em articulação com a Câmara Municipal da Guarda, apresentou o projecto de candidatura para promover a RS neste concelho. O processo de implementação iniciou-se em Abril de 2004 e terminou em Junho de 2006.

O processo de animação e de implementação da Rede Social

A fase de preparação, animação e mobilização dos *stakeholders* do território, que antecedeu o processo de pré-diagnóstico social, consistiu, essencialmente, num espaço de animação e sensibilização (em formato de sessões de trabalho) em torno de conceitos como a motivação, a participação, o *empowerment*, o respeito pelas diferenças, a partilha, a articulação e a inovação. O objectivo era o de mobilizar esforços, concertar vontades, pessoas, entidades e sinergias em torno de um projecto comum, a RS do concelho da Guarda.

Em paralelo, foi iniciado o pré-diagnóstico social que, ao contrário do expectável, se caracterizou por períodos de alguma desorientação, desmotivação, desconfiança e de mobilização para o “caos”. Expectativas elevadas, diferentes posturas e percepções sobre o processo – decorrente também da diversidade e diferente cultura das instituições representadas no CLAS – fizeram, e bem, que a equipa da RS da Guarda tivesse que redefinir, em colaboração com a equipa de acompanhamento e avaliação – UBI-CES –, as futuras acções a implementar. A equipa teve de encontrar outras metodologias de trabalho, outras formas para transmitir confiança e valorizar os agentes de terreno e passar-lhes essa confiança, delineando em conjunto outro caminho no trabalho em parceria. De salientar que muitos dos agentes nunca tinham sido ouvidos em processos de desenvolvimento e, como tal, subvalorizavam a importância da sua participação no processo.

Ultrapassadas as dificuldades, a fase de elaboração do DS, do PDS e dos planos de acção pautaram-se por uma maior abertura ao exterior, envolvendo mais agentes-chave (ainda que por determinação do Programa da RS não pudessem pertencer ao CLAS), que, por seu lado, desenvolveram um processo de sensibilização e mobilização de outras entidades, pessoas e recurso. Foram constituídos grupos de trabalho com actuação nas freguesias do concelho, agrupadas de acordo com o princípio da proximidade geográfica. E em simpáticos finais de tarde com alguma informalidade (disposição de espaço e linguagem acessível),

sem perder a cientificidade e qualidade exigida no processo, foram-se criando laços e construindo, de novo, sólidas bases de trabalho.

As fases de elaboração do DS, do PDS e dos planos de acção foram fases de confiança de pensamento, de planeamento e de decisão colectiva, ou seja, foram fases de “pôr em comum”. De todo o processo destacam-se, em seguida, alguns dos pontos fortes (aspectos que conduziram ao êxito) e alguns constrangimentos sentidos ao longo do processo de implementação da RS do concelho da Guarda. Mais do que demonstrações de fracassos ou sucessos, são pontos de alerta para actuais e futuros processos de desenvolvimento social que se pretendem participativos, dinâmicos e empreendedores.

Factores de sucesso

- (i) Envolvimento de agentes externos ao CLAS;
- (ii) participação activa dos membros do núcleo executivo em todas as acções desenvolvidas, nomeadamente nos grupos de trabalho temáticos e nas sessões realizadas nas freguesias;
- (iii) competências técnicas e relacionais da técnica da RS e da equipa de *back-office* da ADM Estrela (entrega, motivação, convicção e empenhamento);
- (iv) acompanhamento e participação da técnica do ISS da equipa de acompanhamento e avaliação do UBI-CES, em momentos cruciais do processo de animação e implementação da RS;
- (v) *empowerment*: mais do que um princípio, um dos instrumentos mais valiosos;
- (vi) responsabilização, divisão de tarefas, partilha na tomada de decisão entre os elementos do CLAS.

Constrangimentos

- (i) Promovida por uma Associação, ainda que com a participação da Câmara Municipal, o processo de mobilização e implementação da RS não tem a mesma força aglutinadora dos agentes do território;
- (ii) deveria existir um processo prévio à implementação no território da RS, uma fase anterior à elaboração do pré-diagnóstico, que tivesse por objectivo a sensibilização e a mobilização dos agentes do território. Na RS da Guarda esse processo foi feito, mas retirou tempo ao pré-diagnóstico social (o programa da RS tem tempos definidos para a produção dos documentos);
- (iii) a “obrigatoriedade produtiva”/resultados (do pré-diagnóstico social, DS, PDS e planos de acção) no mesmo período de tempo, definido a nível nacional, sem ter em conta as especificidades de cada território (número de freguesias, cultura de parceria, grau de envolvimento em processos participativos, etc.).

Em síntese, as metas foram atingidas, o programa foi cumprido mas ficaram no território, acima de tudo, olhares críticos, vozes participativas, agentes de animação, parcerias activas e a consciência de que o desenvolvimento social está, necessariamente, articulado com as dinâmicas territoriais.

Referências bibliográficas

- AMARO, Rogério Roque (1990a). “Desenvolvimento e injustiça estrutural”, *Communio*, n.º 5, Setembro/Outubro, 448-459.
- AMARO, Rogério Roque (1990b). “O ‘puzzle’ territorial dos anos 90 – Uma territorialidade flexível (e uma nova base para as relações entre nações e regiões)”, *Vértice*, n.º 33, 39-48.
- AMARO, Rogério Roque (1991a). “As novas dinâmicas territoriais do desenvolvimento e o Alentejo”, in *III Congresso sobre o Alentejo – Semeando novos rumos*, Elvas, Comissão Promotora do III Congresso sobre o Alentejo, 153-159.
- AMARO, Rogério Roque (1991b). “Caminhos de des-envolvimento para a Beira Interior – 10 interrogações”, *Terceiras Jornadas da Beira Interior*, n.º 102, 62-79.
- AMARO, Rogério Roque (1991c). “Lógicas de espacialização da economia portuguesa”, *Sociologia – Problemas e práticas*, n.º 10, 161-182.
- AMARO, Rogério Roque (1993). “As novas oportunidades do desenvolvimento local”, *A Rede para o Desenvolvimento Local*, n.º 8, 15-22.
- AMARO, Rogério Roque *et al.* (coords.) (1992). *Iniciativas de Desenvolvimento Local – Caracterização de alguns exemplos*, Lisboa: ISCTE/IEFP, 9-19.
- AVILLEZ, Francisco (1999). “Sustentabilidade económica e desenvolvimento rural”, in Carminda Cavaco (coord.), *Desenvolvimento Rural. Desafio e utopia*. Lisboa: Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa, 117-123.
- CARAPINHEIRO, Graça (2001). “A globalização do risco social”, in Boaventura de Sousa Santos (org.), *Globalização, Fatalidade ou Utopia?* Porto: Afrontamento, 197-233.
- CASTELLS, Manuel (2000). *A Sociedade em Rede*. São Paulo: Paz e Terra.
- CASTRO, José Luís (2000). *Rede Social – Unidade modular*. Lisboa: IEF E IGFSS.
- CAVACO, Carminda (1999). “O mundo rural português: Desafios e futuros”, in Carminda Cavaco (coord.), *Desenvolvimento Rural. Desafio e utopia*. Lisboa: Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa, 135-148.
- CORDOVIL, Francisco (coord.) (1997). *Desenvolvimento Rural, Novas Realidades e Perspectivas*. Lisboa: Direcção-Geral de Desenvolvimento Rural, Colecção de Estudos e Análises, n.º 2, pp. 12-54.
- CRISTÓVÃO, Artur *et al.* (1999). “Estrangulamentos, potencialidades e iniciativas para o desenvolvimento do Interior Norte: A perspectiva das instituições locais e regionais”, in Carminda Cavaco (coord.), *Desenvolvimento Rural. Desafio e utopia*. Lisboa: Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa, 415-422.
- CRISTÓVÃO, Artur *et al.* (1999b). “Novas actividades económicas em meio rural”, in Carminda Cavaco (coord.), *Desenvolvimento Rural. Desafio e utopia*. Lisboa: Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa, 149-156.

- DIC – Departamento de Investigação e Conhecimento (2002). *Plano de Desenvolvimento Social*. Lisboa: IDS – Instituto para o Desenvolvimento Social – Núcleo da Rede Social.
- ESTIVILL, Jordi (org.) (1997). *O Partenariado Social na Europa. Uma estratégia participativa para a inserção*. Porto: Cadernos REAPN.
- GUERRA, Florbela (2000). *Avaliação de Impactes do RMG nas Parcerias*. Lisboa: IDS (documento de trabalho policopiado).
- HENRIQUES, José Manuel (1987). “Municípios portugueses: a caminho de um ‘estilo’ alternativo de desenvolvimento?”, *Cadernos Municipais*, n.º 44, 6-14.
- HENRIQUES, José Manuel e António Oliveira Neves (1986). “Castanheira de Pêra: Uma via para o desenvolvimento regional endógeno?”, *Sociedade e Território*, n.º 4, 114-122.
- HESPANHA, Pedro (2001). “Mal-estar e risco social num mundo globalizado: novos problemas e novos desafios para a teoria social”, in Boaventura de Sousa Santos, *Globalização, Fatalidade ou Utopia?*. Porto: Afrontamento, 163-196.
- HOVEN, Rudy van den e Maria Helena Nunes (orgs.) (1996). *Desenvolvimento e Acção Local*. Lisboa: Fim de Século.
- LOPES, António Simões (1995). *Desenvolvimento Regional – Problemática, teoria, modelos*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- LOPES, Helena (1999). “A defesa do emprego: o económico contra o social?”, in WP/13, Outubro, Dinâmia-Centro de Estudos sobre a mudança socioeconómica.
- MANCE, Euclides (2000). *A Revolução das Redes. A colaboração solidária como alternativa pós-capitalista à globalização actual*. Petrópolis: Vozes.
- MONTEIRO, Alcides A. (2002). *Associativismo e Novos Laços Sociais – As iniciativas de desenvolvimento local em Portugal*. Covilhã: UBI (tese para a obtenção do grau de Doutor em Sociologia).
- MORENO, Luís (1999). “Desenvolvimento rural em obras: Das raízes na utopia aos ramos da abordagem”, in Carminda Cavaco (coord.), *Desenvolvimento Rural. Desafio e utopia*. Lisboa: Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa, 37-53.
- NEVES, António Oliveira (1988). “O poder local e a promoção do desenvolvimento económico”, *Emprego e Formação*, n.º 4, 23-31.
- PAUGAM, Serge (2000). *Le Salarié de la précarité*. Paris: Press Universitaires de France.
- PECQUER, Bernard e M. Rui Silva (1989). “Industrialisation diffuse et developpement”, *Estudos de Economia*, Vol. IX, n.º 4, 427-488.
- REIS, José (1999). “O rural e o urbano: As novas soluções institucionais e o problema da densidade dos meios”, in Carminda Cavaco (coord.), *Desenvolvimento Rural. Desafio e utopia*. Lisboa: Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa, 33-35.
- RODRIGUES, Fernanda e Stephen Stoer (1998). *Entre a Parceria e o Partenariado. Amigos amigos, negócios à parte*. Oeiras: Celta.
- RUIVO, Fernando (2000). *Poder Local e Exclusão Social*. Coimbra: Quarteto.
- SANTOS, Boaventura Sousa (org.) (2001). “Os processos da Globalização”, in Boaventura de Sousa Santos, *Globalização, Fatalidade ou Utopia?* Porto: Afrontamento, 31-99.
- SANTOS, Elisa (2000). *(Re)Encontros Rurais – Contributos para o desenvolvimento de uma estratégia turística, o caso particular de Bucelas*. Lisboa: ISCTE (tese de mestrado em comunicação, cultura e tecnologias da informação).

- SANTOS, Maria João (1995). “Competitividade e novos modelos de produção”, *Organizações e Trabalho*, n.º 14, 65-81.
- STOHR, W. (1984). “Changing external conditions and a paradigm shift in Regional Development Strategies”, *Estudos de Economia*, Vol. IV, n.º 4, 461-485.
- UNESCO. *Plano de Médio Prazo, 1977-1982*, parágrafos 3106 e 3111.
- VIDAL, Ángel L. (2005). “O espaço local, um elemento-chave para uma globalização mais humana”, in *@local.glob – Pensamento Global para o Desenvolvimento Local*, Centro Internacional de Formação da OIT, Turim, 2-5.

Outros documentos

- Resolução do Conselho de Ministros 197/97 de 18 de Novembro.
- Brochura do Programa Rede Social.
- Guia de Recursos para o Desenvolvimento Social.
- Actas do 2.º Encontro Nacional da Rede Social.

CAPÍTULO II

O caso de Macedo de Cavaleiros

Salomé Caturna

Introdução

Considerando os objectivos do seminário e o solicitado pelos organizadores, proceder-se-á a uma apresentação breve da evolução da RS em Macedo de Cavaleiros, dando-se relevo à análise das dificuldades, resultados esperados e obtidos e expectativas. Apesar de estar vinculado a uma experiência e a um processo colectivos, o texto está fundado na primeira pessoa do singular, pois nele se exprime a visão e experiência da autora, enquanto animadora e impulsionadora do processo.

Breve reflexão sobre a evolução cronológica do conselho local de acção social de Macedo de Cavaleiros, quanto ao seu processo de implementação

Começando pela evolução cronológica da RS em Macedo de Cavaleiros, é necessário referir, antes de mais, dois aspectos:

- (i) Macedo de Cavaleiros foi concelho-piloto conjuntamente com outros quarenta e um concelhos a nível nacional, tendo esta escolha residido no facto de já existir trabalho em parceria no concelho, por exemplo através da prática de *atendimento integrado* ao nível do *Rendimento Mínimo Garantido* e através do trabalho de parceria que se vinha desenvolvendo com o Projecto GIESTA;
- (ii) o programa arrancou em finais de 1999, sendo 14 de Abril de 2000 a data formal de constituição do CLAS.

A implementação da RS em Macedo de Cavaleiros divide-se em duas fases. A primeira fase, que decorreu de 2000 a 2002, envolveu (i) a constituição do núcleo dinamizador; (ii) a constituição do CLAS e a aprovação do seu Regulamento Interno; (iii) a constituição do núcleo executivo; (iv) a apresentação, discussão e aprovação do pré-diagnóstico e do DS do concelho de Macedo de Cavaleiros; (v) a elaboração do primeiro PDS do concelho. A segunda fase, que correspondeu ao período de 2002 a 2004, envolveu: (i) a constituição das CCSIF; (ii) a implementação e operacionalização de um sistema de avaliação

externo, assessorado pelo DESG da UTAD, sob a coordenação dos Professores Artur Cristóvão e Timothy L. Koehnen; *(iii)* a implementação e operacionalização do Sistema de Informação local, como forma de actualização do DS do concelho; *(iv)* a apresentação do primeiro PDS e dos respectivos planos de acção anuais.

É necessário referir que na qualidade de animadora desta parceria local, quando iniciei o trabalho de implementação da RS no concelho, em 2002, foi necessário avaliar o trabalho de implementação já realizado e perceber quantos parceiros tinham aderido formalmente ao programa e, destes, quantos participaram nas reuniões, que entendimento tinham do projecto, se tinham participado ou não na elaboração do DS do concelho e do primeiro PDS. O que verifiquei foi que havia doze adesões formais mas que a participação destes parceiros se limitava a uma representação formal no CLAS, não havendo entendimento do que era o programa, quais os seus objectivos e finalidades e as razões da importância da sua participação. Apesar da qualidade técnica dos instrumentos de planeamento produzidos, concluí que era necessário proceder a uma mudança na estratégia para implementar a Rede em Macedo de Cavaleiros, levando os parceiros a participar na elaboração dos instrumentos produzidos; se assim não fosse, corria-se o risco de os instrumentos de planeamento não “passarem de letra-morta”, ou seja, mero planeamento técnico. Assim, cancelou-se a apresentação e discussão do PDS então produzido e iniciaram-se contactos “porta a porta” com os dirigentes máximos de todas as entidades públicas e privadas do concelho, fazendo-lhes uma apresentação do programa e levando-lhes informação sobre o mesmo – em que consistia? quais as suas finalidades e objectivos? qual a importância da participação de cada um e de todos? –, convidando-os a aderirem ao CLASMC, que contava em Maio de 2001 com doze parceiros, passando após esta abordagem a contar com a adesão de mais seis. O seu número não cessou de aumentar, tendo-se alcançado, em Setembro de 2006, os 35 parceiros.

Facultar informação aos parceiros e envolvê-los no processo de decisão foi fundamental e continua a sê-lo para o processo de implementação e consolidação desta parceria local, isto porque se parte do pressuposto de que quem quer que seja só *participa* se tiver informação e se souber em quê e para que é que está a contribuir com a sua participação. Assim, o objectivo central, nesta primeira fase, era disponibilizar toda a informação aos parceiros, promover a sua formação e levá-los a participar nas reuniões, para tomarem contacto com um programa, uma nova prática assente no partenariado e no planeamento estratégico. Práticas que não eram correntes e que, ainda hoje, continuam a não sê-lo em muitas organizações, sendo por isso necessário contribuir para uma mudança ao nível das culturas organizacionais dos parceiros, no sentido de os pôr a planear, a partilhar informação, recursos, esforços, de forma a

tornar a sua intervenção na resolução de problemas sociais locais mais eficaz e mais eficiente.

Face a este pressuposto, era necessário criar oportunidades para que todos pudessem participar, criando-se momentos e espaços de debate, negociação e de decisão, operacionalizando-se a metodologia participativa de projecto. Neste sentido, promoveu-se a primeira reunião de plenário – primeira da segunda fase de implementação do programa –, na qual se obteve a participação de catorze parceiros em dezoito; foi aí apresentado o plano de trabalho para 2002 e explicado que esta era apenas uma proposta que se destinava a ser discutida pelo conjunto dos parceiros, sendo de referir que desta discussão saíram decisões importantes e que marcaram o rumo da RS em Macedo de Cavaleiros, como: (i) criação e implementação de um sistema de informação local; (ii) criação e implementação de um sistema de avaliação externo; (iii) criação e dinamização das CSIF, considerando-se que seria fundamental que os representantes destas comissões participassem na construção do primeiro PDS do concelho. Na sequência desta reunião contactou-se o DESG da UTAD, em Vila Real, para realizarem a avaliação externa do processo de implementação da RS no concelho de Macedo de Cavaleiros – que correspondeu ao período de 2002 a 2004. Esta equipa de avaliação apresentou uma proposta de avaliação que foi discutida e aprovada pelo Plenário, sendo de realçar que este aspecto foi fundamental para perceber o entendimento que os parceiros tinham sobre o programa no início e no fim do processo de implementação.

O Sistema de Informação também envolveu os parceiros, sendo construído, “peça por peça”, incluindo as grelhas de recolha de informação e a análise da informação recolhida. Foi um instrumento fundamental para a actualização do diagnóstico, onde todos os parceiros, incluindo presidentes de junta, contribuíram para a definição dos principais problemas sociais do concelho e para a selecção das prioridades que integraram o primeiro PDS (2003 a 2005). Nesta fase, criaram-se os grupos de trabalho – estruturas dinâmicas no tempo, na forma de organização e no funcionamento –, que, organizados por áreas temáticas, discutiram as estratégias de intervenção para responder aos problemas e prioridades seleccionadas, através do Sistema de Informação.

A esta distância reconhece-se que o primeiro PDS não é um instrumento de planeamento exemplar, mas foi o resultado possível de um processo de aprendizagem colectivo que, sem dúvida alguma, foi participado. Durante este período – 2002 a 2005 – uma das preocupações na implementação deste processo foi *promover continuamente a formação para os parceiros* sobre diferentes temas que tiveram sempre como “pano de fundo” os temas da participação responsável e da importância de se planear a intervenção social para a construção do futuro desejado. Outra preocupação foi buscar formas de operacionalizar o primeiro PDS, sendo de registar que alguns dos projectos vingaram, outros

não arrancaram e outros ficaram por concluir. Contudo, esta experiência foi fundamental para se “fazer o caminho”, fazendo-se durante este percurso uma aprendizagem colectiva das dificuldades, mas também das potencialidades de se trabalhar em *rede*.

Como resultado da primeira e segunda fases de implementação da RS em Macedo de Cavaleiros, destaca-se a elaboração do diagnóstico concelhio e de diagnósticos parcelares ou sectoriais, dos quais saliento o levantamento sobre o número de pessoas com deficiência existentes no concelho – trabalho do Projecto GUESTA –, o qual permitiu a caracterização da população com deficiência, relativamente ao tipo de deficiências, faixa etária, género e proveniência geográfica. Este estudo foi fundamental para a sustentação da candidatura que deu origem à criação da Cooperativa de Educação e Reabilitação de Pessoas com Deficiência de Macedo de Cavaleiros.

Breve caracterização do CLAS de Macedo de Cavaleiros: número e diversidade de parceiros, dificuldades e expectativas

Passada esta fase, passou-se para a *consolidação desta parceria a nível local*. Neste contexto, é oportuno referir as dificuldades e as expectativas que eu, enquanto animadora desta parceria local, tive e continuo a ter. Para isso, farei uma breve caracterização do CLASMC, quanto ao número e natureza dos parceiros que este fórum agrega, sendo designadamente trinta e cinco, distribuídos da seguinte forma: (i) vinte Organizações Governamentais; (ii) doze ONG; (iii) uma instituição de ensino superior particular; (iv) duas outras entidades (Comissão, Projecto).

Com esta caracterização pretendo chamar a atenção para o facto de neste fórum estar presente um grande número de actores com poderes e interesses muito distintos, o que se manifestou e manifesta em diferentes formas de encarar/entender a RS e, simultaneamente, de participar neste processo de construção de uma parceria local. Esta diversidade, se por um lado se constitui como a força da RS, por outro lado é a sua fraqueza. É uma força sempre que, por exemplo, contribui para potenciar os recursos endógenos e exógenos ao território, sempre que contribui para combater diferentes dimensões do mesmo problema social, sempre que se geram dinâmicas em benefício do bem-estar da população. Constitui-se como uma fraqueza sempre que, por exemplo, os objectivos e os interesses de cada uma das organizações se sobrepõem à finalidade e aos objectivos desta parceria que é, em última instância, o de promover o desenvolvimento sustentável do concelho, garantindo o bem-estar da população. Contudo, reconheço que neste processo de implementação e consolidação desta parceria local a diversidade de parceiros se constitui mais vezes como uma força do que como uma fraqueza, facto que penso ficar a dever-se aos esforços

que temos vindo a fazer para aplicar a metodologia participativa de projecto se quiserem mais especificamente, penso ficar a dever-se à adopção de um processo de comunicação aberto e claro, ao incentivo à participação de todos, ao envolvimento de todos no processo de planeamento e tomada de decisões.

Falando agora das dificuldades de implementar, animar e consolidar um processo desta natureza, quero sublinhar que as dificuldades são mais que muitas. Enumero apenas algumas para evitar que isto se transforma no “muro das lamentações”. Assim, posso referir por exemplo a dificuldade de: *(i)* dinamizar as CSIF; *(ii)* alimentar o SI de uma forma regular e com a participação de todos; *(iii)* canalizar recursos – humanos, financeiros, entre outros – para a concretização dos PDS e dos planos de acção; *(iv)* promover actuações articuladas e concertadas, ao nível dos mais diversos parceiros.

Além destas dificuldades, existem outras duas que não posso deixar de referir, e que são aquelas que eu considero que me têm criado mais obstáculos e, até, algumas “dores de cabeça”. Uma delas é a elevada mobilidade dos representantes das entidades parceiras no CLAS de Macedo de Cavaleiros. A isto chama-se rotatividade e, aparentemente, não deveria constituir-se como uma dificuldade, mas sim como uma potencialidade. Contudo, acontece que esta rotatividade: *(i)* põe muitas vezes em causa o assumir de compromissos; *(ii)* representa a maior parte das vezes uma quebra de informação; *(iii)* representa um desperdício da formação promovida, significando, portanto, perdas e criando quebras no processo e nos trabalhos que se vão desenvolvendo. A dificuldade prende-se não tanto com a rotatividade dos representantes, mas sim com a forma como a sucessão é feita e encarada pelas organizações, sendo por isso uma necessidade e, simultaneamente, uma expectativa promover uma mudança ao nível das culturas organizacionais dos parceiros. A esta dificuldade associa-se uma outra: os estilos de participação, de que destaco a participação formal, isto é, a participação activa sem o correlativo assumir de compromissos e/ou responsabilidades, as delegações estratégicas, entre outras. Assim, a principal expectativa, enquanto animadora e impulsionadora deste processo, foi e continua a ser incorporar na prática quotidiana das organizações o planeamento estratégico integrado e contribuir para melhorar o processo de comunicação dentro das organizações e das inter-organizações.

Apresentação dos resultados obtidos

Passando ao último ponto, no ano de 2006 estavam criadas as condições para se apresentar o segundo PDS do CLAS de Macedo de Cavaleiros (2006-2008), actualmente em operacionalização através do Plano de Acção 2006-2007. Com ele começou a terceira fase, a fase de consolidação da RS do concelho de Macedo de Cavaleiros. Aqui chegada, devo congratular-me com o facto de a

RS de Macedo de Cavaleiros ter chegado a esta fase, não deixando “cair” a dinâmica de participação gerada desde o início, antes lhe acrescentando novas dinâmicas e participações que têm sido o garante da operacionalização deste segundo Plano de Acção até este momento. Os resultados obtidos, apesar de serem apenas um pequeno contributo para o desenvolvimento local do concelho, exprimem dinâmicas que geram outras dinâmicas, com destaque para as pequenas mudanças no comportamento das pessoas. Pequenas mas fundamentais para se poder aspirar a outras mudanças.

Para responder a uma das críticas/recomendações que foram feitas pela equipa de avaliação externa da UTAD, no sentido de se melhorar a intervenção e atingir o objectivo primordial da RS – promover a participação do cidadão comum, envolvendo-o nos processos participativos e de decisão –, mudou-se de estratégia, sem se abandonar o objectivo de contribuir para mudar culturas organizacionais – objectivo alcançável a longo prazo –, dando-se o “salto” para o envolvimento da população ou de grupos da população. O segundo PDS e o respectivo Plano de Acção 2006-2007 ilustram essa preocupação, procurando-se atingi-la em cada uma das acções/iniciativas planeadas e executadas. O objectivo central deste Plano é promover o desenvolvimento endógeno das pessoas, procurando-se contribuir para a educação de grupos específicos da população em diferentes áreas, facultando-se o acesso a informação útil e pertinente para que as pessoas possam fazer escolhas.

Não desejo falar aqui de resultados concretos, uma vez que o PDS 2006-2008 e o Plano de Acção 2006-2007 estão em execução e, portanto, só quando efectuarmos a sua avaliação poderemos falar de resultados obtidos, esperados e não esperados. Contudo, apesar das dificuldades mencionadas que são efectivas, devo sublinhar que o CLASMC tem um percurso de seis anos, durante os quais se registam fracassos – que têm sido encarados numa perspectiva de aprendizagem colectiva – mas também alguns ganhos. Posso dizer que temos estado a aprender a participar, a negociar, a rentabilizar e a potenciar recursos, a gerir conflitos ou, se quiserem, os “interesses conflitantes”. A ganhar e a enraizar uma cultura de parceria centrada no planeamento estratégico integrado. Temos ganho uma maior consciência pessoal e colectiva dos problemas do concelho. Assim, penso que a construção do segundo PDS de uma forma participada, assim como a execução do Plano de Acção 2006-2007, bem como o assumir de responsabilidades por parte de vários parceiros são os resultados mais importantes destes ganhos.

Finalizando, considero que, se existe algum mérito nos resultados obtidos, não se devem à animadora do CLASMC, mas sim a todos aqueles que acreditaram na RS de Macedo de Cavaleiros, nos projectos e nas acções; aqueles que assumiram compromissos, que ousaram sonhar em cumprir o “futuro desejado”, que se empenharam para atingirmos as metas, os objectivos, e às vezes apenas,

os sorrisos das pessoas. Enfim, se algum mérito existiu da minha parte nesta “obra”, foi o da mobilização das pessoas, de vontades, de expectativas e de catalisação de dinâmicas e de recursos no momento certo para que as coisas acontecessem.

Referências bibliográficas

- ALAYÓN, Norberto (s/d). “Participacion: Mitos y alternativas”, *Revista de Serviço Social*, n.º 26.
- BARBIER, Jean-Marie (1996). *Elaboração de Projectos de Acção e Planificação*. Porto, Porto Editora.
- BENEDITO, Isabel (1995). “Planos de formação para uma região – Tópicos para a abordagem do tema”, in *Formação para o Desenvolvimento Local em Meio Rural*, Messejana, 12-16.
- FRIEDBERG, Erhard (1995). “Organização”, in Raymond Boudon (org.), *Tratado de Sociologia*. Lisboa, 343-378.
- GODET, Michel (1993). *Manual de Prospectiva Estratégica – Da antecipação à acção*. Lisboa, D. Quixote.
- GUERRA, Isabel Carvalho (2000). *Fundamentos e Processos de uma Sociologia de Acção – O planeamento em ciências sociais*. Cascais, Principia.
- LIMA, Licínio C. (2002). *A Democracia das Organizações Educativas e a Participação como Ingerência: Contribuições de Paulo Freire*, in *Forum*, 81-94.
- MAYOR, Federico (2001). “Desenvolvimento endógeno e governação democrática”, in António Barreto *et al.*, *Globalização, Desenvolvimento e Equidade*. Lisboa: Dom Quixote, 89-97.
- MELO, Alberto e Priscila Soares (1995). “Ruralidade e desenvolvimento”, in *Formação para o Desenvolvimento Local em Meio Rural*. Messejana, 20-25.
- PALMA, Graça e Nelson Dias (2001). *Dar Rosto à Intervenção – Os animadores de desenvolvimento local*. Faro, Associação In Loco.
- PORTELA, José (s/d). *Entre a Cidadania e a “Nova Cultura da Água” – Das dificuldades de se ser cidadão* (texto policopiado).
- REBELO, Sérgio (2001). “Educação, capital humano e desenvolvimento económico”, in António Barreto *et al.*, *Globalização, Desenvolvimento e Equidade*. Lisboa, Dom Quixote, 77-87.
- SOARES, Maria Priscila (2001). *Formação para o Desenvolvimento Social – Formação/ inserção territorializada*. Faro, Associação In Loco.

Documentos em suporte electrónico

“Desenvolvimento local: uma oportunidade de Futuro!” Tese da MANIFESTA, Novembro de 1998, <http://www.animar.dl>; consultado em 14-07-2005.

COMENTÁRIO

Os processos de implementações do CLAS e do CISF: experiências e perspectivas

Timothy Koehnen

Introdução

O IDS estabeleceu e formulou objectivos associados a uma maior descentralização e a um envolvimento mais representativo e participativo, através da constituição de conselhos, por parte das populações locais na governação local e na criação de parcerias dinâmicas, tendo por objectivo a partilha de experiências com vista ao planeamento estratégico e tomada de decisão das comunidades que trabalham na luta contra a pobreza e a exclusão social. Os membros do painel resumiram as principais contribuições para a construção das redes locais orientadas pelo IDS, o qual foi responsável pelo programa das redes sociais. O texto referir-se-á a estes actores sociais como elementos facilitadores. Nesta síntese, o comentário focalizar-se-á na mobilização e processo de implementação dos dois níveis visionado pelo IDS: os CLAS e as CSIF. O comentário fará também referência ao envolvimento ou falta do mesmo por parte da população local e dos grupos excluídos do processo aquando do pré-diagnóstico, do desenvolvimento do plano estratégico, da implementação do sistema de informação, do sistema de avaliação e de monitoria e ainda de outros resultados.

As experiências e perspectivas apresentadas por esses responsáveis para a implementação eram semelhantes, com a excepção de um caso onde o facilitador não recebeu o apoio do governo municipal. A filosofia original do IDS e os objectivos do programa das RS foram bloqueados por mal-entendidos e conflitos. Perante esta situação, qual é o papel do governo nacional na resolução destes conflitos? Será que o governo nacional ou o IDS podem fazer o papel de mediadores? Qual o tipo de intervenção mais correcto, por parte do IDS, para resolver estes conflitos ou mal-entendidos entre o facilitador e os membros do governo municipal?

Um dos principais parceiros do processo foi uma ADL. A ADL teve um papel fundamental na construção da RS. Tal papel foi considerado muito positivo e essencial na legitimação do processo de construção da RS. Para além deste parceiro ou elemento facilitador, existiram outros de relevo como os serviços governamentais locais e as agências não-governamentais. Será que as ADL podem, ainda, assumir um papel dominante ou bastante participativo na implementação do programa da RS?

Após esta breve introdução, faremos na próxima secção a discussão dos conceitos fundamentais, das forças e preocupações que estiveram presentes na construção das RS pelos facilitadores que receberam o apoio adequado.

Resultados e discussão

Para facilitar os resultados e a discussão, o comentário apresentará um quadro-síntese de análise de todo o processo. Usaremos as dimensões expressas no quadro para comparar e contrastar os resultados aos dois níveis: CLAS e CSIF. A discussão considerará também o papel do cidadão privado e dos grupos excluídos do processo de desenvolvimento local. Faremos, ainda, referência ao progresso dos dois níveis e às respectivas participações dos cidadãos assim como aos graus de capital social que se encontram associados às desigualdades.

CLAS

Os resultados ao nível do CLAS eram bastante positivos. A rede e parcerias neste nível interactivo revelaram-se um sucesso. Os actores eram constituídos por um conjunto diverso de organizações de serviços governamentais e organizações não-governamentais. Neste nível, o CLAS participou no pré-diagnóstico, no planeamento estratégico e no desenvolvimento do sistema de informação. Os actores sociais mostraram-se activos, identificando as necessidades dos grupos excluídos. Revelaram-se, ainda, atentos aos problemas e preocupações destas comunidades afectadas pela pobreza. O CLAS é um conselho de “desenvolvimento baseado na comunidade” com potencial para a sustentabilidade das parcerias. As interacções sociais, a este nível, mostraram-se de confiança e conseguiram partilhar ideias para a resolução dos problemas da comunidade. O CLAS constituiu uma rede, formal e informal, de comunicação para facilitar as tarefas de todos os elementos. Todos estes actores tiveram acesso a computadores para poderem usar o sistema de informação (ver Quadro 1). As reuniões aconteciam, principalmente, durante as horas de expediente da organização.

Ao nível dos CLAS, os facilitadores conduzem as negociações da melhor forma para resolverem os problemas existentes. Os facilitadores têm, ainda, um papel dominante na liderança destas redes, apesar de ainda se encontrarem muito dominados pelos aspectos burocráticos de manutenção da rede. No entanto, os representantes destas organizações governamentais e não-governamentais deveriam tornar-se mais activos na manutenção e liderança das RS. É necessário mais trabalho para que se possam desenvolver maiores capacidades de governação e de resolução de problemas comunitários nestas comunidades. O

assunto da sustentabilidade deve ser equacionado por estas organizações, que a este nível representam uma aprendizagem colectiva. Estes actores devem, por exemplo, ser mais activos na transmissão da informação a outros membros das suas organizações por forma a que estes os possam vir a substituir, no futuro, a este mesmo nível. A mobilização e a passagem dos conhecimentos aos membros são ainda uma responsabilidade do facilitador devendo, no entanto, no futuro ser uma função dos próprios actores. É óbvio que o grau de capital social entre o facilitador e os actores a este nível é bastante homogéneo. Por exemplo, mostraram-se mais activos no processo de monitorização e avaliação do que aos outros níveis da rede social.

Quadro 1: Construção de Redes Sociais

Dimensões	CLAS	CSIF	População local
Justiça social: Pré-diagnóstico	Necessidades básicas identificadas	Mal-entendidos	Não envolvimento
Participação: PDL, planeamento estratégico	Activo: Actores sociais e “stakeholders”	Passiva	Não há participação
Sustentável	Aberto: legítimo	Fechado	Não há informação
Interacções sociais	Partilha e confiança	Poucas interacções	De fora
Comunicação	Sistema informático: alto nível de capital social	Baixa utilização	Falta de transparência

CSIF

Considerando o segundo nível (CSIF), os facilitadores têm muito mais trabalho para fazer. O programa do IDL fez do presidente da Junta de Freguesia um elemento essencial a este nível. É óbvio que todos os facilitadores trabalharam muito ao tentarem desenvolver uma relação positiva com estes actores sociais. O desenvolvimento destas relações foi reforçado com encontros vários que normalmente ocorriam para além das horas de trabalho normais.

A este nível, o CSIF carece de representatividade da comunidade local, por falta de envolvimento de outros actores sociais e institucionais. A selecção e inserção de outros potenciais membros parece assumir um grau mais elevado de interesses conflituais ao contrário do caso das CLAS. Os presidentes, em alguns casos, têm um ponto de vista diferente relativo à confiança, partilha e

selecção dos representantes organizacionais locais e no envolvimento da população local.

Os principais actores envolvidos no pré-diagnóstico, no exercício de planeamento estratégico e em outras actividades foram principalmente o facilitador e, logo de seguida, os presidentes das Juntas de Freguesias. O facto de alguns deles serem membros do CLAS e do CSIF teve um efeito positivo em algumas situações. Infelizmente, de uma forma geral, o CSIF não tem os presidentes nem os representantes da população local devidamente envolvidos neste processo.

Em todas as dimensões listadas no Quadro 1, o CSIF não reflectiu ou chegou ao desempenho do CLAS. É necessário, por isso, mais tempo para construir a rede de CSIF e parcerias. Os CSIF não se mostraram suficientemente dinâmicos e interactivos para poderem funcionar sem a presença de um forte envolvimento dos facilitadores. O CSIF é construído basicamente por presidentes que têm as mais altas capacidades de capital social, faltando-lhe no entanto a representatividade da população local (características sociais, económicas e políticas).

População local

A construção da RS ao nível de população local requer tempo, comunicação transparente e programas de educação de adultos ou capacitação para a construção do capital social local. A população local ou os grupos excluídos não são envolvidos no “desenvolvimento baseado na comunidade”. O envolvimento depende de factores de participação (pessoal e colectivo) e de outros problemas de construção. Os programas de educação de adultos poderiam reduzir o problema da falta de participação colectiva por aumentarem o desenvolvimento de capital social dentro das comunidades. Seriam, assim, agentes facilitadores para a qualificação dos cidadãos em matérias de capacidade de trabalho de grupo, liderança e tomada de decisão comunitária.

Os sistemas de comunicação e informação devem ser mais transparentes. É necessário mais trabalho para comunicar a filosofia e os objectivos das RS à comunidade. Um exemplo positivo, dado por um dos facilitadores, foi a iniciação de um boletim para transmitir a informação à população sobre a RS. O inadequado processo de comunicação para a população local precisa de ser alterado. Os facilitadores, ou actores, precisam de melhorar a cooperação com a rádio local e os jornais locais para aumentarem o número de mensagens sobre a RS. Precisarão também de ser envolvidos pessoalmente em métodos de comunicação pessoal e de grupo para ampliarem, uma vez mais, o número de mensagens pessoais que devem chegar à população local.

A população local requer mais apoio nas aprendizagens colectivas para chegarem ao nível de “desenvolvimento baseado na comunidade”. Isto exigirá recursos humanos adicionais para trabalhar com estes grupos. Será que os

actores da RS ao nível das CLAS podem apoiar este processo educacional de longa duração? Uma vez mais, o processo de RS tem que considerar recursos humanos e financeiros adicionais para mobilizar e organizar a este nível. Além disso, estas actividades precisam de ser associadas às condições e limitações de tempo da população local.

O Quadro 1 é explícito nas diferenças entre o CLAS e CSIF no que respeita à população local. Mostra a inadequada justiça social, participação e interacção social em todo o processo a este nível. A RS tem, assim, muito trabalho para desenvolver com a população local por forma a que esta se venha a tornar mais autónoma no processo de desenvolvimento. A sustentabilidade da RS, a longo prazo, passa pela responsabilidade da população local. A rede tem que continuar a apoiar o grupo para reduzir as desigualdades ao nível do capital social na comunidade e o *empower* destes potenciais actores. A RS tem que alterar as percepções dos participantes para ver os benefícios produzidos pelas aprendizagens na resolução dos problemas comunitários.

Considerações finais e recomendações

Em síntese, tentou-se reflectir sobre as preocupações e resultados da RS em municípios rurais em Portugal. Esta preocupação é reflectida na apresentação de elementos facilitadores, das experiências dos mesmos e nos resultados ao nível municipal onde se estão a construir estas RS. Nesta secção, a interpretação final e selecção das recomendações foram baseadas nos resultados de avaliação e numa percepção pessoal do relator, influenciado pela experiência vivida como avaliador externo. A construção de uma RS no Portugal rural é um processo contínuo. O processo de RS deverá continuar para que se possa minimizar as desigualdades sociais, a pobreza e a exclusão social.

A descentralização dos processos de tomada de decisão governamentais e a melhoria da governação local acontecerá mais facilmente através da construção de RS. O processo precisa de continuar a ser avaliado a todos os níveis de governação. A resolução dos problemas da comunidade precisa de ser integrada a todos os níveis de governação tal como as agências não-governamentais e os serviços governamentais. O processo deverá, assim, ser visto como um processo de longo prazo, dilatado no tempo. Também o processo de monitorização e avaliação deverá ser continuado. Neste sentido apaz-nos, desde logo, perguntar: o processo de avaliação deverá ser externo ou interno? Quer seja interno ou externo, deverá ser um processo de avaliação iluminista. Deverá, portanto, identificar qualificações emergentes como sendo a melhor forma de resolver os problemas da comunidade, através de uma maior participação dos parceiros e outros actores sociais e um menor envolvimento do elemento facilitador.

O processo deverá, assim, focalizar-se na melhoria da aprendizagem colectiva, por parte da comunidade, a todos os níveis (i. e., CLAS, CSIF e população local). As actividades de ensino-aprendizagem têm que aumentar as capacidades da comunidade em capital social. O processo deverá, desta forma, integrar a educação da comunidade, a formação de adultos e um programa de “desenvolvimento baseado na comunidade”. Toda esta integração permitirá uma melhor educação cívica com vista à melhoria do capital social.

Apenas mais uma consideração final. Se quisermos usar os conceitos sustentável, participação ou *empowerment*, teremos de assumir que o processo de desenvolvimento precisa, ainda, de ser construído. A construção da RS tem que mudar de um “desenvolvimento baseado na comunidade” para um “desenvolvimento dirigido ou orientado para a comunidade”. Por tudo isto, o horizonte de tempo que deve ser considerado para a construção das RS é o longo prazo.

Referências bibliográficas

- FRIDE (2006). *Empowerment. Development Backgrounder 01*. Madrid, Spain: FRIDE.
- GAJANAJAKE, S. e J. Gajanajake. (1993). *Community Empowerment. A Participatory Training Manual on Community Project Development*. Illinois: PACT Publications.
- KOEHNEN, T. e A. Cristóvão (2006). “Constructing a Social Development Network within a Rural Municipal Government in Portugal”, *Agricultural Economics Review*, vol. 7 (1), 26-34.
- MANSURI, G. e V. Rao (2004). “Community-Based and-Driven Development: A Critical Review”, *The World Bank Research Observer*, vol. 19 (1), 1-39.
- PUTNAM, Robert com Robert Leonardi e Raffaella Manetti (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

Parte II

Exercícios de intervenção, acompanhamento e avaliação: resultados e debates metodológicos

CAPÍTULO III

A rede social de Carrazeda de Ansiães: experiências, discursos e perspectivas

Hermínia Gonçalves

Actualmente emerge uma preocupação crescente com os problemas da pobreza por parte de instituições, directa ou indirectamente, ligadas ao Estado. São várias as intervenções locais de combate à pobreza que, sob a forma de projectos locais, se foram implementando no território no decurso dos anos 1980. Este movimento foi impulsionado pela entrada de Portugal na União Europeia, um marco histórico que assinala o reforço de políticas sociais com maior pendor territorial, apelando progressivamente a uma acção social suportada na parceria.

A crise dos modelos clássicos de acção social e combate à pobreza, marcados por um cariz assistencialista,¹ contribuiu para a emergência destas práticas de acção social territorializadas. De facto, os novos paradigmas de pobreza e a consciência de que os processos de pobreza reflectem, antes de mais, uma falta de integração directamente relacionada com o emprego influenciam, a partir dos anos de 1980, a reorientação da política social para princípios e métodos de intervenção social, distintos daqueles que se praticavam nas políticas clássicas, de orientação curativa e reparadora.

Subscrevendo Campenhoudt (2003), o novo espírito do capitalismo, apoiado na crítica expressiva à intervenção social dos anos 1960 e 1970, vem defender um anti-estatismo característico do neoliberalismo actual, um discurso que legitima a ênfase política nos modelos territoriais e na descentralização de competências para o território. Para Giddens (1997), os problemas sociais como a pobreza, o desemprego e a doença fazem parte do processo de formação do Estado e foram definidos como problemas sociais na perspectiva de se desencadarem esquemas de providência da competência do Estado. No entanto, perante o carácter imponderável e incerto do risco, o autor salienta a importância de uma *providência social positiva*, isto é, baseada em *programas de política generativa*, instituídos a partir do local. Por outro lado, tendo em conta o carácter multidimensional do risco, é fundamental que esses programas co-responsabilizem outros organismos para que, juntamente com o Estado, se comprometam nos resultados da acção colectiva.

¹ Citando Guerra (1999), até aos anos de 1970 a questão social incorporava a questão operária, cuja regulação se fazia na empresa sobretudo pela retribuição salarial. A acção social trabalhava os riscos não submetidos à condição de trabalho assalariado, com acções de emergência dirigidas ao indivíduo.

As diferentes visões, teóricas e políticas, em torno das questões da pobreza e do carácter redistributivo associado às políticas transformadoras são influenciadas por dois grandes quadrantes políticos que têm marcado progressivamente a intervenção e os discursos, segundo pressupostos e argumentos opostos: (i) a visão marxista baseia a intervenção no combate à pobreza na responsabilidade do Estado; (ii) a visão neoliberal, pugnando pela menor intervenção possível do Estado, empurra a intervenção no combate à pobreza para esquemas de solidariedade social participados por vários agentes. Mais recentemente, a visão territorialista, que se afirma paulatinamente como alternativa às anteriores, centra-se na valorização dos recursos endógenos e na combinação de fórmulas de desenvolvimento local com o combate à pobreza. Sendo certo que o bem-estar social, promovido através da satisfação das necessidades básicas e da resolução dos problemas sociais, é uma atribuição do Estado e da política pública, importa perceber que o carácter público da política não significa que a competência seja exclusivamente do Estado. A diversidade espacial, em termos de expressão concreta dos problemas sociais contemporâneos, sublinha a importância de se conceberem esquemas de intervenção social, baseados em programas pensados localmente, de acordo com a especificidade da questão social, mais fundados numa obrigação horizontal e colectiva, capazes de complementar as actuações centrais de outros dispositivos de política social e de política económica. A perspectiva local está em posição privilegiada quer para garantir o enfoque sistémico e de investigação-acção, quer para garantir a visão interdisciplinar e intersectorial necessária à análise multidimensional do objecto. Porém, é necessário notar que a intervenção social nos problemas da pobreza, da exclusão social ou das desigualdades deve (re)pensar-se à luz de questões relacionadas com o modelo de sociedade e em particular com o modelo de desenvolvimento.

A nova “questão social”, a sua base estrutural, a rarefacção de recursos financeiros e a crise financeira do Estado-Providência são factores que contribuíram para classificar as formas clássicas de política social como inoperantes. Além disso, o novo período de globalização, o enfraquecimento do Estado-Nação e a redução da capacidade de exercer um controlo central efectivo na vida económica agravaram a inoperância das formas clássicas de acção social. É este o contexto da construção actual do bem-estar social que conduz o sistema para o terreno dos projectos, das parcerias e das redes. Em síntese, a concepção dos programas de política e de dispositivos de intervenção territorial no combate à pobreza tem incorporado, progressivamente, a necessidade de se criarem processos específicos que garantam as premissas que aqui se destacam:²

² Adaptado de Branco (1999).

- (i) princípios de cidadania e de solidariedade activa, em alternativa às formas de solidariedade passiva desenvolvida mecanicamente pelo Estado-Providência;
- (ii) flexibilidade nos dispositivos institucionais responsáveis pela implementação, a partir das estruturas orgânicas descentralizadas, horizontais, permitindo diálogos permanentes entre a esfera pública e a sociedade civil e uma participação activa dos agentes. Uma configuração de rede com maior capacidade de adaptação à complexidade mutável, evolutiva e cada vez mais diferenciada da questão social;
- (iii) coordenação das actuações e dos recursos, garantindo cooperação de parceiros e mobilização de outros agentes, além do Estado, assegurando actuações complementares em torno do combate à pobreza, evitando sobreposições, ou laxismos, num compromisso cuja responsabilidade se atribui, em primeiro lugar, ao Estado;
- (iv) articulação de políticas sociais e de políticas económicas, bem como observância e coerência com outros dispositivos de política nacional, transnacional e local.

As RS³ inscrevem-se nesta filosofia de política e de intervenção. Correspondem a um “espectro de redes” que deve incluir os diferentes actores e sistemas de RS, movimentando o conjunto de redes do território para fins de denúncia e de intervenção sobre os problemas sociais, sobre a pobreza, sobre as desigualdades. Enfim, são redes que impõem novos modelos de conhecimento, de intervenção e de funcionamento nas organizações, implementando assim uma concepção de providência social emancipatória.

Rede Social: Concepções e debates metodológicos

Na avaliação das RS esteve subjacente a ideia de se reflectir o seu significado para se chegar a uma definição de rede de redes que concebesse a acção social, em coerência com os princípios científicos da teoria sistémica, da investigação-acção e da ciência política. Uma investigação prática de redes sociais deve objectivar o conceito de rede social em função da definição precisa da realidade a que se reporta (conteúdos empíricos), restringindo em seguida a análise aos limites impostos pela definição adequada (Guédon, 1984). Assim, reflecte-se o conceito de rede, exaltando a sua etnometodologia a partir de três dimensões:

- (i) Rede de Redes, ao abrigo do novo espírito do capitalismo e do sistema de bem-estar social, este espectro de redes serve para assegurar a partilha da acção social por vários protagonistas, a complementaridade de visões

³ Criadas ao abrigo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 197/97 de 18 de Novembro e posteriormente regulamentadas no Decreto-Lei n.º 115/2006 de 14 de Junho.

- de economia e de acção social, a adopção de estratégias interdisciplinares e intersectoriais, a responsabilização dos agentes ao abrigo da ideia de Sociedade Providência e de Estado Parceiro;
- (ii) combate à pobreza pela via do desenvolvimento, enfatizando a crítica aos modelos clássicos de acção social, a consequente mudança de práticas de intervenção social que trabalhem níveis de cidadania e de bem-estar segundo a lógica territorial dos processos de desenvolvimento;
 - (iii) estratégia metodológica de planeamento estratégico, garantindo, por um lado, a intencionalidade da acção e a racionalidade do processo de decisão, e por outro, a articulação e coordenação de planos, acções e recursos no Plano Social Local⁴.

As redes sociais em análise inscrevem-se na proposta de Baptista (2002: 60-62; cit. Carvalho e Guará, 1995) de “redes sociais movimentalistas”, com fins sociais de denúncia, de vigilância, de luta reivindicatória por melhores condições de vida e de afirmação de direitos. Segundo a autora, estas redes são constituídas por grupos sociais de natureza e funções distintas, ligados pela combinação de relações sociais formais (consagradas nas políticas reguladoras e nos fins estratégicos que prosseguem) com relações informais (de articulação orgânica, interpessoal). Porém, segundo Amaro (2005), ao conceito de rede está subjacente a ideia de reunião de entidades de natureza idêntica para uma intervenção específica em territórios diferentes⁵. Nesta definição, está implícita a articulação entre entidades iguais ligadas por uma rede de comunicação que visa, essencialmente, comunicar experiências e informações relevantes. Mas não será possível pensar na rede como um sistema de comunicação e suporte social, que articula redes primárias e secundárias com visões complementares em torno do fim específico de garantir direitos sociais?

A validade das intervenções em rede, desenvolvidas, nomeadamente, na psiquiatria comunitária, reforça o argumento de se pensar o combate à pobreza a partir de configurações de rede. As intervenções em rede são metodologias alternativas de intervenção social, cujos princípios teóricos (sistémicos, ecológicos, interdisciplinares e intersectoriais), ao abrigo de uma articulação de partes, visam facilitar a mobilização de recursos, isto é, de suportes sociais, em

⁴ O Planeamento Social Local deverá constituir-se num documento que inclua as medidas e acções, previstas em curso no âmbito dos diferentes documentos de planeamento. Nomeadamente, no Plano Nacional para a Acção Crescimento e Emprego (PNACE), no Plano Nacional de Inclusão (PNAI), no Plano Nacional de Política e Ordenamento do Território (PNPOT), no Plano Tecnológico (PT), no Plano Nacional de Saúde (PNS), com especial destaque para a rede de cuidados continuados integrados, no Plano de Acção para a Integração de Pessoas com Deficiência e Incapacidade (PAIPDI), no Plano Nacional para a Igualdade (PNI), no Plano Nacional para o Combate à Violência Doméstica (PNCVD) e na Estratégia de Desenvolvimento Sustentável (ENDS).

⁵ O combate à exploração sexual de crianças e adolescentes pressupõe uma rede em território internacional, que articule legislação, políticas, gestores dessa política e informações, do mesmo modo que a política de combate à pobreza supõe um controlo internacional do capital especulativo e dos direitos sociais.

favor do cliente. Citando Cristóvão e Koehnen (2003), o fórum de articulação e conjugação de esforços visa fomentar a solidariedade social e contribuir decididamente para a consciência pessoal e colectiva dos problemas sociais, para a activação dos meios e agentes de resposta e para as inovações recomendáveis. O discurso formal do Programa Rede Social define a rede como um fórum de articulação e congregação de esforços baseado na adesão livre por parte das autarquias e das entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos que nela queiram participar. A rede social constitui-se pelo conjunto de diferentes formas de entreatada, implementada por entidades particulares sem fins lucrativos e por organismos públicos que trabalham no domínio da acção social e articulam entre si com o governo a respectiva actuação. Nesta medida a rede social apresenta um esquema de suporte social, que, em teoria, articula redes primárias e secundárias com visões complementares em torno do combate à pobreza, garantindo direitos de cidadania e equacionando esses direitos num projecto mais vasto de desenvolvimento local.

Subscrevendo a ideia de Boltanski e Chiampello (1999), é vão resistir ao novo mundo connexionista, pelo que é necessário enquadrá-lo e fazer face aos seus impactos destruidores, com a ajuda de dispositivos que lhe são isomorfos, que assumam, do mesmo modo, a forma de rede e incorporem um sistema de comunicações horizontal entre pólos interconectados. No campo social, com estes dispositivos de rede será possível desenvolver novas práticas de mobilização dos actores, mobilizando inclusive, aqueles que *a priori*, não se reconhecem nas categorias tradicionais de combate à pobreza.

A determinada altura desta investigação, face aos processos de implementação das redes sociais e a um discurso que utiliza em simultâneo e alternadamente os conceitos de rede e parceria, instala-se a dúvida conceptual: estamos perante uma rede ou uma parceria? Será uma parceria em rede? Ou uma rede em parceria? A ideia de rede está desde logo na designação do Programa, enquanto a ideia de parceria está associada a um método de trabalho que sugere a articulação de *stakeholders*. Porém, a referência à ideia de rede, associada ao conceito de parceria, parece querer enfatizar a comunicação entre iguais, obtendo por conseguinte uma parceria que incorpora um sistema de comunicações horizontal entre os seus órgãos. Com o intuito de se transformar esta problematização em respostas, reflectiram-se os conceitos e as práticas de parceria.

Parceria: concepções e debates metodológicos

No conceito de parceria salienta-se a ideia de processo de acção conjunta, entre vários actores, ou protagonistas, colectivos ou individuais, que se mobilizam para realizar objectivos comuns, a partir da construção partilhada de diagnósticos, disponibilizando recursos, para de forma articulada definirem

e negociarem estratégias e caminhos e implementarem actividades que viabilizam o referido objectivo, avaliando continuamente e em conjunto os seus resultados (Amaro, 2005). Porém, a articulação de instituições do chamado terceiro sector com a acção estatal, de protagonistas colectivos e individuais, no mesmo território e entre territórios, pode desenvolver-se em parcerias e em redes, sobretudo se compreendermos a acção do terceiro sector como complementar à acção do Estado.

No quadro da parceria, tal como nas redes, observa-se a coexistência da oscilação dinâmica entre a estrutura organizacional, formal, de dimensão política, mais ou menos acentuada; e a estrutura basicamente informal de articulação endógena. Ainda neste quadro, verifica-se a existência de uma grande diversidade de fórmulas e de práticas de parceria. Gerry (2004) com base nas características de interacção e funcionamento, distingue dois tipos de parcerias, as *activas* e as *dependentes*.

Quadro 1: Tipo de parcerias

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

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

Adaptado de Gerry (2004), apontamentos da disciplina
 “Gestão de Organizações sem fins Lucrativos”, licenciatura em Gestão, UTAD.

No quadro da parceria da rede social, observa-se uma assimetria de capacidades que influencia a capacidade de participar na acção colectiva e por conseguinte o perfil activo *versus* dependente dos vários agentes da parceria. Cabe à acção colectiva pôr em jogo toda esta diversidade, negociando papéis e produzindo aprendizagens (*learning*), ou referenciais comuns capacitadores da participação⁶. A participação na *acção colectiva*, nomeadamente no planeamento e na avaliação dos resultados, garante o desenvolvimento de uma cultura de aprendizagem e a aquisição de um *referencial comum* de parceria que interage positivamente com a capacidade de intervenção.

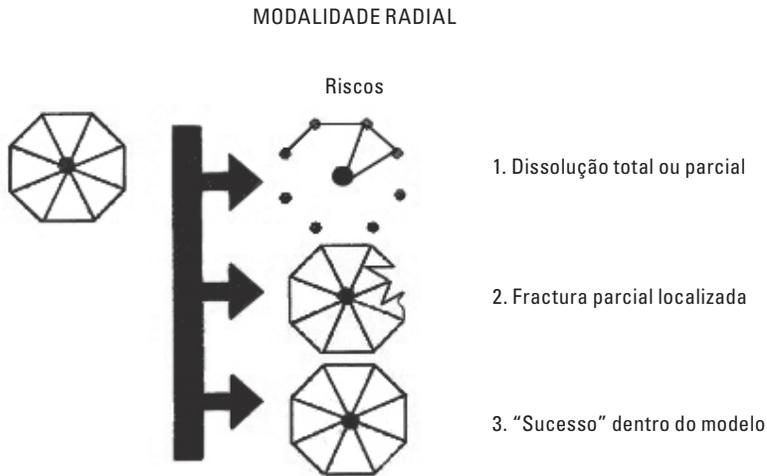
Na mesma linha de Nowak (2001), considera-se imprescindível o fortalecimento de capacidades nos actores da parceria para que as formas de participação sejam eficazes. Podendo destacar-se três ordens de capacidades fundamentais: a) *capacidades de método* (técnico-operativas) fundamentais no diagnóstico, no planeamento estratégico e na avaliação do processo; b) *capacidades próprias*, ou pessoais, de autogestão e percepção de aspectos estruturantes decorrentes da política orientadora e de aspectos funcionais decorrentes da prática do território; e c) *Capacidades sociais* ou activos relacionais, que influem nas capacidades de comunicação e de relacionamento, fundamentais na interacção da parceria. De seguida reflectem-se as modalidades de organização da parceria (em radial e em rede) para explicar a influência das diferentes estruturas no funcionamento da parceria e a existência de uma diversidade de fórmulas de articulação, de concepções e de práticas de parceria.

A estrutura orgânica em forma radial (do chapéu de chuva, visto de cima) implica uma interacção assimétrica dos parceiros, onde uns actores (por exemplo, promotores da acção local de luta contra a pobreza e exclusão social) assumem a responsabilidade inicial, administrativa e financeira, convocando os restantes actores para acções pontuais cuja execução (e não concepção) é efectuada conjuntamente. Nesta perspectiva de organização existe uma divisão clássica de tipo “taylorista” entre a concepção e a execução de um determinado trabalho.⁷

⁶ Argyris e Schon (1996) salientam a necessidade de desenvolver uma cultura organizacional de aprendizagem nas organizações e a necessidade de rapidamente porem em prática uma cultura de aprendizagem contínua. Peter Senge (1990) combina a metodologia de sistemas dinâmicos com certas ideias adaptadas da teoria de acção, nomeadamente com relação à importância de modelos mentais, e inclui aqueles que limitam ou facilitam o questionamento confiável no processo organizacional. Este enfoque da área dos recursos humanos prossegue fins de desenvolvimento de capacidades humanas, capazes de questionar, experimentar e inovar em favor da organização. Argyris e Schon (1996), a propósito da definição de aprendizagem, destacam duas dimensões a incluir: a) *produto* – refere-se ao conteúdo informacional, significa a acumulação de informações, de conhecimentos ou habilidades; e b) *processo* – diz respeito à forma como a aprendizagem se processa (aquisição, processamento e armazenamento da informação). Nas organizações a aprendizagem decorre da informação, seja ela na forma de conhecimento, compreensão, *know-how*, técnicas ou práticas. O esquema genérico da aprendizagem nas organizações, além das dimensões *produto* e *processo*, *deve incluir* a dimensão *aprendiz*, ou seja, o sujeito a quem o processo de aprendizagem é atribuído.

⁷ A modalidade radial é sugerida por grande parte dos Programas Comunitários, parte da figura de um promotor de projecto responsável pela acção e inclui um conjunto de parceiros que, na maioria das vezes, assumem um papel passivo nos cursos da acção. A concepção cabe ao gestor do processo, e os restantes parceiros são meros executantes de acções pontuais.

Figura 1: Organização da parceria – modalidade radial



Adaptado de CIARIS (s/d); Estivill *et al.* (1997)

Neste esquema de organização da parceria, a posição central do gestor do processo, no núcleo superior do *chapéu-de-chuva*, e dos agentes que se encontram em redor do eixo principal indica uma divisão clara de papéis, entre o protagonismo de uns e a dependência de outros. As limitações do modelo decorrem da própria organização da parceria, da hierarquia estabelecida, de tipo vertical (*top down*).

Quadro 2: Problemas da modalidade radial

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

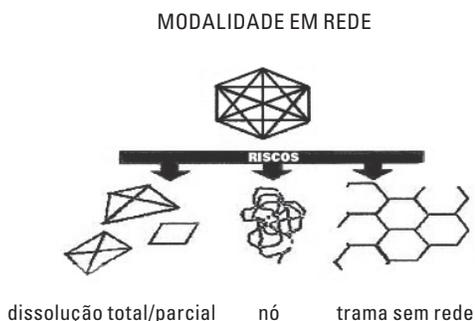
Trata-se de uma parceria com fluxos de comunicação pontuais, quantitativa e qualitativamente empobrecidos, com implicações directas na participação e por conseguinte nas aprendizagens. A paupérrima comunicação na parceria de *chapéu-de-chuva* encontra justificação na separação de papéis entre os gestores/decisores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

Dadas as limitações do modelo anterior, o paradigma que se instala nos anos 1990, com as chamadas *novas políticas sociais*, aponta para uma *parceria de rede*. Esta nova modalidade de organização é sugerida, quer pela orientação formal das políticas públicas que se configuram no âmbito da criação de uma Sociedade Providência (solidária), quer pelos novos desafios que se colocam ao combate à pobreza e ao desenvolvimento, assentes na correlação entre níveis de cidadania e níveis de desenvolvimento económico e social, entre políticas sociais e políticas económicas e ambientais e, na construção de uma nova subjectividade pessoal e solidária, menos dependente da obrigação vertical, e mais fundada numa obrigação horizontal, de rede, mobilizadora de recursos e de competências e, estruturalmente co-responsabilizante, envolvendo os parceiros na concepção, na execução e na avaliação da acção colectiva.

Na modalidade de organização da *parceria em rede*, o funcionamento é horizontal e cada actor da trama fornece uma cooperação parecida; a rede constitui-se e alarga-se a partir das diferentes cooperações, não existindo protagonismos dominantes (CIARIS, s/d).

As parcerias em rede estão em posição privilegiada para encontrar formas de negociação entre os parceiros, até ao ponto de se encontrarem plataformas de entendimento sobre os objectivos, as estratégias e as acções. Trata-se de um modelo mais complexo do ponto de vista das interacções dos vários actores, mas

Figura 2: Organização da parceria – modalidade em rede



Fonte: Estivill; Hiernaux; Geddes; *O Partenariado Social na Europa. Uma estratégia participativa para a inserção*, REAPN, Porto, 1997, p. 70. Ver também CIARIS (s/d).

também se constitui numa modalidade mais estimulante em termos de trabalho (Castro, 2000). As interacções são quantitativa e qualitativamente superiores às do modelo de *chapéu-de-chuva* porque baseiam todo o processo de articulação, desde a concepção à avaliação dos resultados, no trabalho conjunto e na aprendizagem mútua.

Os parceiros participam numa configuração de parceria cuja dinâmica canaliza as suas acções e é ao mesmo tempo determinada por elas. Reforçando a conclusão de Giddens (1991) a propósito de estruturas sociais, a estrutura determina a prática, e vice-versa, num jogo circular. A estrutura de rede potencia a aprendizagem colectiva e a aquisição de competências fundamentais, o que por conseguinte interage com o funcionamento da parceria, tornando-a mais eficaz e activa.

Quadro 3: Problemas da modalidade em rede

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

A dimensão do processo sugere a existência de uma dialéctica entre a estrutura e o funcionamento da rede. A estrutura da parceria em rede assume uma forma horizontal na qual todos os agentes, pelo carácter democrático implícito a estas estruturas, têm poder de influenciar a acção colectiva. Por sua vez a participação na acção colectiva é um elemento que produz desenvolvimento de aprendizagens e referenciais comuns.

No quadro da parceria das redes sociais, é clara a reciprocidade entre a postura dos parceiros (activa ou dependente) e as respectivas capacidades apreendidas, bem como entre a auto-interiorização do compromisso com o envolvimento

e a prática de participação nas acções decorrentes do funcionamento. Pesem embora a assimetria de perfis e a heterogeneidade de práticas de participação, observa-se que à medida que se constroem referenciais comuns a participação torna-se mais operativa e colaborante atenuando-se os riscos e os efeitos. A cooperação dos parceiros não é necessariamente parecida podendo traduzir-se na assunção de protagonismos por uns e no “deixar andar” por outros. De facto, como destaca Campenhoudt (2003), o mundo das redes pode degenerar num vasto sistema de exploração selvagem do trabalho e dos recursos de uns, pelo oportunismo e eficácia conexionista de outros.

Retomando a questão, o Programa Rede Social é uma rede ou uma parceria? Trata-se de uma fórmula de parceria coadjuvada pela ideia de rede que pretende ser responsabilizante, mobilizadora, activadora e estratégica. Em síntese, um novo dispositivo local que se reveja em quatro premissas centrais: (i) um sistema de comunicação horizontal entre pares, baseado na democratização dos processos de decisão e na negociação de objectivos e acordos estratégicos; (ii) a mobilização de actores (incluindo os que não se reconhecem nas categorias tradicionais de combate à pobreza), públicos e privados, económicos e sociais, garantindo a visão integrada; (iii) a combinação de suportes sociais de redes primárias, secundárias (formais e não formais) e de complementaridades que garantam uma actuação sobre as causas do problema; (iv) novos métodos de acção social (planeamento estratégico e acção colectiva em parceria). Contudo, a criação da cultura de parceria depende, como se disse, de inúmeras variáveis internas à própria parceria, relacionadas com o tipo de estruturas, o reconhecimento colectivo do carácter estratégico, os órgãos, a comunicação, as percepções, as experiências de trabalho em parceria. Mas existem variáveis externas que também exercem influência na respectiva sustentabilidade do processo, nomeadamente, o grau de concentração das actividades económicas no local, o nível de polarização territorial, a intensidade com que se manifesta a exclusão no local⁸ e o modelo de políticas e de sociedade. A organização das parcerias no campo social deve antecipar, necessariamente, a análise destas variáveis.

As parcerias, a cooperação entre organizações e o Estado têm assumido várias nuances e dinâmicas diferenciadas, de acordo com a correlação de forças vigente. No paradigma actual de ciência e de política impõe-se a necessidade de criação de novos modelos de organização e de intervenção, para articularem as mudanças profundas do capitalismo actual com as questões da democracia, da gestão, da cidadania e para fortalecerem o protagonismo dos usuários e, por sua vez, o protagonismo da população.

⁸ CIARIS (s/d), além de identificar os factores externos referidos no texto, salienta, nos países onde o campo social foi dominado pela administração pública ou pelo sector privado, que é mais difícil encontrar parcerias com uma grande diversidade de agentes. Por outro lado, nos países em que as colectividades locais tiveram pouco peso e competências limitadas, dificilmente essas mesmas entidades se convertem no eixo principal da parceria local. E acrescenta ainda, é mais difícil organizar a parceria quando a estrutura económica de um país é mais diversificada e os problemas de exclusão são mais difusos.

As avaliações efectuadas no quadro das RS permitem sublinhar a importância da dimensão do processo na construção da parceria e a necessidade de articulação permanente entre os agentes. Desde a preparação da estrutura formal da parceria (em rede) à identificação da estratégia, importa procurar afinidades entre os parceiros (no início) que reforcem a cultura de parceria.

O processo de avaliação à Rede Social de Carrazeda de Ansiães

O processo de acompanhamento e avaliação da UTAD/CETRAD à Rede Social de Carrazeda de Ansiães desenvolveu-se ao longo das fases de diagnóstico social e de plano de desenvolvimento social, entre Maio de 2004 e Julho de 2005. No processo de avaliação destaca-se o carácter formativo e reflexivo do processo, uma vez que se enfatizou a devolução permanente das conclusões ao plenário da parceria.

No quadro abaixo está sistematizado o processo de avaliação da UTAD implementado na Rede Social de Carrazeda de Ansiães, cujos objectivos foram os seguintes: *a)* fornecer indicadores de progresso; *b)* facilitar a apropriação da ideia de parceria pelos participantes; e *c)* apoiar a criação de dinâmicas e sinergias que viabilizassem as acções da rede e a procura de sustentabilidade.

Quadro 4: O itinerário da avaliação

Acções	Objectivos	Metodologias
Participação nas reuniões CLASCA Análise de documentos produzidos: DS e PDS	Observação da dinâmica Participação no trabalho da rede e devolver <i>feedback</i> aos parceiros sobre os indicadores de progresso considerados centrais	Observação Análise crítica das actas Análise crítica do DS e do PDS
Dinamização e moderação de grupos de trabalho: demografia, agricultura, desenvolvimento económico, menores em risco, idosos, ciganos, deficiência e alcoolismo	Debater com os participantes um conjunto de ideias tendentes à análise SWOT	Grupos de trabalho /Entrevista de grupo
Análise SWOT (de forças, fraquezas, ameaças e oportunidades) por problemática	Garantir visões integradas sobre as principais problemáticas do território	Grupos de trabalho / Análise de discurso
Avaliação das percepções iniciais do trabalho em parceria e apoio à re-significação	Estudar as percepções de parceria, explicitar resultados, reflectir conceitos e fornecer pistas para o envolvimento futuro	Entrevistas individuais a todos os parceiros e análise do discurso

O CLAS de Carrazeda de Ansiães é composto por trinta entidades de natureza diferenciada: pública, representantes do poder central e do poder local; e, privada, sem fins lucrativos.⁹

Quadro 5: Distribuição das entidades parceiras por sector e por nível de poder

Sectores	Total de Entidades (N.º)	Central (N.º)	Local (N.º)	3.º Sector (N.º)
Intervenção autárquica	11	-	11	-
Educação	4	2	-	2
Protecção social/emprego	6	2	1	3
Segurança pública	2	1	-	1
Justiça	1	1	-	-
Actividades económicas	1	-	-	1
Saúde	3	3	-	-
Formação cívica	2	-	1	1
Total	30	9	15	6

Regista-se maior representatividade na parceria por parte de entidades dos sectores, intervenção autárquica e protecção social e por conseguinte o maior número de instituições do poder local, seguindo-se o sector da protecção social e saúde. No entanto, os quadros teóricos em torno da multidimensionalidade da pobreza demonstram a ineficácia dos sistemas de combate à pobreza, exclusivamente assumidos pelo sector da protecção social. Além disso o poder local, por si só, não tem competências para actuar em grande parte das causas estruturais da pobreza. Sendo certo que as redes sociais representam novos modelos de gestão pública, suportados em novas organizações, constituídas por agentes diferenciados, em termos disciplinares e em termos sectoriais, importa assegurar que estes modelos signifiquem complementaridade no suporte social em vez de significarem minimização do papel do Estado Social.

Na prática, persistem alguns hiatos entre os princípios subjacentes às redes sociais, as diferentes percepções de sentido, de responsabilidade e de compromisso e os resultados da acção colectiva. Combater a pobreza a partir de

⁹ O Conselho Local de Acção Social de Carrazeda de Ansiães (CLASCA) é constituído por trinta parceiros a funcionar em regime de plenário. Sete destes parceiros integram também o núcleo executivo, uma extensão técnica que torna mais operativo o funcionamento da Rede. Paralelamente o CLASCA criou grupos de trabalho por área problema para análise SWOT e preparação do Diagnóstico Social final.

dispositivos de rede implica directamente a capacidade de se mobilizarem as entidades que tradicionalmente não se reconhecem como competentes na questão social, bem como a sociedade civil para pensar, planejar e intervir no combate à pobreza. No caso da rede social de Carrazeda de Ansiães, pela inexpressividade que demonstra, sublinha-se a importância de mobilizar entidades dinamizadoras e/ou reguladoras de actividades económicas, motivar o colectivo dos parceiros para a participação e apostar no envolvimento dos grupos-alvo e no *empowerment*.

Partindo da avaliação do CLAS de Carrazeda de Ansiães, é possível destacar, em conclusão, algumas das vantagens e constrangimentos que se verificam na rede social, tratando-se, na sua maioria, de aspectos comuns às diferentes Redes Sociais.

Quadro 6: Vantagens e inconvenientes das RS

Vantagens	Constrangimentos
<ul style="list-style-type: none"> - O tipo de organização / a decisão em CLAS - Fluxos de comunicação (formais e informais) - A “adaptação” às especificidades territoriais - A heterogeneidade de perfis, a visão interdisciplinar e intersectorial - A ideia de planeamento estratégico nas intervenções sociais e - A perspectiva de emancipação e protagonismo activo da população a quem se dirige 	<ul style="list-style-type: none"> - Participações assimétricas (incipiente envolvimento de alguns órgãos do poder local; o oportunismo e a dependência) - As ligações estratégicas comprometidas, desde logo pelo desconhecimento de planos e políticas do território - O planeamento centralizado em dois ou três agentes - A dificuldade de atrair recursos externos e de concretizar complementaridades nacionais - A dificuldade de produzir resultados directos com impacto nos destinatários do Programa - As diferentes percepções de pobreza e de parceria - A dispersão desarticulada de intervenções dos diferentes serviços - A irregular mobilização dos <i>stakeholders</i> - O perigo de desmobilização

A realidade empírica demonstrou que a aquisição de um referencial comum de aprendizagem foi baseada na troca de experiências entre os diferentes agentes, na leitura dos documentos formais do Programa, na participação na análise diagnóstica, no planeamento e na avaliação. Este referencial comum de aprendizagem, em teoria, interage com o desenvolvimento de capacidades de participação nos respectivos agentes (técnico-operativas, pessoais e sociais), mas o processo de reciprocidade está claramente em curso, evidenciando ainda, na

fase de Plano de Desenvolvimento Social (PDS), a assimetria de participações e de responsabilidades no colectivo dos parceiros.

Outro indicador que merece destaque é o motivo de adesão à rede, uma vez que, com maior representatividade, encontram-se as adesões relacionadas com a percepção de competência institucional do parceiro, seguindo-se a adesão vinculativa (pelo Programa) e, com menor representatividade no colectivo dos respondentes, a adesão pela ideia de trabalho em parceria. Porém, no decurso dos trabalhos da rede social, avaliaram-se as expectativas dos parceiros que apontam para a vontade de criar dinâmicas inovadoras de combate à pobreza e desenvolvimento social, seguindo-se a expectativa de afirmação de uma cultura de parceria, capaz de articular esforços desde o diagnóstico. Estas expectativas estão directamente relacionadas com as principais dificuldades e receios identificados pela rede social que, por sua vez, são passíveis de se sintetizarem em duas grandes categorias: *a*) dificuldade de mobilizar o colectivo dos parceiros para participar (com informação, recursos, assessoria); e, *b*) o receio de comprometer a sustentabilidade face à incipiente canalização de recursos externos e à falta de resultados directos.

A escassez de resultados práticos empurra as redes sociais para um campo de boas intenções, para um método bem pensado em teoria mas carregado de simbolismo para dar a impressão de que existe participação e envolvimento da sociedade no combate à pobreza. Porém, nestes casos, subscrevendo Faleiros (2001), cabe aos actores denunciar a manobra e esvaziar a proposta, actuando crítica e participativamente.

Na rede social de Carrazeda de Ansiães é notória a escassez de resultados directos nos beneficiários das políticas e nos usuários dos serviços. A rede social podia constituir-se numa “força” para que o usuário se reinventasse em novas redes e reinventasse as suas redes de forma a intensificar o sistema de suporte social. Mas este processo não é linear. O suporte social fornecido ao indivíduo já existia nas instituições que formam a rede. Importa dar o salto no sentido da complementaridade de estratégias e recursos, de políticas e de suportes sociais, fazendo justiça à premissa subjacente às redes sociais de compatibilidade entre capitalismo, cidadania, democracia e desenvolvimento local. A este nível convém sublinhar que o trabalho está iniciado.

As redes sociais, em concordância com o esquema conexionista do capitalismo actual, propõem uma parceria organizada em rede. Trata-se de um modelo alternativo de governação local que visa cessar o modelo de governação fordista, as práticas clássicas de combate à pobreza e a tutela exclusiva do Estado.

Na modalidade orgânica de rede a parceria é fundada numa lógica descentralizada de comunicação e de poder, numa obrigação horizontal mobilizadora de competências e de recursos, estruturalmente co-responsabilizante envol-

vendo os parceiros desde a concepção. Trata-se de uma fórmula de parceria que, pelo menos em discurso, é responsabilizante, mobilizadora, activadora e estratégica.

Sendo certo que as parcerias em rede potenciam a constituição de plataformas locais de negociação de objectivos, estratégias e acções, é forçoso concluir que se trata de um modelo complexo, desde logo na consumação da estratégia de complementaridade. Se em discurso formal se sublinha a complementaridade de recursos entre dispositivos nacionais, transnacionais e locais, na prática, as estruturas orgânicas de parcerias de rede apresentam alguma fragilidade na capacidade de comunicar entre espaços, ficando em défice a afirmação do respectivo risco e a canalização de recursos externos para a mudança. Apesar de existirem estruturas de âmbito nacional que, por princípio, estão em ligação com os órgãos locais da parceria, será esta articulação efectiva? Num contexto social de risco e de escassez de recursos financeiros, o território terá capacidade de comunicar o carácter prioritário do seu risco? Não será a rede social uma falácia enquanto modelo de mobilização de recursos, cujo principal impacto é a afirmação de um Estado Mínimo?

O processo de implementação das redes locais é construído progressivamente, porém, a determinada altura, podem ocorrer as síndromes da parceria cujos impactos no processo e nos resultados podem ser evitados e/ou corrigidos. Alguns autores falam de síndromes da parceria (Amaro: 2005) enquanto outros se referem a riscos de funcionamento (Estivill: 1997); nem as síndromes nem os riscos são definitivos, interessando identificar estratégias conducentes a acções colectivas de parceria, mais afirmadas e mais activas. A parceria deve entender-se como um processo que se constrói gradualmente, a partir de aproximações, conflituosidades, negociações e decisões. Destacam-se alguns elementos que permitem reorganizar a gestão da parceria e obter fórmulas mais eficazes de afirmação territorial desses dispositivos:

- (i) adesão aos objectivos, reconhecendo os objectivos multifacetados (entre os sectores e instituições integrados na parceria) e descobrindo os aspectos comuns que podem concorrer para o interesse estratégico;
- (ii) integração da diversidade de perfis ao longo da acção, beneficiando da visão integrada, multifacetada, das diferentes experiências e perspectivas, tão necessárias no combate à pobreza;
- (iii) implicação na estratégia metodológica (diagnóstico, planeamento, execução e avaliação), tirando partido da organização da parceria de rede (descentralizada) e da cultura da parceria (em formação);
- (iv) coordenação de políticas de subsidiariedade, insistindo, por um lado, no reconhecimento dos níveis de poder – supranacional, central, local – e, por outro, na mobilização efectiva das competências e recursos de cada parceiro;

- (v) valorização da natureza do processo decisório, enfatizando a decisão horizontal (1 pessoa 1 voto), a negociação sem consensos forçados, racionalmente apoiada em instrumentos de diagnóstico e de planejamento estratégico;
- (vi) centralidade da cultura de parceria, enfatizando a acção colectiva, os aspectos relacionados com a percepção dos parceiros sobre a pobreza e sobre a parceria; a re-significação das percepções poderá conduzir a níveis de auto-reconhecimento e auto-responsabilização mais efectivos;
- (vii) preocupação com a produção de resultados, estabelecendo metas centradas em tarefas concretas que ofereçam visibilidade aos resultados;
- (viii) valorização da aprendizagem colectiva, suportada na experiência de terreno, na reflexão analítica das estratégias, dos fracassos e das boas práticas e envolvendo os diferentes *stakeholders* na acção colectiva;
- (ix) capacitação para o *empowerment*, pensando os processos de mudança no local e com as pessoas, a partir de estratégias de informação, sensibilização e capacitação dos grupos-alvo.

Conclusão

A pobreza, a partir das suas velhas e novas formas, é uma realidade que exerce influência sobre a arena política, confrontando Estados e cientistas sociais com a necessidade de se encontrarem políticas e modelos de actuação enquadrados nas atribuições dos Estados-Providência. Por um lado, os novos rostos da pobreza e, por outro, o reconhecimento da validade das intervenções de rede, desenvolvidas nomeadamente na psiquiatria comunitária, reforçam argumentos de combate à pobreza a partir de configurações de rede exaltando metodologias de intervenção social, cujos princípios teóricos (sistémicos, ecológicos, interdisciplinares e intersectoriais), ao abrigo de uma articulação de partes, visam facilitar a mobilização de recursos em favor do cliente, a co-responsabilização de diferentes *stakeholders* e da sociedade civil.

A arquitectura institucional em rede é sugerida quer pela especificidade dos processos de combate à pobreza e de desenvolvimento local, quer pela procura de alternativas de sustentabilidade aos modelos de providência. Os novos modelos de gestão pública fazem uma clara aposta na passagem do “Estado-Garantia”, responsável pela tutela dos direitos, ao “Estado-Parceiro”, que mobiliza outros agentes em torno da garantia desses direitos. Estas alterações aos modelos de Estado acabam por se materializar num processo crescente de transferência de competências da administração central para os governos locais e na emergência de dispositivos locais de gestão pública. A crise financeira, administrativa e ideológica dos Estados-Providência vem reforçar os ataques políticos e académicos aos modelos de gestão pública a este associado.

No campo social, os dispositivos de política actuais atribuem maior compromisso aos municípios, apontando progressivamente para modelos de gestão pública interiorizando a mudança na concepção e ideologia dos Estados, mais ou menos intervencionistas, como acontece no Programa Rede Social.

Em Portugal, a territorialização da acção social tem sido implementada paulatinamente desde os anos de 1980, por meio da formação de redes sociais que, enfrentando a pobreza, a exclusão social e o risco, visam a protecção integral e a gestão pública do território.¹⁰ É esta a filosofia subjacente aos Conselhos Locais de Acção Social previstos no Programa Rede Social. Trata-se de um esquema de gestão pública orientado pela parceria e pelo planeamento estratégico que sugere uma organização e funcionamento em rede. Importa pois, na gestão destas novas agências, atribuir ênfase à comunicação, à aprendizagem colectiva, à visão estratégica, à gestão pública colectiva do território e à participação da sociedade civil.

Sendo certo que estes modelos representam um salto positivo nas sociedades desenvolvidas democráticas, é forçoso concluir que no seguimento da compatibilização entre capitalismo, cidadania, democracia e desenvolvimento permanece a exigência de uma sociedade civil activa. Ora, nas redes sociais em análise, a participação da sociedade civil é evidentemente aparente, se bem que “engenhosamente” suportada nas instituições que a representam e em esquemas de aprendizagem de referenciais comuns, cujo discurso colectivo vem dificultar o seu deciframento. Em Portugal a descentralização de competências de acção social está a suportar-se claramente na constituição de espaços territoriais de decisão pública. Porém, face à evidência empírica de uma participação aparente da sociedade civil e assimétrica dos agentes que integram o referido espaço público, permanecem por refutar as hipóteses de exploração do trabalho e dos recursos de uns em detrimento da desresponsabilização e do *laissez faire* de outros e de emergência de um “Estado-Mínimo” que se isenta progressivamente do seu papel de garantir direitos.

Referências bibliográficas

- AMARO, Rogério Roque (2005), “Trabalho em parceria: Vantagens dificuldades e desafios”, in *Jornadas Trabalho Social: Futuro e profissão*. Miranda do Douro, UTAD (texto policopiado).
- ARGYRIS, Chris e SCHON, Donald Schon (1996), *Organizacional Learning II: Theory, method and practice*. Reading: Adison-Wesley.
- BAPTISTA, Mirian (2002), *Planeamento Social, Intencionalidade e Instrumentação*. Lisboa, CPIHTS.

¹⁰ Como exemplos destas políticas públicas destacam-se as Comissões Locais de Acompanhamento do Rendimento Mínimo Garantido (actual Rendimento Social de Inserção), as Comissões de Protecção de Crianças e Jovens em Risco, os Conselhos Municipais de Educação e as Equipas dos Cuidados Integrados.

- BOLTANSKI, Luc e Éve Chiapello (1999), *Le Nouvel esprit du capitalisme*. Paris, Gallimard.
- BRANCO, Francisco (1999), “A Acção Social hoje e as perspectivas futuras no contexto nacional e europeu”, in *A Acção Social em Debate*. Lisboa, Direcção-Geral da Acção Social, 65-80.
- CAMPENHOUDT, Luc Van (2003), *Introdução à Análise dos Fenómenos Sociais*. Lisboa, Gradiva.
- CASTRO, José Luís (Ed.) (2000), *Rede Social: Guia do formando*. Lisboa, Ministério do Trabalho e da Segurança Social (Módulos PROFISSS).
- CIARIS (Centro Informático de Aprendizagem e de Recursos para a Inserção Social) (s/d), consultado na World Wide Web a 29 de Abril de 2004.
- CONSELHO DE MINISTROS (1997), Resolução de Conselho de Ministros n.º 197/97, de 18 de Novembro.
- CRISTÓVÃO, Artur e Timothy Koehnen (2004), *A Rede Social de Macedo de Cavaleiros – Relatório final de acompanhamento e avaliação*. Vila Real, UTAD – Centro de Estudos Transdisciplinares para o Desenvolvimento.
- DINIS, Francisco e Hermínia Gonçalves (2005), *A Rede Social de Carrazeda de Ansiães – Relatório final*. Vila Real, UTAD – Centro de Estudos Transdisciplinares para o Desenvolvimento.
- ESTIVILL, Jordi e Geddes Hiernaux (1997), *O Partenariado Social na Europa. Uma estratégia participativa para a inserção*. Porto, Cadernos REAPN.
- FALEIROS, Vicente Paula (2001); “Desafios do serviço social na era da globalização”, in Helena Mouro e Dulce Simões (eds.), *100 Anos de Serviço Social*. Coimbra, Quarteto, 151-183.
- GERRY, Chris (2004), “Parcerias activas e parcerias dependentes”, texto policopiado, Apontamentos da disciplina Gestão de Organizações sem Fins Lucrativos, licenciatura de Gestão. Vila Real, UTAD.
- GIDDENS, A. (1991), *Modernity and Self-Identity. Self and society in the late Modern Age*. Cambridge, Polity Press.
- GIDDENS, A. (1997), *Para além da Esquerda e da Direita. O futuro da política radical*. Oeiras, Celta.
- GONÇALVES, Hermínia (2005), *O Planeamento e a Avaliação como Elementos de Aprendizagem para a Gestão de Parcerias: O caso da Rede Social de Macedo de Cavaleiros*. Tese de Mestrado. Vila Real, UTAD.
- GUÉDON, Marie Chantal (1984); “Les réseaux sociaux” in *L’Intervention de réseaux: une pratique nouvelle*. France-Amerique.
- GUERRA, Isabel (1999), “A nova acção social. Certezas e perplexidades” in *A Acção Social em Debate*. Lisboa, Direcção-Geral da Acção Social, 45-64.
- GUERRA, Isabel e José M. Henriques (eds.) (2001), *Programa Rede Social*. Lisboa, Instituto para o Desenvolvimento Social.
- NOWAK, Jurgen (2001), “O trabalho social de rede”, in Helena Mouro e Dulce Simões (eds.), *100 Anos de Serviço Social*. Coimbra, Quarteto, 151-183.
- SENGE, Peter M. (1990), *A Quinta Disciplina: Arte, teoria e prática da organização de aprendizagem*. São Paulo, Best Seller.

CAPÍTULO IV

Entre o entusiasmo dos técnicos e o ceticismo dos parceiros: o processo de avaliação de uma rede social em contexto de conflito político¹

Fernando Bessa Ribeiro e Alberto Baptista

Introdução

A avaliação da Rede Social de Mogadouro (RSM) decorreu num contexto de conflito político envolvendo o executivo camarário e os partidos que o constituíam no período em que a mesma foi realizada. Do ponto de vista sociopolítico, trata-se de um caso de estudo muito interessante que permite reflectir sobre o papel desempenhado pelo campo político autárquico na implementação de uma rede social (RS). Como veremos, este desempenha um papel-chave, sobretudo em contextos ultra-periféricos como é o caso de Mogadouro, na construção e consolidação de uma iniciativa social inovadora relativamente à qual muitos dos actores sociais e das instituições manifestam um grande desconhecimento.

O texto começa por apresentar a metodologia de pesquisa utilizada, com especial destaque para o inquérito por questionário. De seguida, analisa-se o trajecto de implantação da RSM, apresentando-se alguns elementos caracterizadores dos parceiros envolvidos e do seu olhar sobre o processo. Por fim, o texto procura mostrar como o fracasso da implementação da RS em Mogadouro deve ser compreendida no quadro do conflito político que afectava a Câmara Municipal.

A avaliação de uma rede social: os procedimentos metodológicos

A equipa de avaliação iniciou os trabalhos em Maio de 2004, na sequência do contacto estabelecido pela Câmara Municipal junto do Centro de Estudos Transdisciplinares para o Desenvolvimento (CETRAD). Depois da fase exploratória do terreno e do diálogo preliminar com os actores sociais mais envolvidos na RS, com destaque para os membros do Núcleo Executivo do Conselho

¹ Queremos agradecer a todas as entidades parceiras envolvidas e, em particular, aos seus responsáveis, a generosa colaboração prestada, sem a qual não nos teria sido possível executar o trabalho de avaliação. Desejamos também manifestar o nosso apreço pelo apoio concedido e a solicitude prestada ao nosso trabalho pelos responsáveis pelo Núcleo Executivo do CLAS e pelo técnico responsável pelo Gabinete da RS da Vila de Mogadouro. Cabe-nos ainda lembrar a colaboração prestada pela Câmara Municipal de Mogadouro ao nosso trabalho, incluindo a disponibilização de recursos, nomeadamente de transporte, para a execução do nosso trabalho de campo.

Local de Acção Social (CLAS), iniciámos o desenho da metodologia de avaliação. Ele foi realizado em estreita coordenação com o técnico do Gabinete da RS e beneficiou largamente da experiência e do trabalho produzido por colegas do CETRAD na avaliação de outros concelhos da região de Trás-os-Montes e Alto Douro.

De acordo com os pressupostos teórico-metodológicos sobejamente conhecidos para esta área de intervenção social, tentámos colocar em prática uma avaliação de acompanhamento (*on-going*), orientada para, como define Isabel Guerra (2002: 195-196), a medição do modo como o processo estava a ser implementado e a apresentação de elementos para a rectificação das acções empreendidas, em linha aliás com o sugerido pelos documentos produzidos pelos peritos e técnicos do ministério da tutela. Concretizando, a avaliação

“não serve para fiscalizar, nem para apontar e punir culpados, devendo ser encarada como um momento de reflexão útil e como um instrumento imprescindível para o planeamento das intervenções subsequentes, identificando pontos de reorientação ou reforço das acções” (Núcleo da Rede Social, 2003: 63).

Seguindo de perto estratégias já largamente comprovadas nos mais diversos contextos de pesquisa, o desenho da metodologia tentou articular diferentes instrumentos, de forma a sujeitar as observações e os dados recolhidos ao escrutínio da triangulação, procedimento que tem, como observam Hammersley e Atkinson (1994: 216-217), afinidades com as práticas de navegação e orientação no alto mar.² A combinação de diferentes técnicas de pesquisa, ainda que marcada por um claro protagonismo do inquérito por questionário, favoreceu a recolha dos elementos necessários a uma compreensão densa das instituições envolvidas e dos actores sociais inquiridos.³ Em concreto, enquanto o inquérito por questionário permitiu o fácil acesso a informação passível de tratamento quantitativo, já os diálogos informais e as notas de campo recolhidas se orientam mais para a produção de informação de natureza quantitativa. Foi também considerada e ponderada a experiência e a disponibilidade da equipa de avaliação para a aplicação da estratégia metodológica definida, procurando

² Importa sublinhar que as metodologias assentes na combinação de diversas técnicas, também designadas por metodologias múltiplas, são cada vez mais utilizadas na investigação antropológica e sociológica, de forma a responder aos problemas mais diversos, sobre os quais os investigadores trabalham (cf., entre outros, Orlove 2003, Burgess 1997 e Akilu 1995).

³ As expressões “método” e “técnica” são utilizadas muito frequentemente de forma indistinta, evidenciando a dificuldade, como reconhece Grawitz (1996: 318), de traçar uma fronteira entre elas. Se é certo que estão estreitamente interrelacionadas, fazem referência, porém, a aspectos diferenciados da investigação no terreno. Assim, importa, de uma forma sucinta, distingui-las: (i) o método é uma concepção intelectual que organiza de um modo concreto a pesquisa, através da utilização de diversas técnicas, permitindo ao investigador procurar a sua “acomodação intelectual ao objecto”; (ii) as técnicas são procedimentos operativos rigorosos, bem definidos, transmissíveis, susceptíveis de serem aplicados recorrentemente (Grawitz, 1996: 317-320). Rematando, as técnicas são ferramentas, limitadas em número e comuns à maioria das ciências sociais, disponíveis para a investigação e organizadas pelo método.

os seus membros manter, durante as saídas de campo e de aplicação dos inquéritos por questionário, uma particular atenção aos contextos social e político em que os actores sociais observados e inquiridos vivem e trabalham, tomando em consideração aspectos como a identidade e a posição neles ocupadas.

Detendo-nos mais demoradamente no inquérito principal aplicado, procurou-se que as respostas permitissem uma “exploração estatística” dos dados obtidos (Ghiglione e Matalon, 1995: 118), incluindo o seu cruzamento. Optou-se por questões exclusivamente fechadas, ainda que o inquiridor pudesse registar, como viria a fazê-lo, outros elementos complementares em folha anexa, como os pontos de vista do respondente com interesse para a avaliação dos enunciados no decurso da inquirição. A recolha de informação adicional foi facilitada pelo facto de os inquéritos terem sido administrados “face a face”, situação que propicia o desenvolvimento da dimensão relacional entre o inquiridor e o inquirido. O inquérito era composto por quinze questões divididas em dois grupos: (i) identificação; (ii) envolvimento com a RSM. No primeiro grupo procurou-se reunir os elementos caracterizadores fundamentais do respondente e da sua entidade, nomeadamente posição ocupada, tipo e localização geográfica. Já no segundo grupo, o mais extenso, procurou-se conhecer, entre outros aspectos, alguns elementos relativos ao processo de adesão à RSM, actividades em que o inquirido já tinha participado, nível de envolvimento, áreas julgadas mais pertinentes para a intervenção social, expectativas e sustentabilidade a médio prazo da RSM.

A todas as entidades parceiras foi entregue também um inquérito de exploração dos resultados obtidos com a RS, tendo em vista conhecer propostas concretas para as diversas áreas de intervenção social identificadas durante o processo de acompanhamento e avaliação.⁴ Utilizou-se ainda uma bateria de indicadores abrangendo diversos aspectos relacionados com o funcionamento da rede social, como o nível de participação e a forma de intervenção dos membros do CLAS e dos membros do Núcleo do CLAS nas reuniões dos órgãos respectivos.

Fechando a discussão metodológica, resta examinar o modo como se processou o acesso dos avaliadores ao contexto social e aos seus principais actores. Procurando esclarecer de forma inequívoca junto dos inquiridos as razões da nossa presença,⁵ o trabalho de recolha dos dados beneficiou largamente do apoio dedicado prestado pelos membros do núcleo executivo do CLAS e, em

⁴ As principais áreas identificadas foram: (i) auxílio aos mais desfavorecidos e em risco de pobreza; (ii) apoio aos idosos; (iii) cuidados de saúde; (iv) equipamentos sociais; (v) promoção do emprego e da actividade económica.

⁵ De acordo com Hornsby-Smith (1993), a abordagem assumida, ao contrário da abordagem encoberta utilizada em contextos muito particulares da investigação social, favorece a inserção plena dos investigadores no meio social em que desenvolvem o seu trabalho, sobretudo quando combinado, como foi no presente caso, com o acesso aberto às instituições e aos actores sociais a inquirir, uma vez que estes manifestaram disponibilidade para colaborar sem restrições.

especial, pelo técnico do Gabinete da RS. Excedendo largamente as suas obrigações, este último disponibilizou-se para mediar a nossa apresentação junto de parte significativa dos responsáveis das entidades parceiras, bem como em nos acompanhar em numerosas saídas de campo. Obviamente, foi garantida a máxima confidencialidade a todos os inquiridos e informantes que aceitaram colaborar na avaliação da RS. Daí que os autores dos testemunhos e informações utilizadas no presente texto não estejam identificados. Assim, procurou-se seguir os procedimentos propostos por Robson (1993: 33-34): (i) respeito pelo protocolo, nomeadamente no que se refere à autorização das instituições para a consulta de documentação, arquivos ou outros documentos de acesso reservado; (ii) incentivo à participação de todos aqueles que poderiam contribuir para a boa execução da avaliação; (iii) transparência da investigação, assegurando-se que todos os envolvidos fossem informados, pela forma mais adequada, da evolução da avaliação; (iv) autorização para citação de todas as informações obtidas e registadas, mormente no inquérito por questionário. Daqui decorre que o que realmente se procurou foi a construção de uma visão global compreensiva sobre a RS a partir dos olhares particulares dos diversos inquiridos.

Fazendo o balanço, a estratégia metodológica escolhida acabou por se revelar como a mais adequada, considerando, por um lado, os constrangimentos orçamentais, de tempo e outros que se colocavam aos avaliadores e, por outro lado, os objectivos, as instituições e os actores sociais envolvidos. A sua aplicação foi sujeita a uma certa flexibilidade, essencial para permitir a interpelação permanente dos dados recolhidos e observações efectuadas da qual depende a correcção dos procedimentos metodológicos e das técnicas de avaliação impostos pelo inesperado que o terreno sempre engendra.⁶

A implementação da RS em Mogadouro

As RS actualmente existentes e activas no país foram impulsionadas pelas políticas sociais adoptadas pelo governo português na segunda metade dos anos 90. Inspirado em alguns aspectos marcantes da Sociedade-providência (v. Santos, 1993) – a entreeajuda familiar, o apoio entre vizinhos –, o poder político nacional definiu um conjunto de novas políticas sociais que pretendiam explorar os aspectos mais positivos dos mecanismos de solidariedade mobilizados pelos cidadãos, quer sejam de tipo informal, quer sejam organizados em instituições e associações de acção colectiva. Nestas políticas está

⁶ Apesar das reservas relativas à *grounded theory* proposta por Glaser e Strauss (1967) – construção da teoria com base em dados sistematicamente obtidos a partir da investigação empírica – bem como à utilização meramente instrumental da teoria, conforme os interesses e os constrangimentos colocados pela investigação, considerou-se sempre que a esta flexibilidade metodológica correspondesse uma certa flexibilidade teórica.

também implícito o princípio do parceria e da parceria, cujas origens remontam, em Portugal, à década de 1960 (v. Rodrigues e Stoer, 1998).

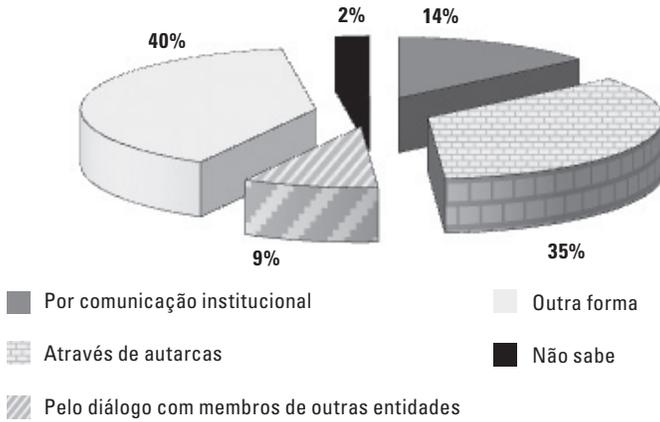
Apesar de as redes sociais terem sido tradicionalmente negligenciadas pelos diferentes poderes políticos, elas podem constituir-se, como defende Ruivo (2000: 29), num instrumento, nomeadamente utilizado pelo poder local, de luta contra a pobreza e a erradicação das formas extremas de exclusão social. Reconhecendo precisamente estas potencialidades, na resolução do Conselho de Ministros n.º 197/97 pode ler-se que a “rede social é um fórum de articulação e congregação de esforços”, através da qual se “fomenta a solidariedade social, se otimizem as diferentes capacidades de resposta e se adaptem, com base nessa dupla dinâmica, as novas medidas de política social que se vão tornando necessárias e possíveis”.⁷ Esta orientação política pressupõe que a pobreza e a exclusão social não constituem uma fatalidade, antes encontram as suas causas nas estruturas económicas, políticas e sociais que estruturam as sociedades. Ou seja, como defende Costa:

Os principais factores explicativos da pobreza e da exclusão se devem procurar na sociedade: no modo como a sociedade se encontra organizada e funciona, no estilo de vida e na cultura dominantes, estrutura de poder (político, económico, social e cultural) – tudo factores que se traduzem em mecanismos sociais que geram e perpetuam a pobreza e a exclusão. (2004: 39)

O processo de implementação da RS em Mogadouro arrancou em 2002, com as primeiras decisões políticas tomadas pela Câmara Municipal. A RSM seria formalmente constituída em Julho desse ano, com o seu Gabinete a entrar em funcionamento alguns meses mais tarde, em Novembro, a contratação do seu responsável técnico. Paralelamente às tarefas relacionadas com a elaboração dos regulamentos e outras normas jurídico-administrativas de enquadramento e suporte ao funcionamento regular da RSM, os responsáveis autárquicos e técnicos mais directamente envolvidos desenvolveram iniciativas activas de sensibilização junto de potenciais parceiros, nomeadamente através da divulgação dos objectivos e áreas de intervenção da RS pelos mais diversos meios, incluindo o contacto pessoal e a organização de sessões de esclarecimento. Como é reconhecido por quase todos os inquiridos, foi por comunicação ou informação transmitida pelos autarcas ou pelos técnicos, nomeadamente o do Gabinete da RSM, que tomaram conhecimento da RS. Em concreto, conforme se pode observar na figura 1, ascendem a 35% os inquiridos que conheceram a RSM através do contacto directo de autarcas da Câmara Municipal, seguindo-se 14% que conheceram a RSM através de comunicação institucional. Entre os 40% que referem uma outra forma, a maioria deste grupo foi informada pelo Gabinete da RSM.

⁷ Sobre o conceito de rede na teoria sociológica, v. Portugal (2007).

Figura 1. Contacto com a RS



Fonte: IEPC (Inquérito às Entidades Parceiras do CLAS)

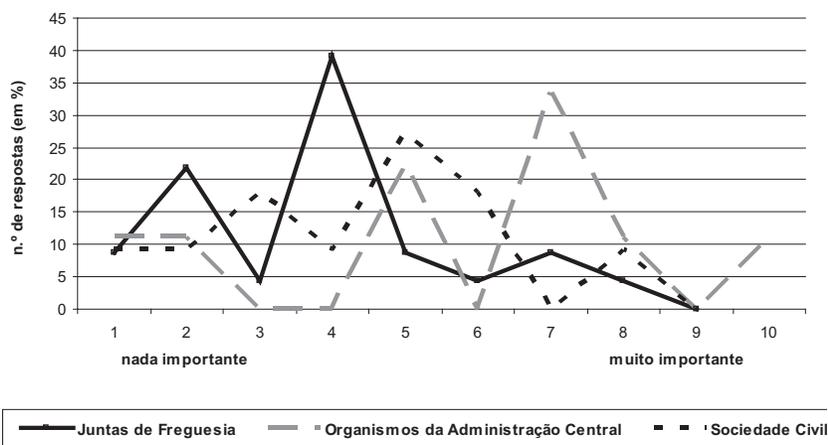
As acções de dinamização prosseguiram em 2004, tentando captar não só novas adesões como dar os primeiros passos na sensibilização das entidades parceiras para a constituição das Comissões Inter-Freguesias (CIF) e das Comissões Sociais Inter-Freguesia (CSIF), a definir em função das condições locais existentes. Este trabalho dedicado e empenhado permitiu que o número de entidades parceiras passasse de dezassete (das quais apenas cinco eram juntas de freguesia, aquando da aprovação do regulamento interno da RS do Município de Mogadouro) em Julho de 2003, para 46, em meados de 2004. Os resultados foram sobretudo expressivos ao nível das autarquias locais, com a adesão de 23 das 28 freguesias existentes.

Face a outros concelhos trasmontanos, o arranque da RSM é mais tardio. Por exemplo, iniciativas semelhantes estavam já em curso em Vinhais e no concelho vizinho de Macedo de Cavaleiros.⁸ Como referem Cristóvão e Koehnen (2003), trata-se de concelhos de perfil essencialmente rural, marcados pelo envelhecimento e declínio populacionais e baixa densidade demográfica, características que também podemos encontrar em Mogadouro. E que, é atinente não o ignorar, irá influenciar de forma determinante o curso desta iniciativa neste concelho.

Apesar de muitos dos representantes das entidades parceiras manifestarem ora alguma descrença em relação às possibilidades da RS, ora alguma

⁸ Sobre as RS de Vinhais e de Macedo de Cavaleiros v., respectivamente Cristóvão e Koehnen (2004) e Cristóvão e Koehnen (2003). Note-se que Macedo de Cavaleiros foi um dos concelhos que fizeram parte da fase-piloto do Programa da RS executado entre Novembro de 1999 e Março de 2001 (v. Núcleo da Rede Social 2001). É hoje reconhecidamente uma das RS de maior sucesso na região de Trás-os-Montes e Alto Douro, beneficiando, desde o primeiro momento e não obstante as alterações políticas ao nível autárquico ocorridas ao longo de quase uma década que já leva de funcionamento, do apoio firme e comprometido do executivo camarário.

Figura 2. Nível de participação na RSM em função da pertinência institucional



Fonte: IEPC (Inquérito às Entidades Parceiras do CLAS)

incompreensão sobre os seus objectivos e papel a nela desempenhar, a nossa inquirição permitiu apurar que a larga maioria dos parceiros participou em alguma actividade envolvendo a RSM, com destaque para as reuniões do CLAS (v. figura 2). Porém, a participação foi muito desigual. Aqui há que destacar o alheamento das juntas de freguesias, de longe as entidades com o menor nível de envolvimento na RSM, situação que exprimia a relativa incompreensão e mesmo desconfiança relativa às possibilidades de uma iniciativa deste tipo no domínio da intervenção social. Por sua vez, as organizações da sociedade civil revelaram uma certa heterogeneidade na participação, embora com uma tendência claramente superior à das juntas de freguesia. Assim, acabaram por ser os representantes dos organismos da administração central no concelho a revelarem um grau mais intenso de envolvimento.

No que respeita às expectativas relativamente à RS, o posicionamento dos parceiros esteve longe também de ser homogéneo. Em alguns membros do CLAS o cepticismo era bem vivo, ancorando-se em diversos factores, tais como: défice de dinamismo das instituições locais; conflitos e desconfianças de natureza político-partidária; rivalidades entre freguesias; receios relativos a uma eventual hegemonização da RSM por parte do Núcleo Executivo do CLAS; escassa autonomia, sobretudo financeira, das entidades parceiras da sociedade civil; por último e não menos importante, incompreensão e desinteresse por parte dos autarcas de freguesia, muitas vezes escorados em situações de inveja e conflito intra-freguesia.⁹ Por exemplo, como referiu um dos inquiridos,

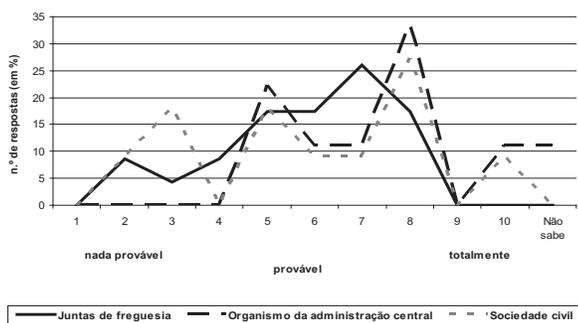
⁹ Sobre o “mal de inveja”, v. Silva (2002).

as iniciativas da RS nem sempre são vistas com bons olhos pela população. Muitas vezes, a ajuda suscita a inveja dos vizinhos, fazendo com que eleitoralmente seja mais rentável “dez metros de paralelo” do que uma iniciativa de apoio aos mais desfavorecidos. Estes são quase sempre minorias étnicas ou estrangeiros que não votam.

Continuando a explorar alguns discursos que expõem as incertezas dos parceiros relativamente à RS, um inquirido não hesitou mesmo em afirmar que “uma entidade como a rede social, sem conta bancária, não se aguenta”. A estas dúvidas juntavam-se algumas críticas ao próprio poder autárquico. Como foi referido por um outro inquirido, “a autarquia não tem a visão nem as dinâmicas [política e técnica] para agarrar a Rede Social”. Ora, considerando o contexto socioeconómico e demográfico de Mogadouro, largamente explicitado nos documentos internos produzidos pelo Gabinete da RS e reconhecido pela maior parte dos responsáveis das entidades parceiras, o papel a desempenhar pela Câmara Municipal neste processo afigurava-se como decisivo, tal como justamente lembrou um inquirido: “a Rede Social só se aguentará se a Câmara [Municipal] quiser”.¹⁰

Tal como aconteceu com a participação, o grupo dos autarcas de freguesia é também o mais céptico em relação à sustentabilidade da RSM, ainda que a discrepância face aos restantes seja menor do que na situação acima referida. Embora as razões sejam difíceis de apurar com rigor, tudo indica que as causas do cepticismo em relação à sustentabilidade da RSM estejam relacionadas, em boa medida, com o menor envolvimento dos autarcas conjugado com algumas reticências acerca das suas potencialidades na luta contra a pobreza e a exclusão social.

Figura 3. Nível de sustentabilidade da RSM em função da pertença institucional



Fonte: IEPC (Inquérito às Entidades Parceiras do CLAS)

¹⁰ Sobre os riscos que as RS enfrentam, v. Núcleo da Rede Social (2001: 49).

No meio da tormenta: a rede social derrotada pelo conflito político

Face às dúvidas sobre as potencialidades da RSM e ao relativo cepticismo em relação à sua sustentabilidade, o sucesso desta iniciativa dependia, em larga medida, do empenho nela colocado pelos decisores políticos locais, em articulação com o trabalho no terreno dos técnicos, nomeadamente nas acções de sensibilização das entidades parceiras, em especial dos autarcas de freguesia, para o papel e as possibilidades da RSM na melhoria das condições de vida dos cidadãos residentes no concelho.

Apesar do cepticismo, da incompreensão do papel e das funções da RS por parte de muitos parceiros, com destaque para os autarcas de freguesia, e de alguns erros cometidos pelo Gabinete da RS, sem que tal tivesse concorrido para o fracasso, a RS acabaria por ser derrotada pelo conflito político no interior da autarquia, envolvendo as três principais figuras do executivo camarário: presidente, vice-presidente e vereador a tempo inteiro. Se as dificuldades de relacionamento pessoal entre estes elementos são relevantes para a existência deste conflito, elas têm de ser compreendidas no contexto mais amplo da esfera político-partidária concelhia. O poder local resultava de uma aliança de conveniência entre dois partidos, saída das últimas eleições autárquicas de 2001, que acabou por conduzir o representante do partido mais pequeno no executivo camarário, precisamente o vice-presidente, a uma situação de grande marginalização na estrutura do poder político local. Neste sentido, a entrega da RS ao vice-presidente, precisamente a pessoa que tinha maior experiência e trabalho realizado no domínio da intervenção social e da luta contra a pobreza, fez dela um campo privilegiado da luta política local. Privada de forma sistemática dos recursos que só a autarquia, através da decisão do seu primeiro responsável, poderia eficazmente mobilizar, responsáveis técnicos, membros mais activos do Núcleo Executivo do CLAS e, em especial, o vice-presidente do executivo municipal foram incapazes de desenvolver as acções necessárias para a implementação com sucesso da RSM. Como justamente salientou o vice-presidente, em entrevista aos avaliadores e num momento em que o desfecho estava à vista de todos, ele nunca teve as competências e os meios necessários para garantir o funcionamento adequado da RS, mas tão-somente uma tarefa de representação do presidente da autarquia. Aliás, é interessante notar que para os técnicos os membros do poder executivo, com a excepção acima referida, nunca chegaram a perceber os objectivos e o potencial da RS, incluindo, é claro, ao nível de mobilização e controlo de clientelas. Em suma, sem o apoio político, foi impossível ao Núcleo Executivo, que todos os parceiros associavam à figura do vice-presidente, mobilizar os autarcas de freguesia, em especial os eleitos pelo partido maioritário, submetendo a RS a uma fraqueza que se viria a revelar fatal, não obstante a alteração verificada nas últimas eleições autárquicas, com o controlo do executivo maioritário a

ficar exclusivamente nas mãos do partido maior que fazia parte da aliança acima referida.

Talvez noutros contextos socioeconómicos o factor político tivesse sido menos decisivo. Mas, neste caso, este é incontornável, pelo facto de estarmos perante um concelho que faz parte dos “territórios envelhecidos e desertificados”, segundo a tipologia utilizada pelo Instituto de Segurança Social, nomeadamente no documento sobre a “tipificação das situações de exclusão em Portugal”. Dito de outro modo, o papel decisivo desempenhado pelo político teria de ser atenuado e, eventualmente, contrabalançado pela acção articulada dos técnicos do gabinete da RS e dos organismos da administração central presentes no concelho com os representantes das organizações da sociedade civil. Ora, a debilidade destes últimos no concelho é extrema, pelo que os técnicos foram deixados praticamente sozinhos no terreno, situação que conduziu ao colapso da RS. Tudo acabaria por paralisar com a saída do técnico do Gabinete da RS em Maio de 2005, facto que atirou por terra qualquer veleidade, eventualmente imaginada por parte dos restantes técnicos representantes de entidades estatais no Núcleo Executivo do CLAS, de manter a RS em marcha. E nem a alteração política decorrente das eleições autárquicas de 2005, apesar das expectativas de alguns dos técnicos, foi capaz de reverter.

Considerações finais

Apesar das dúvidas e incertezas, os representantes das entidades parceiras formaram já um entendimento da RS centrado na intervenção social dos parceiros junto dos mais pobres. Ou seja, tal como está consignado nos princípios de enquadramento das RS, as entidades parceiras do CLAS estão claramente vinculadas a opções de intervenção social orientadas para a luta contra a pobreza e a exclusão social. No caso de Mogadouro, elas afectam sobretudo os mais idosos e alguns grupos étnicos minoritários, como o cigano. Trata-se de realidades sociais em relação às quais as entidades parceiras não ficam indiferentes, manifestando vivas preocupações em relação às suas condições de vida. Embora não tenha sido cabalmente discutido, é certamente claro para os inquiridos que estas realidades sociais não constituem um destino inelutável, antes podem ser combatidas de forma activa e organizada. Daí, justamente, a sua participação na RSM.

Ao longo do processo de avaliação transpareceu o papel-chave a desempenhar pelos responsáveis camarários e pelos técnicos directamente envolvidos no processo de implantação da RSM, sobretudo considerando o facto de estarmos perante um concelho em que as organizações da sociedade civil são em número reduzido e muito débeis. Porém, enredados numa luta política atravessada por divergências e desconfianças pessoais, os responsáveis autárqui-

cos, quase sem excepção, não compreenderam de forma cabal o papel que as RS podem desempenhar na luta contra as formas mais extremas de exclusão social e de pobreza, acabando por condenar ao fracasso um processo político-social com indiscutíveis méritos.

Este fracasso traduziu-se no descrédito prematuro de uma iniciativa com um elevado potencial político-social. Caso funcione de forma aceitável, a RS pode constituir-se numa expressão concreta da democracia participativa, permitindo aos cidadãos, nomeadamente através das suas associações e outros colectivos, participarem na tomada de decisões sobre assuntos e problemas que lhes dizem directamente respeito, em estreita articulação com o poder político local e os representantes dos organismos do Estado. Neste sentido, é importante sublinhar o papel decisivo que as RS podem desempenhar no reforço da capacidade de intervenção política das freguesias, de forma que elas se possam constituir, nomeadamente por via da dinâmica política local, em “espaços de democracia de proximidade” (Santos, 2002: 10), sem obliterar, é certo, que podem ser sujeitas a diferentes usos políticos, cujos objectivos e finalidades estão longe do desejado pelo legislador e pelos técnicos que no terreno as implementam.

Referências bibliográficas

- AKILU, Fatima (1995). “A multimethod approach to the study of homelessness”, in NICI, Nelson e Susan Wright, *Power and Participatory Development: Theory and practice*. Londres: Intermediate Technology, pp. 72-82.
- BURGESS, Robert (1997). *A Pesquisa de Terreno: Uma introdução*. Oeiras: Celta.
- COSTA, Alfredo Bruto da (2004). *Exclusões Sociais*. Lisboa: Fundação Mário Soares/ Gradiva.
- CRISTÓVÃO, Artur e Timothy Koehnen (2003). *A Rede Social de Macedo de Cavaleiros Vista pelos Parceiros*. Vila Real: UTAD-CETRAD.
- CRISTÓVÃO, Artur e Timothy Koehnen (2004). *A Rede Social de Vinhais Vista pelos Parceiros*. Vila Real: UTAD-CETRAD.
- GHIGLIONE, R. e B. Matalon (1995). *O Inquérito: Teoria e prática*. Oeiras: Celta.
- GLASER, Barney G. e Anselm L. Strauss (1967). *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for qualitative research*. Nova Iorque: Aldine de Gruyter.
- GRAWITZ, Madeleine (1996). *Méthodes des sciences sociales*. Paris: Dalloz (10.^a edição).
- GUERRA, Isabel Carvalho (2002). *Fundamentos e Processos de uma Sociologia de Acção: O planeamento em ciências sociais*. Cascais: Principia.
- HAMMERSLEY, Martyn e Paul Atkinson (1994). *Etnografia: Métodos de investigación*. Barcelona: Paidós.
- HORNSBY-SMITH, Michael (1993). “Gaining Access”, in GILBERT, Nigel (edited by), *Researching Social Life*. London: Sage Publications, pp. 52-67.

- NÚCLEO DA REDE SOCIAL (2001). *Relatório de Execução do Programa-Piloto – Rede social*. Lisboa: Instituto para o Desenvolvimento Social.
- NÚCLEO DA REDE SOCIAL (2003). *Plano de Desenvolvimento Social: Programa rede social*. Lisboa, Instituto de Solidariedade e Segurança Social.
- ORLOVE, Benjamin S. (2003). “Multiple methodologies in anthropological research”, *Current Anthropology*, n.º 44 (suplemento), pp. 1-2.
- PORTUGAL, Sílvia (2007). “Contributos para uma discussão do conceito de rede na teoria sociológica”, *Oficina do CES*, n.º 271.
- RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS N.º 197/97 (Diário da República – I Série-B, n.º 267 de 18/11/1997).
- ROBRIGUES, Fernanda e Stephen Stoer (1998). *Entre Parceria e Partenariado: Amigos, amigos, negócios à parte*. Oeiras: Celta.
- ROBSON, Colin (1993). *Real World Research: A Resource for Social Scientists and Practitioner-Researchers*. Oxford: Blackwell Publishers.
- RUIVO, Fernando (2000). *Poder Local e Exclusão Social: Dois estudos de caso de organização local da luta contra a pobreza*. Coimbra: Quarteto.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1993). “O Estado, as relações salariais e o bem-estar na semi-periferia: o caso português”, in SANTOS, Boaventura de Sousa (org.), *Portugal: Um retrato singular*. Porto: Afrontamento, pp. 15-56.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (2002). *Democracia e Participação: O caso do orçamento participativo de Porto Alegre*. Porto: Afrontamento.
- SILVA, Manuel Carlos (2002). “Conflitos interfamiliares e ‘mal de inveja’”, *Análise Social*, vol. XXXVII (162), pp. 209-241.

CAPÍTULO V

Redes Sociais: será que também posso participar?

Alcides A. Monteiro

Nota introdutória

Pretendendo constituir-se como um fórum que, ao nível concelhio, promova parcerias entre entidades públicas e privadas com vista à erradicação ou atenuação da pobreza e da exclusão e à promoção do desenvolvimento social, o Programa Rede Social¹ assenta conceptualmente em cinco princípios de acção: subsidiariedade, integração, articulação, participação e inovação. Princípios estes que, por sua vez, estruturam os dois pilares fundamentais do Programa:

- (i) por um lado, a aposta num planeamento estratégico (sistemático e integrado), coordenando competências e recursos disponíveis ao serviço de um diagnóstico realista sobre os problemas e necessidades das populações e de um Plano de Desenvolvimento Social virado para a promoção do desenvolvimento local;
- (ii) por outro, a consciência de que tal só será possível se for sustentado a partir de dinâmicas de parceria e de participação alargada dos agentes (públicos e privados) que, na sua articulação, mobilizam esforços e recursos em prol de objectivos colectivamente partilhados.

Importa, deste modo, olhar a experiência das Redes Sociais como um importante “laboratório” no ensaio de novos modelos e práticas de intervenção social, ao nível não só do planeamento estratégico, mas também da sustentabilidade da acção a partir de dinâmicas de parceria e participação alargadas. É precisamente sobre o segundo dos pilares, o do investimento numa “metodologia participativa”, que o presente texto/comunicação se irá debruçar.

No momento da transição para uma nova fase do Programa, fruto de um novo quadro legal que passa a regular a sua implementação (Decreto-Lei n.º 115/2006, de 14 de Junho), os resultados visíveis e as experiências disseminadas tornam possível uma análise crítica do caminho já percorrido. Análise essa que, neste texto, irá tomar em consideração a avaliação nacional entretanto realizada², mas que, sobretudo, se apoia na experiência adquirida ao longo

¹ Constantes do folheto de apresentação do Programa Rede Social.

² Avaliação do Programa Rede Social realizada pelo Centro de Estudos Territoriais (CET) para o Instituto de Segurança Social (ISS) e publicada em 2005.

dos últimos dois anos pelo acompanhamento directo (avaliação externa e consultoria) de Redes Sociais implementadas em cinco concelhos dos Distritos de Castelo Branco e Guarda.

Rede Social: princípios e orientações

Para além do investimento no planeamento estratégico, no que concerne ao pilar da participação, objecto da atenção particular neste texto, os desafios a que se propõe a Rede Social são claros e enunciados do seguinte modo por dois técnicos do Instituto da Segurança Social (ISS), estrutura que apoia tecnicamente a sua implementação: “A noção de Rede Social que a RCM³ 197/97 consubstancia pretende reavivar e conferir um carácter institucionalizado às redes sociais informais, construídas a partir das múltiplas relações de entreajuda e de solidariedades familiares, de vizinhança, associativas, profissionais e outras mais alargadas, com existência ancestral, para fomentar uma consciência colectiva dos diferentes problemas sociais e incentivar redes de apoio social integrado de âmbito local” (Castro e Gonçalves, 2002: 76). Mas, porque é relevante para a argumentação, importa sublinhar que, no seu formalismo e ao invés do que poderia indiciar a anterior afirmação, a Rede Social favorece a participação institucionalizada de agentes organizados colectivamente e legalmente reconhecidos: “De facto, o Programa Rede Social torna-se, em cada concelho, um projecto comum das parcerias (institucionais) que se constituem para o viabilizar. São sempre compostas por entidades públicas e privadas sem fins lucrativos com intervenção social relevante, nas duas estruturas de parceria que corporizam os projectos de Rede nos diferentes concelhos do continente: o Conselho Local de Acção Social e as Comissões Sociais de Freguesia” (Castro e Gonçalves, 2002: 77).

Assim, aquelas que se poderiam designar por “redes de baixa tecnologia”⁴ têm vindo a estruturar-se a partir de um modelo organizacional genericamente seguido pelas Redes Sociais concelhias: Conselhos Locais de Acção Social (CLAS), dos quais emanam os Núcleos Executivos (NE) e, de forma menos implementada, as Comissões Sociais de Freguesia ou Inter-Freguesias (CSF ou CSIF). É em torno destas estruturas locais que se procura dar corpo ao princípio da “articulação”, pela criação de parcerias estratégicas e de mecanismos de co-responsabilização, bem como a uma reconceptualização da intervenção social que confira primeiro plano à participação democrática de um conjunto alargado de actores sociais (princípio da “participação”).

³ RCM = Resolução do Conselho de Ministros.

⁴ Por contraponto às tão propaladas “redes de alta tecnologia”, mas de cuja eficácia e qualidade não está menos dependente o futuro dos territórios e das populações que aí habitam.

Um balanço sobre a experiência das parcerias

Os Conselhos Locais de Acção Social, ou CLAS, configuram a principal estrutura de base concelhia que sustenta a implementação das Redes Sociais, funcionando segundo uma lógica de “fórum de articulação e congregação de esforços”. A eles podem aderir as Câmaras Municipais, Juntas de Freguesia, organismos da Administração Pública central implantados na área e ainda entidades privadas sem fins lucrativos. Com a excepção de um caso (o da Rede Social da Guarda, cuja constituição foi inicialmente proposta por uma Associação de Desenvolvimento Local e posteriormente dinamizada em co-responsabilidade pela dita ADL e pela Câmara Municipal), as Câmaras Municipais têm assumido a função de entidades dinamizadoras dos CLAS. Desses mesmos CLAS emanam os Núcleos Executivos (NE), escolhidos no seio dos primeiros. Aconselha-se a que este grupo tenha entre cinco e sete elementos, dos quais deverão constar a Câmara Municipal, a Segurança Social e outros representantes de IPSS, ONG, Misericórdias, Juntas de Freguesia, etc. Na prática, este NE assume funções essenciais de coordenação da produção dos instrumentos necessários, bem como de ligação entre os parceiros. Tem, em suma, uma função executiva.

Pela sua composição e funções, nomeadamente no que concerne à responsabilidade pela adopção de uma metodologia de planeamento integrado e participado, que passa pela construção, ratificação e implementação de instrumentos como o Diagnóstico Social, um Plano de Desenvolvimento Social, Planos de Acção anuais, Sistemas Locais de Informação e um sistema de avaliação, os CLAS (e respectivos NE) exigem uma articulação dinâmica e eficaz entre parceiros, na mobilização dos recursos e saberes necessários. Como tal, não surpreende que, no quadro da avaliação nacional feita em 2004 ao Programa, a “promoção de parcerias estratégicas locais” tenha surgido como o aspecto mais valorizado pelos parceiros locais inquiridos, reunindo 25,1% das respostas (ISS, 2005: 41-42).

Com efeito, a mensagem que, desde o início, a estrutura que tutela o Programa quis fazer passar era a de que este não seria um “programa normal”, nem mais um processo de candidatura a fundos para a execução de determinados projectos. Seria, sim, um desafio à capacidade de as forças locais se organizarem de forma inovadora e concertada na procura de renovados conhecimentos e soluções para os problemas sociais. Os resultados da avaliação nacional deixam antever que essa mensagem passou e que esse desafio foi apreendido.

A percepção dominante entre os agentes locais envolvidos é a de que anteriormente às Redes Sociais já existiam dinâmicas de parceria consolidadas nos diversos territórios. Mas dinâmicas que eram sobretudo pontuais, em muitas circunstâncias obrigatórias por força da natureza dos programas, focalizadas na articulação de intervenções e com intuítos operacionais. As Redes Sociais

desafiam a um passo em frente, na apropriação de uma capacidade para conceber e planear em conjunto, induzindo alterações na composição e estrutura interna das redes de parceria pré-existentes, assim como pela reorientação da sua perspectiva de intervenção. As mais salientadas pelos inquiridos nos estudos de caso são o envolvimento de mais parceiros (38,9%), o aprofundamento do trabalho em parceria que vinha sendo feito (27,4%) ou o impulso à constituição de Redes (21,3%) (ISS, 2005: 100). Por sua vez, da experiência directa na avaliação externa de algumas redes sociais concelhias sobressaem duas notas adicionais no que concerne às alterações nas dinâmicas de parceria: por um lado, a generalização de uma sensibilidade para a necessária mudança de procedimentos, através de um discurso forte e apostado em disseminar a intenção inovadora do Programa; por outro, o contacto com novas metodologias que interferem sobre as formas colectivas de pensamento e decisão (nuvens de problemas, análises SWOT, grelhas de prioridades...).

Contudo, este tem sido também um território de dificuldades. Não será por acaso que, assinalada como o ponto mais forte, a “parceria” (e tudo o que ela envolve) surja igualmente identificada como a maior dificuldade associada à implementação das Redes Sociais (por 42,2% dos inquiridos). De forma sumária, sublinham-se os obstáculos mais assinalados no contexto da avaliação nacional: obstáculos associados à cultura organizacional dominante, “saliendo-se o autocentramento institucional e a recusa por parte de alguns dirigentes de partilha do ‘seu’ poder de decisão” (ISS, 2005: 103); incompreensão ou não aceitação dos princípios do trabalho em parceria; grau de adesão dos dirigentes e chefias, reflectido num “envolvimento delegado” que acaba por marcar a distância entre momentos de decisão técnica e momentos de decisão política; ausência de alguns agentes relevantes, nomeadamente do sector económico; um sentimento de “sobreposição das parcerias”, e, ainda, um escasso investimento em domínios de articulação supraconcelhia, com partilhas concelhias quase só meramente informais.

Mais uma vez, as avaliações externas conduzidas em torno de cinco casos concretos revelam alguns obstáculos adicionais, ainda que se possa admitir o seu carácter circunstancial. Desde logo, o modo como no regime de funcionamento dos CLAS se constata a valorização de uma agenda em que sobressaem os “momentos políticos” (aprovação de regulamentos e de documentos) em detrimento dos “momentos técnicos” (trabalho conjunto de diagnóstico e planeamento). Acresce o facto de, pese embora alguma flexibilidade concedida, a maioria das Redes (no caso das avaliadas, a sua totalidade) ter adoptado uma estrutura organizacional tipificada, que não favorece a co-responsabilização e a partilha de capacidades de decisão. Por outro lado, perante a introdução de novas metodologias, dificuldades em assimilar e lidar com novos instrumentos de diagnóstico e planificação, em particular quando os parceiros são desafia-

dos a envolverem-se na implementação de novos instrumentos mas não os co-constroem. De registar ainda, os impedimentos que se colocam à efectivação de uma real cultura de participação quando confrontada com a valorização, por parte de alguns parceiros, de uma cultura de representação (na figura de “representantes legítimos de...”) que reproduz hierarquias e disparidades de poder. Finalmente, a constatação de que falta informação para poder decidir. Evoluiu-se para um processo de promoção da decisão conjunta, sem que esta tenha sido devidamente escorada numa sólida partilha de informação, nomeadamente ao nível da capacitação para interpretar analiticamente a informação disponibilizada por Pré-Diagnósticos e Diagnósticos, bem como pelo escasso investimento nos SIL (Sistemas de Informação Local).

Beneficiando da posição privilegiada que resulta do acompanhamento directo e avaliação externa de uma Rede Social concelhia, torna-se ainda possível apresentar resultados decorrentes da avaliação da experiência de parceria no seio da sua unidade de gestão, o Núcleo Executivo (NE). Resultados esses tão mais pertinentes quanto se percebe que, na maioria dos casos, os NE se têm vindo a assumir como os motores das respectivas Redes.

No exemplo em apreço, foi proposto aos técnicos o preenchimento de uma grelha de auto-avaliação, que contemplou quatro dimensões de análise sobre a experiência de trabalho em parceria no seio do respectivo NE⁵:

- (i) *Liderança...* onde os parceiros partilham uma visão comum e congregam as suas energias para atingir mais do que conseguiriam cada um por si;
- (ii) *Confiança...* onde os parceiros são mutuamente imputáveis, partilham riscos e benefícios e se apoiam mutuamente;
- (iii) *Aprendizagem...* onde os parceiros procuram continuamente aperfeiçoar o que fazem no seio da parceria;
- (iv) *Gestão para a qualidade...* onde os parceiros implementam as necessárias práticas e recursos e gerem eficientemente as mudanças necessárias.

Cada uma destas dimensões dividia-se em cinco ou seis itens, por sua vez classificáveis em quatro níveis:

- “Não – são necessárias alterações”;
- “Não – mas alterações estão em curso”;
- “Sim – mas é necessário melhorar”;
- “Sim – funcionando bem”.

No seguimento das respostas dadas, foram ainda solicitados comentários críticos mais detalhados, bem como propostas de alteração ao modelo de funcionamento.

⁵ Adaptação de uma grelha de avaliação proposta pela LGNTO (Local Government National Training Organisation), <http://www.lgpartnerships.com>

Numa apreciação global das respostas obtidas, ressalta o modo como em todas as dimensões sobressaiu uma maioria de respostas positivas, ou seja, recaindo sobre o nível “*Sim – funcionando bem*” e sobretudo no nível “*Sim – mas é necessário melhorar*”. Ainda que em todas as dimensões e itens específicos que as compõem existam respostas divergentes, o registo dominante é o de satisfação quanto ao trabalho desenvolvido e mecanismos de parceria implementados. A dimensão que recolhe mais respostas positivas é a da disponibilidade para a “Aprendizagem”. Por sua vez, as dimensões que provocam mais reservas são as da “Confiança” e da “Gestão para a Qualidade”, com particular atenção para a primeira pelo significado que ela encerra. Aprofundada a análise em cada uma das dimensões (ver caixa abaixo), regista-se que, quanto à da “Liderança”, foram avaliadas de forma positiva a consciência adquirida quanto à mais-valia da parceria, a disponibilidade para assumir mudanças, mas sobretudo o esforço para facilitar a parceria. Ao invés, suscita mais dúvidas a questão de saber se os objectivos dos diferentes parceiros se orientam numa direcção comum.

Quadro 1: Auto-avaliação das parcerias: principais resultados, por dimensões

<p>Liderança (+ –) (+) Consciência sobre a mais-valia da parceria (+) disponibilidade para assumir mudanças (+) Esforço para facilitar a parceria (–) Objectivos orientados numa direcção comum</p>	<p>Aprendizagem (+ +) (+) Disponibilidade para aprender e aperfeiçoar (–) Revisão periódica dos procedimentos</p>
<p>Confiança (– –) (+) Capacidade de comunicação (+) Respeito pela diferença (+) Gestão dos conflitos (–) Participação em igualdade nos processos de decisão (–) Justa repartição das contribuições, riscos e benefícios</p>	<p>Gestão para a Qualidade (+ –) (+) Estrutura de parceria adequada aos objectivos (+) Papéis e contributos clarificados (–) Recursos adequados (–) Uso apropriado dos métodos de gestão e coordenação</p>

Na dimensão “Confiança”, os parceiros avaliaram-se favoravelmente nos itens relativos à capacidade de comunicação, de respeito pela diferença e gestão dos conflitos. Ainda assim, a maioria dos interlocutores assinalou que é preciso melhorar. Por sua vez, as opiniões são mais divergentes no que concerne à participação em igualdade nos processos de decisão e a uma justa repartição das contribuições, riscos e benefícios, em suma, sobre como se partilham responsabilidades. É particularmente assinalável o modo como as posições se dividem de forma equilibrada entre os níveis “*Sim – funcionando bem*” e “*Não*

– *mas alterações estão em curso*”. Como acima referido, esta é a dimensão onde mais se manifesta insatisfação e a necessidade de introduzir mudanças.

Na dimensão “Aprendizagem”, sinteticamente, coexistem o reconhecimento generalizado da disponibilidade para aprender e aperfeiçoar, com um apelo à necessidade de rever periodicamente os procedimentos.

Por último, no que diz respeito à dimensão “Gestão para a qualidade”, os parceiros consideram que a estrutura da parceria se adequa aos seus objectivos e que os papéis e contributos de cada um estão clarificados. No oposto, os métodos de gestão e, acima de tudo, os recursos, não serão, na óptica de alguns, os adequados às necessidades que a parceria implica.

Numa breve sùmula dos resultados obtidos, os dados colhidos permitem indiciar que, no presente exemplo mas igualmente detectável nos outros casos seguidos, no seio dos NE se foi mais longe na experiência de parcerias, quando comparada com os respectivos CLAS. Confirma-se a importância do caminho já percorrido, que confere experiência ao mesmo tempo que obriga à procura de soluções para novos desafios. Mas, em simultâneo, esse esforço tem vindo a ser dificultado pela relativa inoperância em detectar os principais obstáculos e em erigir estratégias que tornem a dinâmica de parceria um exercício particular e adequado à realidade concreta deste grupo e do seu contexto de funcionamento. Falta de liderança clara e de organização interna? Um clima de confiança ainda não suficientemente sólido? Ausência ou fragilidade das opções estratégicas? Algumas questões que não se confinarão apenas ao caso em apreço, mas que acabam por interrogar o Programa no seu todo e se estendem mesmo ao questionamento dos sistemas de governo local seguidos em Portugal. Adiante se retomará este tópico de discussão.

Os desafios de uma “verdadeira participação”

Citando Sheri Arnstein, “a ideia da participação cidadã é um pouco como comer espinafres: ninguém é contra a mesma, em princípio, porque é boa para si” (in Skidmore, Bound and Lownsborough, 2006: 1).

Nos últimos anos, o debate sobre a importância da participação das populações na decisão pública tem vindo a beneficiar de um significativo consenso quanto ao seu valor positivo. Não só os investigadores e técnicos, mas também os próprios decisores políticos, tendem a sublinhar os possíveis benefícios de uma maior participação pública (não apenas dos “públicos organizados” mas também atenta ao “cidadão ordinário”) nos processos de gestão democrática das decisões que interferem sobre a vida dessas populações, contornando a descrença e mesmo a revolta com que muitas das vezes são encaradas as acções da administração pública. Mas, para além desta visão dotada de um certo pragmatismo, outros argumentos são invocados em favor de uma crescente

participação pública (Innes and Booher, 2004; Abelson and Gauvin, 2006). Entre eles, o modo como essa participação facilita aos decisores um conhecimento sobre as preferências públicas e a incorporação nas suas decisões. Mas poderá também significar uma melhoria da qualidade substantiva das próprias decisões, pela incorporação do saber detido pelos cidadãos nos cálculos em jogo. Argumentam-se ainda benefícios ao nível da concessão de um maior sentido de justiça e de justeza às decisões em causa, possibilitando resolver conflitos entre interesses em competição. Por outro lado, possibilita a criação de um clima de confiança entre instituições e populações, extensível mesmo às relações inter-institucionais. E, finalmente, surge como argumento de peso o invocado acerca dos resultados que tais exercícios podem gerar em matéria de informação e educação das populações.

Se as primeiras razões remetem para possíveis benefícios procedimentais, ao qualificar o exercício da decisão pública e conferir-lhe uma maior eficácia (essencial ao nível do governo local), as duas últimas apontam para uma outra dimensão fundamental na aposta numa participação mais alargada e num envolvimento mais profundo: a participação cria capital social. Entenda-se “capital social” na linha da definição proposta por Robert Putnam, como o quadro de conexões entre indivíduos (redes sociais) e as normas de reciprocidade e sentimentos de generalizada confiança que delas emergem (Putnam, 1993). Por sua vez, vários estudos apontam esse mesmo capital social como uma determinante no desenvolvimento de uma sociedade ou país, influenciando a sua capacidade para crescer, para atingir padrões elevados de qualidade de vida ou mesmo para atingir elevados níveis de felicidade e de bem-estar (Dekker and Broek, 2004). Todas estas conclusões se escoram no facto de os estudos apontarem para que os países mais desenvolvidos sejam aqueles que apresentam um maior capital social. Será de lembrar ainda que, nesse *ranking*, Portugal aparece sistematicamente numa posição consideravelmente modesta quanto aos níveis do seu capital social: uma baixa taxa de participação cívica e filiação associativa, associada a igualmente baixos níveis de confiança interpessoal.

Contudo, o relativo consenso quanto ao valor da participação não evita um cenário de fortes reservas quanto aos resultados que na prática têm vindo a ser obtidos, tanto no que diz respeito à extensão como ao impacto dos exercícios da participação pública.

Uma das questões que mais tem pesado sobre a avaliação da eficácia da participação diz precisamente respeito ao modo como se entende o próprio conceito de participação: o que se deverá entender por “participação”? A partir de que grau de interacção entre a administração pública e as populações, ou de envolvimento destas nos processos de decisão, podemos considerar estar perante um processo de “participação pública”? Segundo Gene Rowe e Lynn J. Frewer

(2004: 514-515), este conceito remete para formas amplas de envolvimento das populações nos processos de decisão e desenvolvimento de políticas, traçando-se a fronteira a partir da sua separação em relação a um outro conceito, o de “comunicação”, segundo o qual o público apenas recebe informação e terá apenas voz ao nível da clarificação de significados. Ao contrário, Sheri Arnstein, ou mais recentemente Muriel Kerney e Yves Vaillancourt (2006) consideram que uma verdadeira participação implica um elevado grau de *empowerment* do público e uma directa influência nos processos de decisão, pelo que a resposta a um inquérito surge como passo para uma participação sem ainda verdadeiramente o ser (ver quadro 2, sobre os graus da participação).

Quadro 2: Espectro da Participação Pública

Informação	Consulta	Envolvimento	Colaboração	Empowerment
Providenciar aos públicos uma informação objectiva e equilibrada, que os assista na compreensão do problema, alternativas, oportunidades e/ou soluções;	Obter uma posição pública sobre a análise, as alternativas e/ou decisões	Trabalho directamente com os públicos, através de processos que assegurem a audição e consideração das suas preocupações e aspirações	Parceria com os públicos em todos os aspectos da decisão, incluindo o desenvolvimento de alternativas e a identificação de soluções preferenciais	Colocar processos de decisão final nas mãos do público

Fonte: IAP (International Association for Public Participation)

O processo de *empowerment*, ele próprio, envolve uma evolução que se inicia com o envolvimento nos debates, para em seguida se reforçar pela aquisição de competências práticas, que por sua vez conduzem a uma estima de si e à consolidação de uma consciência crítica (Ninacs, 2003). Este último nível, o da aquisição de uma consciência crítica, estabelece-se como condição essencial para que um cidadão possa realmente participar na mudança social através das estruturas locais organizadas (Kerney e Vaillancourt, 2006).

Em suma, numa lógica que é circular, a contribuição dos cidadãos para o debate e a decisão sobre as questões públicas é tão mais útil quanto mais esses cidadãos dominam uma consciência crítica que lhe permite participar em qualidade. Por sua vez, a aquisição dessa consciência crítica desenvolve-se a partir da experiência directa da participação e de uma crescente influência sobre as decisões. Finalmente, a criação de um capital social (individual, comunitário e organizacional) só resulta de experiências que são marcadas pelo estabelecimento de efectivas redes de reciprocidade e a consolidação de climas de mútua confiança.

Mas existem ainda outros factores a interferirem sobre a eficiência e eficácia da participação pública: “... o impacto da deliberação (...) está altamente dependente dos contextos. Varia com o propósito da deliberação, o assunto sob discussão, quem participa, a conexão às autoridades decisoras, as regras que governam essas interações, a informação providenciada, anteriores convicções, resultados substantivos e as condições do mundo real. Como resultado, (...) sob circunstâncias menos favoráveis a deliberação pode ser, no mínimo, ineficaz e, no pior, contraprodutiva” (Delli Carpini, Cook and Jacobs, 2004: 336). Por outro lado, se o contexto pesa sobre a eficiência e eficácia da participação, Beierle e Cayford, baseando-se no estudo de 239 casos de envolvimento público nos EUA, chegam à constatação de que “o processo conta”, em particular aqueles processos em que as agências em confronto são responsivas, os participantes estão motivados, a qualidade da deliberação é elevada e os participantes detêm pelo menos um grau moderado de controlo sobre o processo. Concluem os autores que “bons processos parecem suplantar alguns dos contextos mais desafiantes e conflituosos” (in Abelson and Gauvin, 2006: 24).

Sob este pano de fundo, importa retomar o debate sobre a experiência das Redes Sociais, lembrando, precisamente, que a “participação” foi assumida como um dos princípios fundamentais e como garantia para o sucesso do Programa, a partir da perspectiva segundo a qual a promoção do desenvolvimento social é tanto mais efectiva quanto resulte de um processo amplamente partilhado. Uma participação que não se quer ver restringida a um certo quadro de actores institucionais mas que “... deve alargar-se aos actores locais e às populações, em particular às mais desfavorecidas e estender-se a todas as acções desenvolvidas no quadro do Programa” (IDS, 2001: 16).

No que concerne esta matéria, os dados obtidos a partir da avaliação nacional do Programa levaram a equipa que a conduziu à seguinte conclusão: “Num contexto nacional em que os fundamentos do exercício da democracia participativa são ainda débeis e onde o exercício da cidadania tende a estar ainda apartado da ‘participação’, não se pode considerar despiendo a participação, por exemplo de um número significativo (484) de movimentos associativos de grupos sociais específicos (associações de pais, de reformados e pensionistas, associações juvenis e de estudantes, associações de imigrantes, comissões de moradores, comissões de trabalhadores, associações ambientalistas, etc.), da inclusão de múltiplas associações de carácter cultural, desportivo ou recreativo (700), assim como a participação, por exemplo, de cidadãos de mérito local (69)” (ISS, 2005: 107).

Por sua vez, a perspectiva obtida a partir do acompanhamento e avaliação de algumas Redes Sociais concelhias revela que, da agenda implementada para a sua dinamização e construção dos instrumentos de planeamento (Diagnósticos, Planos de Desenvolvimento Social e Planos de Acção), fizeram parte iniciativas

como Fóruns Comunitários, sessões públicas de esclarecimento e debate, inquéritos locais, ou ainda grupos de trabalho inter-freguesias agregando Presidentes de Junta. Todos estes instrumentos se orientaram no sentido de proporcionar às populações meios de se pronunciarem, auscultando-as sobre os seus problemas específicos e as perspectivas de desenvolvimento das suas freguesias. De forma algo surpreendente, nenhuma das cinco Redes Sociais acompanhadas instaurou as denominadas CSF ou CSIF (Comissões Sociais de Freguesia ou Comissões Sociais Inter-Freguesias), quando se esperava que estas, ao nível das freguesias, pudessem vir a ser as estruturas privilegiadas de participação directa e activa por parte das entidades locais e dos grupos sociais.

Sem prejuízo da importância que o caminho já percorrido adquire, bem como o valor que as Redes Sociais assumem actualmente (ou ainda podem vir a assumir) na ruptura com procedimentos até aqui seguidos e tomados como padrão, não deve ficar sem questionamento o alcance dos resultados obtidos em favor da promoção de uma maior participação pública. É esse precisamente o sentido da questão que dá título a este texto, isto é, “será que também posso participar?” ou, numa formulação mais directa, “será que ao cidadão interessado e responsável são já oferecidas condições para participar e ver reconhecida a importância do seu contributo para a consolidação de Redes Sociais locais como centros alargados de debate e de decisão sobre políticas públicas?”.

Os testemunhos recolhidos no âmbito da citada avaliação nacional revelam em parte o modo como essa questão tem vindo a ser colocada no debate interno, onde, grosso modo, as opiniões se dividem entre aquela segundo a qual a representação alargada da população é já assegurada por via da participação do movimento associativo cívico e pelos técnicos das instituições locais (ou seja, uma participação essencialmente institucional), combinada com a promoção de formas de consulta directa à população (aferição de expectativas, necessidades, etc.) e a convicção daqueles que consideram ser ainda débil a representação das populações nas diferentes estruturas da Rede Social. Neste caso, entre as razões invocadas domina o argumento da pouca apetência e preparação para a participação cívica, se bem que alguns entrevistados também invoquem a dificuldade em discernir as formas que possam conduzir a envolver mais a população.

Mas uma compreensão mais analítica do problema faz sublinhar pontos que em outros contextos também se têm vindo a colocar como limitações a uma maior participação pública. Assim, tudo indica estarmos perante o que alguns autores chamam uma participação restringida aos “suspeitos do costume” (Lasker and Weiss, 2003; Gaventa, 2004; Skidmore, Bound and Lownsborough, 2006). É genericamente reconhecido que o interesse e a capacidade para participar se encontram desigualmente distribuídos pelos indivíduos e/ou grupos sociais, pesando sobre o mesmo, ou agravando-o, factores como o género, a idade, o

estatuto socioeconómico ou a pertença a grupos mais ou menos marginalizados. Porque não querem, porque não sabem, porque não estão informadas ou porque não são incentivadas a tal, em todas as comunidades são detectáveis franjas significativas da população que não se caracterizam por uma cidadania activa e não participam das decisões que lhes dizem respeito. Ao mesmo tempo, a experiência começa a revelar que certos mecanismos de participação pública hoje largamente implementados, como as consultas públicas, não estão a resultar e, inclusive, desencorajam cidadãos activos. Um excessivo formalismo nos processos de audição e comentário público (pouco tempo para falar, escassas oportunidades para debate), a tendência para a comunicação unidireccional entre público e decisores políticos, um clima onde muitas das vezes se extremam os termos do debate entre posições de apoio e reacções de oposição, são algumas das características de procedimentos que não favorecem a partilha de informação e o debate plural entre actores com perfis muito distintos. Mas a tudo isto se deve ainda juntar o efeito dos “suspeitos do costume”, isto é, a expressão de um conjunto de “dinâmicas de rede” que majora as possibilidades de aqueles indivíduos já activos e mais reconhecidos verem a sua participação crescer, ao mesmo tempo que outros são arredados dessa possibilidade.

Como fazem questão de sublinhar Skidmore, Bound e Lownsbrough (2006: 35-46), a questão dos “suspeitos do costume” não aponta necessariamente para más práticas por parte de uma dada instituição, mas para dimensões que caracterizam o sistema como um todo. Os autores identificam um conjunto de seis dinâmicas de rede que contribuem para o citado efeito. Desde logo, os termos de uma “conexão preferencial”, que se traduz no facto de um participante numa instância de governação se transformar normalmente em agente atractivo para a participação numa nova instância de governação. Ao mesmo tempo, “os ricos tornam-se mais ricos”, ou seja, quem já participa vai ganhando saberes, competências e conexões que facilitam o seu acesso a novas estruturas de participação. Em terceiro lugar, estas dinâmicas tendem a produzir um certo fechamento, que se gera a partir do momento em que se favorece o diálogo com certos interlocutores. Com origem em atitudes mais ou menos conscientes, a verdade é que não será estranho ao valor do capital social em jogo nestas interacções. Mas é importante reconhecer também que certos actores podem decidir pela sua auto-exclusão do processo participativo, porque decidem que não é para eles, porque entendem que os seus interesses podem ser mais bem geridos a partir de uma outra base de envolvimento, ou ainda porque sentem resistências à sua participação. Como quinta dinâmica, importa ainda considerar o significado do denominado comportamento de *free-rider* (Monteiro, 2004: 119), aquele que conduz certos não-participantes a assumirem que outros participam e que poderão, assim, andar à *boleia* da contribuição desses outros. Finalmente, reconhece-se um certo hábito por

parte das instituições em tenderem para o recrutamento de participantes que inspirem confiança e cujo valor é já reconhecido, em vez de investirem tempo e recursos na atracção de sangue novo. Esta situação é particularmente visível no caso dos grupos marginalizados, onde crescem as pressões no sentido de assegurar “representantes”.

Sem menosprezar outros factores, o incremento de uma dinâmica de participação activa das populações está intrinsecamente dependente do investimento em condições contextuais e processuais (já acima citadas) que a favoreçam. Tal dinâmica tem que ser protagonizada sobretudo a partir de dentro, de uma vontade política em ver a participação crescer, com uma percepção clara das vantagens e desvantagens que daí podem resultar, apostada em inaugurar soluções de perfil inovador que se adaptem ao contexto e aos objectivos em jogo, permanentemente apoiada por sistemas de monitorização e avaliação em tempo real que indiquem as mudanças a introduzir.

As Redes Sociais como exemplos de um novo modelo de governança? Condições para a sua efectivação

A promoção da participação mais efectiva das populações inscreve-se num movimento mais amplo, o que visa a passagem dos tradicionais modelos de governo local (apoiados numa lógica de democracia representativa) a novos modelos de governança das políticas públicas. Nessa matéria, até autores manifestamente cépticos (Peters, 2002; Geddes, 2006) reconhecem que não há ponto de retorno a uma lógica de soberania única e de ordem hierárquica nos sistemas de governo, muito por força de uma perda de legitimidade, e consequente autoridade, a que se junta uma forte pressão pública no sentido de maior participação. O seu cepticismo advém, sobretudo, do modo como países apostados nesta mudança (como os EUA ou o Reino Unido) a estão a converter em formas de gestão capitalista das políticas locais, privatizando a sua gestão e afastando o Estado de uma função reguladora fundamental. Se aos governos continua a competir governar e guiar os destinos da gestão pública (central e local), o desafio de um novo modelo de governança envolve uma interacção entre o público e o privado, entre as instituições e as populações, entre concepções *top-down* e *bottom-up* de como a sociedade deve ser organizada.

A reflexão produzida ao longo do texto em torno do Programa de criação de Redes Sociais aponta para que esta se possa considerar como uma iniciativa inovadora e portadora de condições para a mudança, ao apostar em metodologias participativas que possibilitem a evolução das práticas de parceria e de participação, ao mesmo tempo que as usa como plataforma para novos modelos de planificação e intervenção em prol do desenvolvimento local. O caminho percorrido deixa antever que tais desafios foram incorporados e são

parte do discurso dos protagonistas que lhes podem dar corpo, ou seja, os agentes directos da intervenção: autarcas, representantes locais de serviços públicos, associações locais, IPSS e outras entidades com intervenção na área da acção/apoio social.

Mas, como tudo o que comporta novidade, o caminho faz-se caminhando e a experiência que gradualmente se adquire traça os horizontes do ponto onde se pode e quer chegar. É nesse sentido que, hoje, num ponto de viragem para o próprio Programa, importa reflectir sobre as metas que, ambiciosamente, se podem esperar do mesmo. No que concerne ao pilar da “participação”, os resultados obtidos são ainda modestos e revelam algumas limitações que importa reconhecer:

- (i) que as estratégias hoje genericamente adoptadas ainda não favorecem a participação de cidadãos esclarecidos e interessados que, fora das instituições, podem igualmente contribuir de forma decisiva para o desenvolvimento dos locais;
- (ii) que esses obstáculos são intransponíveis para largos sectores da população local, não mobilizados para a participação, desprovidos de recursos e de poder, muitas vezes não reconhecidos no seu valor;
- (iii) que, mesmo no seio das estruturas criadas ou a criar (CLAS, CSF, etc.), as condições ainda não são favoráveis a uma participação alargada dos agentes, em condição de igualdade e provedora de uma co-responsabilização;
- (iv) que, finalmente, urge clarificar que essa dinâmica de participação não remete apenas para uma imposição ideológica ou ética, mas que seja geradora de frutos, de resultados concretos em favor do bem comum.

Ao invés, até porque não exige significativos recursos financeiros adicionais, é perfeitamente implementável um conjunto de medidas essenciais que potenciem uma efectiva dinâmica de participação/parceria e a coloquem ao serviço de um inovador modelo de governança local:

- (i) Discutir abertamente o tipo de participação que se quer e aquele que as condições exigem e permitem. Ambicionar um envolvimento activo e uma co-responsabilização geradores de *empowerment*;
- (ii) Planificar a implementação de uma metodologia participativa. Tal como qualquer outro exercício de planeamento, deve assumir objectivos realistas, resultados a obter, eficiência na adequação dos instrumentos e recursos aos agentes que se visam envolver;
- (iii) Face aos limites dos modelos de participação e parceria até aqui seguidos, importa encontrar novas soluções. Contudo, tais soluções não passam por uma complexificação dos processos ou dos procedimentos técnicos,

mas sim por uma multiplicação e diversificação desses mesmos procedimentos. Alguns autores sugerem uma combinatória entre a participação formal de um grupo de agentes mais envolvidos e uma participação a partir de redes sociais informais, envolvendo os públicos a partir do seu local de trabalho, do posto de correios ou da escola onde estudam;

- (iv) Assumir metas para o “processo” (*empowerment* de certos sectores, mobilização de novos actores, recrutamento de interesses específicos) e para os “*outputs*” (tipos de decisões, fundamentações para a decisão, fórmulas de co-responsabilização). Neste domínio, a consolidação de um “capital de confiança” deve assumir-se como meta primordial;
- (v) Importa incrementar em todos os agentes uma mais efectiva capacidade de participação: o contacto com novas metodologias participativas e o treino para saber lidar com elas; o recurso a animadores e mediadores qualificados; circuitos eficazes de disseminação do recurso fundamental que é a informação (no caso das RS, através dos previstos Sistemas de Informação Local); a adopção de um código ético que assuma a equidade como valor e a democracia como exercício; sistemas de auto-avaliação e monitorização sobre as práticas de parceria, agilizando medidas correctivas;
- (vi) Finalmente, importa que se dissemine e se assuma com clareza, tanto por parte das autoridades locais como também pelo poder central, que o incremento de uma cultura de participação pública deixa de ser apenas uma prioridade ao nível do discurso, mas que se traduz numa efectiva responsabilidade a escrutinar quanto aos seus resultados práticos.

Se os obstáculos são uma realidade, as vias para a mudança também estão abertas e, em muitos casos, podem marcar a diferença a partir de muito pouco. Afinal de contas, como dizia a canção, “é esta a vantagem da ambição, podes não chegar à lua mas tiraste os pés do chão”⁶.

Referências bibliográficas

- ABELSON, Julia e François-Pierre Gauvin (2006). *Assessing the Impacts of Public Participation: Concepts, Evidence and Policy Implications*. Ottawa: Canadian Policy Research Networks.
- AMOR, Teresa (2005). “Programa Rede Social: Redefinição de políticas sociais ou instâncias de governança de base territorial?”, *Cidades – Comunidades e territórios*, n.º 11, pp. 41-53.
- CASTRO, José Luís e Alda Teixeira Gonçalves (2002). “A Rede Social e o desenvolvimento local”, *Cidades – Comunidades e territórios*, n.º 14, pp. 71-82.

⁶ Hino da equipa portuguesa no Mundial de Futebol de 2006.

- DECKER, Paul e Andries van den Broek (2004). "Civil Society in Longitudinal and Comparative Perspective: Voluntary Associations, Political Involvement, Social Trust and Happiness in a Dozen Countries". Paper apresentado ao 6th *International Conference of the International Society for Third-Sector Research*, Ryerson Univeristy, Toronto, 11-14 July, 2004 (<http://www.istr.org/conferences/toronto/workingpapers/dekker.paul.pdf>)
- DELLI CARPINI, M. X.; F. L. Cook e L. R. Jacobs (2004). "Public Deliberation, Discursive Participation and Citizen Engagement: A Review of the Empirical Literature", *Annual Review of Political Science*, n.º 7, pp. 315-344.
- GAVENTA, John (2004). *Representation, Community Leadership and Participation: citizen involvement in Neighbourhood Renewal and Local Governance*. IDS.
- GEDDES, Mike (2006). "Partnership and the Limits to Local Governance in England: Institutional Analysis and Neoliberalism", *International Journal of Urban and Regional Development*, vol. 30.1, March 2006, pp. 76-97.
<http://www2.ids.ac.uk/logolink/resources/downloads/JGaventa%20NRU%20Study%20July%202004.pdf>
- IDS (2001). *Programa Rede Social*. Lisboa: Instituto para o Desenvolvimento Social.
- INNES, Judith E. e David E. Booher (2004). "Reframing Public Participation: Strategies for the 21st Century", *Planning Theory & Practice*, vol. 5, n.º 4, pp. 419-436.
- ISS (2005). *Avaliação do Programa Rede Social*. Lisboa: Instituto da Segurança Social.
- KERNEY, Muriel e Yves Vaillacourt (2006). *Communautés locales: Interaction et collaboration*. Cahiers du LAREPPS n.º 06-03, Montréal, LAREPPS / UQAM.
- LASKER, Roz D. e Elisa S. Weiss (2003). "Broadening Participation in Community Problem Solving: a Multidisciplinary Model to Support Collaborative Practice and Research", *Journal of Urban Health: Bulletin of the New York Academy of Medicine*, vol. 80, n.º 1, March, pp. 14-60.
- MONTEIRO, Alcides A. (2004). *Associativismo e Novos Laços Sociais*. Coimbra: Quarteto.
- NINACS, William A. (2003). *L'Empowerment et l'intervention sociale*. Québec: CDÉACF.
- PETERS, B. Guy (2002). *Governance: A Garbage Can Perspective*. Vienna: Institute for Advanced Studies.
- PUTNAM, Robert (1993). *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- ROWE, Gene e Lynn J. Frewer (2004). "Evaluating Public-Participation Exercises: a Research Agenda", *Science, Technology & Human Values*, vol. 29, n.º 4, Outono 2004, pp. 512-556.
- SKIDMORE, Paul; Kirsten Bound e Hannah Lownsborough (2006). *Community participation – Who benefits*. York: Joseph Rowntree Foundation (www.jrf.org.uk/bookshop/eBooks/1802-community-network-governance.pdf)

Parte III

Políticas de combate à pobreza e à exclusão social: dilemas e perspectivas

CAPÍTULO VI

O Plano Nacional de Acção para a Inclusão Social 2006-2008: uma apresentação breve

Alda Teixeira Gonçalves e Fernanda Rodrigues

Breve enquadramento

O PNAI 2006-2008, à semelhança dos anteriores¹, insere-se no Processo Europeu de Inclusão Social que tem sido implementado a partir da Estratégia de Lisboa, assumida por todos os Chefes de Estado e de Governo na Cimeira de Lisboa em 2000. Neste âmbito, todos os Estados-Membros concordaram com o compromisso de produzir um impacto decisivo na erradicação da pobreza e da exclusão social até 2010.

O Método Aberto de Coordenação (MAC), adoptado na sequência da Estratégia de Lisboa, é o instrumento de suporte fundamental à cooperação e desenvolvimento deste processo de inclusão social na União Europeia. O MAC assenta nas seguintes características: (i) em objectivos comuns europeus, metas nacionais realistas para os alcançar; (ii) em torno dos quais são efectuados os Planos de Inclusão, nos quais os Estados-Membros apresentam as soluções, isto é, as medidas, os programas e projectos que se propõem implementar no âmbito do combate à pobreza e à exclusão social; (iii) assenta em indicadores comuns (designados indicadores estruturais), simultaneamente de diagnóstico dos problemas e de monitorização e avaliação dos objectivos e metas a atingir; (iv) relatórios conjuntos de avaliação dos planos, elaborados pela Comissão Europeia e que permitem uma síntese quer dos problemas de pobreza e exclusão social na União Europeia, quer das principais abordagens estratégicas que os diversos países se propõem adoptar como contributo para um “*impacto decisivo na erradicação da pobreza*”, quer ainda as principais potencialidades e fragilidades do PNAI de cada Estado-Membro. Finalmente, é também fomentada a troca de experiências e aprendizagem mútua, nomeadamente assentes em boas práticas e em Seminários e/ou Encontros Temáticos. Contudo, no início de 2005, as dificuldades da conjuntura económica internacional e da Europa Comunitária conduziram à revisão das metas da Estratégia de Lisboa, vindo a focalizar-se essencialmente no crescimento económico e no emprego. É atribuída importância à inclusão social e ao reforço da governação, e é proposta uma simplificação e maior transparência de procedimentos em

¹ Plano Nacional de Acção para a Inclusão 2001-2003 e Plano Nacional de Acção para a Inclusão 2003-2005.

termos de implementação das estratégias de inclusão. Nesta sequência foram também revistos o MAC e a Agenda Social Europeia, de acordo com uma perspectiva de racionalização (designada por “*streamlining*”). Por outro lado, as avaliações anteriores dos Planos Nacionais de Acção para a Inclusão de diversos países europeus permitiram constatar uma clivagem entre os enunciados dos objectivos de inclusão social e a implementação efectiva dos planos. Estes factos estiveram na base de novas orientações propostas pela Comissão Europeia para elaboração dos PNAI 2006-2008, no sentido de: (i) reafirmar a importância da dimensão da coesão e inclusão social, através dos Planos; (ii) promover um maior enfoque na implementação efectiva dos Planos, nomeadamente aos níveis regionais e locais, mobilizando e conseguindo a participação de todos os actores relevantes para o efeito; (iii) melhorar a coordenação com outras estratégias, nomeadamente a de emprego; (iv) aumentar a focalização estratégica, através do estabelecimento de prioridades nacionais; (v) promover o *mainstreaming* da inclusão social, ou seja, integrar a preocupação com a pobreza e a exclusão social na concepção, implementação e avaliação das medidas de política dos diversos sectores; (vi) manter e reforçar uma abordagem multidimensional e intersectorial; (vii) fortalecer os mecanismos de Governação, através de uma mais efectiva articulação entre os diferentes níveis territoriais (locais, regionais e nacional), do envolvimento de todos os actores relevantes e do aumento da consciencialização pública face aos problemas de pobreza e exclusão social; (viii) melhorar os mecanismos de monitorização e avaliação, conducentes à avaliação do impacto das medidas e através da melhoria dos dados estatísticos; (ix) impulsionar a troca de conhecimentos e as aprendizagens entre os diversos Estados-Membros.

Estas novas orientações pressupunham a necessidade de uma resposta integrada a três vectores fundamentais da chamada Estratégia Nacional de Protecção Social e Inclusão Social: inclusão social, protecção social, cuidados de saúde de longa duração ou continuados. Por conseguinte, foram propostos novos objectivos comuns (adoptados no Conselho Europeu da Primavera de 2006) transversais aos três vectores referidos: (i) 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; (ii) 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; (iii) reforçar a governação, a transparência e a participação dos agentes relevantes na concepção, aplicação e acompanhamento das políticas.

Além destes objectivos globais, foram ainda formulados três objectivos específicos para cada uma das vertentes consideradas e que constituíram a base dos Relatórios de Estratégia Nacional para a Protecção Social e a Inclusão

Social (2006-2008), apresentados à Comissão Europeia (Setembro de 2006). Neste âmbito, cabe destacar os objectivos comuns de inclusão social, aos quais os PNAI 2006-2008 de cada um dos Estados-Membros deveriam responder: (i) garantir o acesso de todos aos recursos, direitos e serviços sociais básicos, necessários à participação na sociedade, ao mesmo tempo que se encontram respostas para formas extremas de exclusão e se combatem todas as discriminações conducentes à exclusão; (ii) garantir a inclusão social activa de todos, através da promoção da participação no mercado de trabalho e do combate à pobreza e à exclusão das pessoas e dos grupos mais marginalizado; (iii) garantir que as políticas de inclusão social são bem coordenadas e contam com o envolvimento de todos os níveis do governo e agentes pertinentes (incluindo as pessoas que vivem na pobreza), que são eficientes e integradas em todas as políticas públicas relevantes, designadamente as políticas económicas e orçamentais, de educação e formação e os programas dos fundos estruturais (nomeadamente o FSE), e que têm em conta a perspectiva da igualdade entre homens e mulheres. Neste contexto, o documento elaborado e apresentado à Comissão Europeia procurou enquadrar as orientações propostas no âmbito do processo de racionalização já referido e apresenta a seguinte estrutura, através de uma estratégia integrada em torno dos já referidos objectivos comuns europeus, em resposta a um desafio triplo:

Reduzir significativamente o número de pessoas em situação de pobreza e prevenir a reprodução de desigualdades e de situações de pobreza e de exclusão social, garantindo maior coesão social e igualdade de oportunidades para todos; assegurar que o desenvolvimento económico do País incorpore plenamente as necessidades de melhoria da coesão social e de eliminação de factores estruturais favorecedores de processos de exclusão social; melhorar a eficácia da governação nos processos de concepção, implementação e avaliação das políticas.²

Trata-se portanto do documento que integra o PNAI,⁴ o Relatório Nacional da Estratégia de Pensões e Plano Nacional para a Saúde e Cuidados Continuados (2006-2008).

Breves traços de diagnóstico

Em seguida pretende-se dar conta de alguns traços do diagnóstico realizado no contexto do Plano, como suporte à estratégia de inclusão e que são simultaneamente elementos contextualizadores e desafios a vencer, através das medidas de política e dos Programas, que constituem as soluções existentes no âmbito

² Cf. Relatório de Estratégia Nacional de Protecção Social e Inclusão Social 2006-2008 (site UE).

⁴ O PNAI foi publicado em Outubro de 2006.

do combate à pobreza e à exclusão social, isto é, no âmbito da Estratégia Nacional de Inclusão preconizada.

Alguns dos traços mais significativos que importa ter presentes e que quotidianamente reforçam a necessidade de intervenções conjuntas, nomeadamente a importância das questões demográficas e económicas, cujas consequências se situam no reverso da redução das situações de pobreza e exclusão social, demonstram a manutenção de uma série de polarizações socioeconómicas que se têm afigurado de difícil resolução, nomeadamente:

- (i) ao nível do mercado de trabalho, onde se vêm verificando cada vez mais mudanças em termos de estrutura ocupacional e de desigualdades quer em termos de oportunidades de acesso, quer em termos de polarizações entre o trabalho mal remunerado e o trabalho bem remunerado;
- (ii) ao nível territorial acentuam-se polarizações entre os locais com maior densidade populacional e maior investimento empresarial (e de oportunidades de emprego) e os de menor densidade;
- (iii) nesta sequência assiste-se a grandes concentrações de populações com baixas qualificações e habilitações, em zonas específicas, assim como ao aumento do número de imigrantes;
- (iv) o aumento da longevidade e a redução da fertilidade demonstram um contínuo em termos de envelhecimento da população, observando-se um claro decréscimo dos rendimentos das pessoas mais idosas, incrementando o contingente de população pobre;
- (v) ao nível familiar é possível observar um aumento do número de agregados de pequena dimensão e de agregados de composição diversificada (famílias jovens e famílias recompostas);
- (vi) ao nível social observa-se um aumento e diversificação das necessidades pessoais e sociais, cuja satisfação se cruza numa complexa combinatória de papéis entre o acesso a serviços e equipamentos, a prestação de cuidados, as qualificações, a formação e o emprego.

De forma sintética, importa não perder de vista as consequências que tais polarizações significam relativamente a alguns dos traços que devem ser revertidos e que constituem a base de fundamentação das próprias prioridades do Plano português, nomeadamente:

- (i) a existência de significativas taxas de pobreza (dados de 2004):⁵ (a) a população portuguesa que vivia abaixo do *limiar de pobreza*⁶ era 21%, (quando a média da UE25 era de 16%), registando-se ainda um peso

⁵ Cf. Fontes: EUROSTAT e SILC, 2004.

⁶ O indicador *Risco de Pobreza* (Total) traduz a percentagem de indivíduos (0+ anos) com rendimento monetário equivalente (após transferências sociais) inferior à linha de pobreza (60% do rendimento equivalente mediano) – Fonte: EUROSTAT.

relativo mais elevado no caso das mulheres (22%) face ao dos homens (20%), assim como na UE25, embora com médias inferiores (17% de mulheres e 15% de homens); (b) *relativamente ao risco de pobreza infantil*,⁷ Portugal apresentava 23% (face a 20% na UE25); (c) relativamente ao *risco de pobreza dos idosos*⁸, este era de 29% (quando a média da UE25 era de 18%), registando-se em Portugal um peso relativo mais elevado no caso das mulheres idosas (30%) face ao dos homens (29%), seguindo neste caso, a tendência da UE25 que registava valores médios inferiores (20% de mulheres e 15% de homens);

- (ii) grupos com particulares vulnerabilidades, nomeadamente no caso das crianças e dos idosos, das pessoas com deficiência e dos imigrantes, entre outros;
- (iii) elevado défice de qualificações, insucesso e abandono escolar precoce (neste último caso, 38,6%, em 2005, muito acima dos 15,2% da UE25 para a mesma data);
- (iv) elevadas taxas de desemprego global (7,6%, em 2005, penalizando as mulheres, com 8,6% face aos homens, 6,7%);
- (v) baixos níveis de protecção social, simultaneamente pelos baixos montantes pagos e pelos baixos impactos que estes produzem nas condições de vida da população;
- (vi) existência de factores exógenos com consequências no domínio da pobreza e exclusão social.

A estratégia de inclusão social

A partir do contexto socioeconómico e dos seus reflexos sobre a pobreza e a exclusão social brevemente enunciado, foi necessário conceber uma estratégia de inclusão que permitisse uma focalização nas problemáticas centrais a enfrentar no curto prazo de vigência do Plano (2006-2008) e de acordo com orientações quer da UE, quer nacionais.

Um conjunto de princípios orientadores e a definição de três prioridades fundamentais corporizam a estratégia de inclusão social definida pelo Estado português para o período 2006-2008. Os princípios são os seguintes: (i) consagração do conceito de cidadania; (ii) responsabilização e mobilização; (iii) integração e multidimensionalidade; (iv) universalidade e diferenciação positiva; (v) territorialização; (vi) igualdade de oportunidades e perspectiva de género.

⁷ O indicador *Risco de Pobreza Infantil* traduz a percentagem de crianças (0-15 anos) com rendimento monetário equivalente (após transferências sociais) inferior à linha de pobreza (60% do rendimento equivalente mediano) – Fonte: EUROSTAT.

⁸ O indicador *Risco de Pobreza dos Idosos* traduz a percentagem de idosos (+ 65 anos) com rendimento monetário equivalente (após transferências sociais) inferior à linha de pobreza (60% do rendimento equivalente mediano) – Fonte: EUROSTAT.

As prioridades políticas de intervenção dirigidas aos problemas identificados e concretização dos objectivos comuns europeus focalizam-se na necessidade de: (i) combater e reverter situações de pobreza persistente (nomeadamente das crianças e dos idosos) através de medidas que assegurem os seus direitos básicos de cidadania; (ii) combater as desvantagens na educação e formação/qualificação; e (iii) ultrapassar as discriminações, reforçando a integração das pessoas com deficiência e dos imigrantes.

A eficácia desta estratégia de inclusão social requer a implementação de um conjunto de medidas de política integradas e multidimensionais, assim como a implicação dos sectores públicos e de todos os actores relevantes. A título de exemplificação, destacam-se algumas das metas e medidas de política que o Plano prevê no âmbito das prioridades referidas.

Quadro 1: Metas e medidas de política, por prioridade

Exemplos de Metas	Tipo de Medidas de Política
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"> - Intervir no mercado da habitação com vista à reabilitação e requalificação, realojamento habitacional através da contratualização de mais 13 400 fogos, até 2008 - Garantir o desenvolvimento de projectos de intervenção territorial em cem concelhos do país orientados para grupos e territórios em risco de exclusão - Garantir que 90% dos agregados beneficiários do RSI estabeleçam acordos de inserção, até 2008 	<p>Transversais</p> <ul style="list-style-type: none"> - Programas de apoio à promoção habitacional - Reforço da dimensão de inserção no RSI - Desenvolvimento de projectos de intervenção em grupos e territórios de risco <p>Focalizadas</p> <p><i>Crianças</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Aumento da protecção das famílias monoparentais - Melhoria da cobertura da rede de creches <p><i>Pessoas Idosas</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Redução da pobreza monetária - Reforço da cobertura da rede de equipamentos
Prioridade 2. Corrigir as desvantagens na educação e formação/qualificação	
<ul style="list-style-type: none"> - Abranger no ensino pré-escolar 100% das crianças com 5 anos e 90% com 3 e 4 anos até 2009 - Reduzir a saída escolar precoce das pessoas entre os 18 e os 24 anos para 30% em 2008 e 25% em 2009 	<p><i>Crianças e Jovens</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - No âmbito do sistema educativo, ao nível do pré-escolar e do 1.º ciclo do Ensino Básico (escola a tempo inteiro) <p><i>Jovens e Adultos em Idade Activa</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Combate ao insucesso e abandono escolar

- Reduzir para metade o insucesso escolar no Ensino Básico em 2009 (em 2004/2005 era de 19,7%)
 - Qualificação e certificação de adultos em idade activa (jovens adultos e adultos em risco de exclusão do mercado de trabalho)
- TIC (Tecnologias de Informação e Conhecimento)*
- Alargamento dos espaços públicos gratuitos de acesso à Internet
 - Aumento de acções de formação no domínio das TIC

Prioridade 3. Ultrapassar as discriminações, reforçando a integração das pessoas com deficiência e dos imigrantes

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - Abranger 46 000 pessoas com deficiência em acções de formação, qualificação e apoio técnico, com vista à integração profissional, até 2008 - Aumentar 1850 vagas em respostas sociais para pessoas com deficiência, até 2009 - Abranger 38 500 imigrantes desempregados em acções de formação, qualificação e apoio técnico, até 2008 | <p>Pessoas com deficiência</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aumentar o número de lugares em equipamentos sociais - Criar instrumentos no sistema educativo para alunos com deficiência - Garantir respostas de formação/emprego <p>Imigrantes</p> <ul style="list-style-type: none"> - Correção das desvantagens na aprendizagem da língua portuguesa - Melhoria da formação e inserção no mercado de trabalho - Alargamento da informação (CNAI, CLAI) |
|---|---|

Fonte: MTSS (2006), PNAI 2006-2008, Lisboa, MTSS.

Finalmente, importa referir que os eixos centrais da Governação consistem em:

- (i) melhorar a coordenação política entre os diferentes ministérios e estruturas do Estado envolvidas na concepção, implementação, monitorização e avaliação das políticas sociais, o que em termos de estruturas e mecanismos existentes implica a Coordenação do PNAI 2006-2008, a Comissão Inter-Ministerial de Acompanhamento, os Parceiros Sociais e o FNGIS (Fórum Não-Governamental para a Inclusão Social);
- (ii) simplificar as políticas e medidas de política existentes, promovendo a sua articulação coerente e eficaz assim como a articulação do PNAI com outros planos, programas e estratégias nacionais;
- (iii) reforçar a mobilização e participação de todos os actores aos diferentes níveis de intervenção, o que implica a coordenação das políticas de inclusão social aos diversos níveis locais;

- (iv) melhorar o acesso à informação por parte de todos os cidadãos sobre este processo e as medidas nele consubstanciadas;
- (v) promover o *Mainstreaming* da Inclusão Social como um dos pontos fortes a considerar que, de forma sintética, significa integrar a luta contra a pobreza e a promoção da inclusão social em cada uma das políticas públicas.

Processo de monitorização e avaliação

O processo de monitorização e avaliação que se vem construindo a par com o processo de inclusão social assenta em alguns instrumentos relevantes, como os indicadores de diagnóstico, uma ficha de recolha de informação junto das entidades responsáveis pela implementação das medidas (por intermédio dos representantes da Comissão Inter-Ministerial) e uma matriz global que constitui a base de dados agregadora da informação existente. O conjunto de informações recolhidas permite depois a elaboração de relatórios de monitorização e avaliação, o aperfeiçoamento e aprofundamento do diagnóstico e uma leitura sobre a implementação das medidas.

Os indicadores são um dos eixos centrais da monitorização e avaliação, observando-se que são de diferentes tipos:

- (i) indicadores estruturais de Inclusão Social (primários e secundários) que asseguram a comparabilidade com os outros Estados-Membros (o *risco de pobreza persistente* é exemplo de um indicador primário e o *risco de pobreza infantil* é exemplo de um indicador secundário);
- (ii) indicadores de resultados em relação a cada uma das quatro prioridades e metas fixadas no Plano (por exemplo, o *Risco de pobreza infantil* é também um dos indicadores de medida da Prioridade 1 do Plano);
- (iii) indicadores de acompanhamento da implementação das medidas de política, utilizados para medir os progressos de concretização das mesmas (por exemplo, o *número de imigrantes integrados no mercado de trabalho* é um dos indicadores do Programa de Intervenção para desempregados imigrantes).

Este processo de monitorização e avaliação encontra-se em fase de aprofundamento e aperfeiçoamento. Em síntese, a monitorização, o acompanhamento e a avaliação da estratégia de inclusão social são elementos essenciais que devem ser continuamente aprofundados para permitir dar conta da complexidade das realidades sociais e dos constantes desafios quotidianos, alguns dos quais já enunciados. Importa não esquecer a importância de estratégias que contribuam decisivamente para a redução das situações de pobreza e de exclusão social. Na realidade, as políticas socioeconómicas actuais têm que equacionar

a importância dessa redução, seja por questões de cidadania e de justiça social, seja por questões de prosperidade económica, seja ainda pela necessidade de fortalecer a própria sociedade e de contribuir para a coesão social. O actual PNAI é o terceiro instrumento europeu e nacional no domínio da inclusão social, no qual se efectuou um esforço de delimitação e concentração, quer de áreas-problema, quer de prioridades, quer ainda de recursos. Razões de tempo e de enfoque no alcance de resultados fundamentam esta escolha focalizada. Apesar disso, a amplitude do investimento a fazer não se restringe à adequação das metas e medidas, mas visa também accionar dispositivos de acompanhamento e monitorização que possam deixar consequências para além do espaço temporal em que o Plano se desenvolverá.

Referências bibliográficas

- CE (2004). *Rapport conjoint sur l'inclusion sociale*, Sécurité sociale et insertion sociale, Commission Européenne, Direction Générale de L'Emploi et des Affaires Sociales, Unité E.2, p. 11, http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/final_joint_inclusion_report_2003_fr.pdf
- CE (2005). *L'Agenda social 2005-2010 – Une Europe sociale dans l'économie mondiale; Des emplois et de nouvelles chances pour tous*, Emploi & affaires sociales. Bruxelas: Commission Européenne.
- CE (2005). *Trabalhar em Conjunto, Trabalhar Melhor: Um novo enquadramento para o método aberto de coordenação aplicado às políticas de protecção social e inclusão social na União Europeia*. Bruxelas: COM (2005) 706 final de 22 de Dezembro de 2005.
- EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS (EFILWC) (2006), *Competitive Europe – Social Europe, Partners or Rivals?* Dublin: Foundation Forum. www.eurofound.europa.eu
- MTS (2001). *Plano Nacional de Acção para a Inclusão 2001-2003*. Lisboa: MTS.
- MSST (2003). *Plano Nacional de Acção para a Inclusão 2003-2005*. Lisboa: MSST.
- MTSS (2006). *Plano Nacional de Acção para a Inclusão 2006-2008*. Lisboa: MTSS.

CAPÍTULO VII

Urge repensar a pobreza portuguesa, a partir do chão e muito para lá dos pobres

José Portela

Introdução

Este artigo é escrito por um não-pobre e nele se faz uma reflexão parcial sobre a pobreza e os pobres em Portugal¹. Discorremos sobre duas proposições nucleares. Primeira: a de que repensar a pobreza portuguesa é tarefa urgente, embora difícil. Segunda tese: para um entendimento mais aprofundado da pobreza nacional é necessário recorrer, muito mais do que se tem feito até à data, às abordagens qualitativas e aos métodos “subjectivos”², isto tanto entre os pobres como entre os ricos. Ou seja, cremos que faz falta olhar a pobreza e a riqueza a partir de onde elas estão: o fundo e o topo da escadaria social.

Como se sabe, o problema da pobreza transpõe as nossas fronteiras e propaga-se pela Europa e pelo planeta, mas o infortúnio alheio não deve amolecer a vontade de entendermos o nosso mal, que, por sinal, terá certamente traços singulares. Aparentemente, os exercícios de reflexão já realizados têm estado repletos de escolhos, isto porque os resultados patentes não justificam entusiasmos. Os neurónios e a racionalidade dos pensadores não serão imperfeitos, mas parece certo que a sua actividade não tem iluminado o globo, nem mesmo o primeiro mundo, que reclama ser berço do humanismo. Muito menos o pensar corrente da pobreza abriu portas na União Europeia e, sobretudo, não

¹ Relativamente a uma versão pré-final deste artigo, muito agradecemos os comentários enviados pelos colegas Pedro Hespanha, Manuela Ribeiro e F. Bessa Ribeiro, grande parte dos quais acolhemos. Justifica-se ainda uma nota sobre a incubação deste trabalho. Em boa verdade, os organizadores desta obra pediram que convertêssemos em texto escrito breve um comentário oral que fizéramos no respectivo «seminário-mãe», na Covilhã, que se centrou na problemática das designadas «redes sociais» concelhias. Entretanto, depois de termos relido e repensado obras velhas e novas sobre a pobreza e a exclusão social, a escrita tomou o seu rumo e ritmo próprio e afastou-se da intervenção feita no seminário, acabando neste «produto», que não aborda as ditas redes. Assim, é mister reiterar, aqui e agora, pelo menos duas notas: não se devem alimentar ilusões quanto à capacidade de redes sociais concelhias, e mesmo de tipo intermunicipal, resolverem problemas estruturais da sociedade portuguesa (*v. g.*, desemprego, mau emprego e pobreza); isto não significa, porém, que essas estruturas de diálogo, reflexão e acção não possam contribuir muitíssimo para aliviar os problemas à escala local, desde que sejam, evidentemente, eficazes e eficientes.

² Note-se que não questionamos, de modo nenhum, a indispensabilidade da realização de estudos com outra natureza, bem como da recolha de novos dados e aproveitamento de fontes existentes. A este propósito destacamos o que se lê em Hespanha (2007: 194): “Há que assinalar [...] que não existe informação sobre a condição e níveis de pobreza dos inscritos nas bases de dados do IEFP, nem estudos específicos que relacionem desemprego e pobreza. O conhecimento proveniente da aplicação das medidas do mercado social de emprego, que poderia fundamentar estudos de maior rigor sobre a população carente de recursos parece ser desaproveitado.”

rasgou portões no Sul. Assim, a sustentabilidade do fenómeno, a várias escalas geotemporais, parece estar garantida, resistindo a estudos, seminários, conferências e décadas proclamadas pelas Nações Unidas: a que prestou atenção às mulheres (1976-1985), a que se centrou nas pessoas deficientes (1983-1992) e a primeira década para a erradicação da pobreza (1997-2006). Reconhecida a fortaleza desta, segue-se de imediato a segunda década (2008-17) para o mesmo fim, proclamada em tom solene pela Assembleia-Geral, em Dezembro de 2007. Note-se ainda que à piedosa Declaração do Milénio das Nações Unidas³, em 2000, em particular acerca das condições degradantes e desumanas da “pobreza extrema”, não se têm contraposto as acções correspondentes. Ora, como logo na própria declaração se reconhece, sem “esforços amplos e sustentados para criar um futuro comum”, a globalização não favorecerá “a inclusão”.

Deixemos a esfera planetária e retomemos o nosso rectângulo. Antes de mais, devemos reconhecer que a elaboração deste texto está cerceada por três restrições: *a)* nunca fizemos pesquisa nem mesmo observação exploratória em meios sabidamente pobres (*v. g.*, entre comunidades piscatórias, bairros repletos de desempregados de longa duração, minorias étnicas, «novos pobres», etc.), embora não ignoremos casos concretos de pobreza (*v. g.*, entre residentes rurais, em particular idosos e sobretudo mulheres⁴); *b)* nunca experimentámos o que é estar, objectiva e subjectivamente, num estado de pobreza, embora, evidentemente, tenhamos a vivência de uma ou outra privação; *c)* aqui e agora não desenvolvemos, paralelamente, o pensamento acerca da noção de riqueza, e dos nexos entre ela e a pobreza. Abaixo, afloramos apenas a questão crucial da redistribuição fiscal da riqueza, mas, mesmo só de passagem, faz sentido evocar essa figura lendária que é Robin Hood. Façamo-lo, não só como alguém que “rouba” aos ricos para dar aos pobres, mas sobretudo como um combatente da injustiça e da tirania. Antes de tudo, é o poder aquilo que explica a apropriação e a propriedade. Ora, embora a pobreza não se esgote nas necessidades materiais e nas circunstâncias económicas, estas não podem ser escamoteadas, nem desligadas do exercício do poder, seja este repartido, ou não.

Não podendo basear-se numa vivência pessoal de submersão na pobreza, nem mesmo numa investigação específica, este texto radica sobretudo no legado

³ Trata-se do documento aprovado na Cimeira das Nações Unidas realizada em Nova Iorque de 6 a 8 de Setembro de 2000, a maior assembleia de sempre. Participaram 147 Chefes de Estado e fizeram-se representar 191 países. Entre muitas outras intenções e metas ali inscritas, regista-se esta: reduzir para metade, até o ano de 2015, a percentagem de habitantes do planeta com rendimentos inferiores a um dólar por dia e a das pessoas que passam fome; do mesmo modo, reduzir para metade a percentagem de pessoas que não têm acesso a água potável ou carecem de meios para obtê-la.

⁴ No quadro da pesquisa de doutoramento (1981-88), aquando do trabalho de campo, tivemos oportunidade de observar muito de perto o quotidiano da casa mais pobre de Fontim, Vinhais. Durante um dado lapso de tempo, estivemos hospedados neste agregado doméstico, no qual vivia um reformado (ex-operário no Barreiro), sua mulher (ex-criada doméstica em Lisboa), e a mãe desta, que era, à data, a pessoa mais idosa da aldeia.

das leituras, as já distantes e as mais recentes. Entre estas destacamos os livros coordenados por Hespanha (2007) e Bruto da Costa (2008), bem como a obra do Ministério do Trabalho e da Solidariedade 2000 – *Das palavras aos actos*, uma espécie de colectânea da voz dos pobres. Voz esta que, em regra, é inaudível. Sendo este caderno a principal fonte de inspiração e ilustração da reflexão aqui feita, justifica-se a sua caracterização sumária. Trata-se de um livro de testemunhos, produzido segundo a ideia do *Secours Populaire Francaise*⁵, uma instituição mutualista, em acção conjugada com a *European Social Action Network*. Oportunamente, esta rede contactou a Direcção-Geral de Acção Social do então Ministério do Trabalho e da Solidariedade, que se responsabilizou pela condução e financiamento do projecto “Caderno 2000”, projecto este que, segundo Rui Cunha, então Secretário de Estado-Adjunto do Ministro do Trabalho e da Solidariedade, consistiu em larga medida num “exercício de auscultação de pessoas em situação de pobreza e exclusão social”⁶. A sua nota preambular é significativamente intitulada “2000 – O desafio de ouvir”. Do prefácio da dita obra 2000 – *Das palavras aos actos*, escrito por Eduardo Ferro Rodrigues, importa, aqui e agora, sublinhar a ideia de que os testemunhos registados deram voz a quem dela mais precisa⁷.

Antes de passarmos às duas proposições centrais neste escrito, convém aclarar o sentido fundamental atribuído aqui à noção de pobreza. Trata-se de um conceito plural, ou seja, multidimensional, e revestido de manifesta complexidade. Todavia, para a finalidade antevista é aceitável tomá-la como um estado ou condição de privação por falta ou estreiteza de posses ou haveres, sublinhando entretanto três ideias-chave.

Em primeiro lugar, a pobreza não é fruto do acaso nem uma mera consequência de falhas e/ou omissões de origem individual. Não se trata de algo natural ou irrevogável. Ela é e está inscrita na estrutura social. A sua erradicação é possível, mas tal meta está além do papel e do poder do actor social individual. Este é sempre ele e as suas circunstâncias, tanto as mais próximas e correntes como as distantes e antigas, isto para lá do legado por outrem no seu corpo e alma.

⁵ Segundo se diz na página 15 de 2000 – *Das palavras aos actos*, aquando da celebração dos duzentos anos da Revolução Francesa, o *Secours Populaire Francaise* (SPF) recriou os designados “cadernos de queixas”. Nestes haviam sido registados protestos e pedidos feitos em assembleias locais por toda a França, os quais foram depois expostos nos Estados Gerais de Luís XVI. Tais “cadernos” acabaram por ter um papel vital no aticar da Revolução de 1789. Os “novos cadernos de queixas” recriados pelo SPF foram também antevistos para nutrir um debate amplo nos Estados Gerais da Solidariedade (Toulouse, Dezembro de 1989), tendo reunido um espólio com mais de setecentos mil testemunhos. Deu-se assim a palavra a franceses em situação de exclusão social, os quais acabaram por expressar sentimentos, necessidades, anseios e dúvidas. O impacto desta iniciativa foi notório, inclusive sobre o poder e a opinião pública. Oito anos depois o SPF revê a ideia original e lança os “novos cadernos de esperanças”, que ficaram conhecidos como *Cahier 2000 – Le dire pour agir*. Entretanto, tornaram-se o modelo adoptado em vários países europeus, entre os quais Portugal.

⁶ *Op. cit.*, p. 13. Acerca da recolha da informação e designadamente dos onze temas de reflexão que serviram de ponto de partida para que as pessoas pudessem falar da sua situação, sentimentos e ideias face ao futuro, vejam-se pp. 17, 19.

⁷ *Op. cit.*, p. 11.

Em segundo lugar, retenhamos a ideia-chave seguinte, relativa à história e à geografia da pobreza: este fenómeno diz respeito a indivíduos, famílias, gerações, comunidades e territórios. A privação, qual ferrete, marca o curso de vida de cada pobre, pode arrastar-se ao longo do ciclo de vida da sua família e pode mesmo reproduzir-se na geração seguinte, seja no espaço de origem, seja algures. Há quem nasça ou caia nas teias da pobreza e desta nunca se liberte de vez, isto apesar de uma eventual ajuda externa, seja esta a protecção social pública, a misericórdia institucionalizada ou a caridade individual.

Eis agora a terceira ideia-chave, que diz respeito ao cariz plural do fenómeno: a pobreza é um poliedro de vazios, uma vasta gama de faltas, ou, digamos, um fenómeno social total, cuja força centrífuga arremessa cidadãos para as periferias da sociedade, quiçá mesmo para os subterrâneos da nação. Isto é, são numerosos e de tipo diverso os haveres e posses que podem escassear entre os pobres e, em regra, a carência de uns multiplica várias vezes a falta de acesso não só a outros bens e serviços, mas também a direitos e liberdades. Em regra, não só de pão e/ou habitação é a necessidade, nem só de orçamento se trata. Isto, mesmo que a perspectiva de análise adoptada seja estendida ao plano familiar, comunitário ou territorial. Como afirmou Labbens (*apud* Bruto da Costa, 2008: 55), de modo simples mas pleno de propriedade, “um homem pobre não é um homem rico com menos dinheiro; ele é outro homem.”

Repensar a pobreza portuguesa é tarefa urgente, embora difícil

A urgência da tarefa, aliás, seja qual for a escala geográfica considerada, justifica-se por vários motivos. Em primeiro lugar, trata-se de um fenómeno eticamente inaceitável, que nega a dignidade da pessoa humana. Na óptica inovadora de Sen (1999), que une a pobreza à falta de liberdade, esse facto social configura a negação de direitos humanos fundamentais. Isto assim é em qualquer ponto do planeta. Portugal não pode ser uma excepção.

Repensar sem delongas a pobreza nacional é imperativo, pois, entre nós, ela não é uma minudência, ou uma ocorrência pontual e sumida. Ao invés, é fenómeno extenso e, embora amiúde seja ocultado ou ignorado, é pujante: a taxa anual de pobreza mais corrente ronda dois milhões de concidadãos. Além disto, que é imenso, a pobreza assume contornos de padecimento crónico surge como um caso sério e bicudo, relativamente persistente. Melhor seria dizer viscoso, pois, segundo Bruto da Costa (2008: 185), de 1995 a 2000 passaram pela pobreza, em pelo menos um desses seis anos, 47% das famílias portuguesas e 72% dessas unidades foram pobres em dois ou mais anos desse período.

O significado, a extensão e o vigor da pobreza lusa são razões de sobra para reexaminá-la imediata e minuciosamente, mas há motivos adicionais que são igualmente graves, entre eles o facto da viscosidade dessa moléstia nacional ocorrer

apesar dos tratamentos prolongados para, alegadamente, a erradicar. Ou, pelo menos, para a minorar. Entre nós, aos programas de combate à pobreza e às sucessivas gerações do Plano Nacional de Acção para a Inclusão (PNAI 2001-03, PNAI 2003-05, PNAI 2006-08)⁸ a pobreza lusa, arreigada *in loco*, vai replicando, mas sem ser escutada, que há muita parra e pouca uva. Alguma da parra (como, por exemplo, vários diagnósticos e princípios orientadores⁹) até é verdejante, assim vaticinando expectativas em alta, mas, lamentavelmente, o balanço final é deveras modesto. Como indica a análise mais recente de Bruto da Costa (2008), todos os esforços de combate durante as duas décadas de integração europeia não mais alcançaram do que a quase manutenção ou redução diminuta da taxa de pobreza. Isto, a par dos indicadores que espelham o facto de Portugal ser o país da União Europeia com maior desigualdade social e onde os administradores de empresas públicas fixam para si mesmos remunerações escandalosas¹⁰. Que ecoam os designados “sinais exteriores de riqueza” quando comparados com o salário (mínimo e médio) nacional, os menores da UE? Entre nós, que rugido fazem os Ferrari, Porsche e outros luxos?

A reflexão inadiável sobre Portugal pobre justifica-se ainda por um outro motivo bem sério, a saber: a reprodução social da pobreza, a sua vulgaridade, tem custos elevados e consequências sérias. Designadamente, a resignação face à privação e à dependência, travões eficazes dos combates *in situ*. Como faz notar Bruto da Costa (2008: 192):

A persistência da pobreza parece ter criado o fenómeno da habituação, na opinião pública em geral. A pobreza é olhada como um elemento ‘normal’ da sociedade com o qual a gente se habituou a conviver sem sobressalto. [...] Segundo dados do Eurobarómetro, quase metade (47%) da população considera que as pessoas pobres sempre foram pobres (condição ‘herdada’), valor esse que é o mais elevado entre os 27 países da UE. Simultaneamente, pouco menos de ¼ da população portuguesa (2007) atribui à pobreza um carácter fatalista, considerando-a resultante de ‘pouca sorte’. Outro terço da população considera que a causa da pobreza está na ‘preguiça’ ou ‘falta de vontade’ das pessoas pobres. Mais de metade da população portuguesa atribui as causas da pobreza a factores de natureza pessoal.

Note-se que já Cabral *et al.* (2003) tinham revelado que uma parte bastante ampla da opinião pública nacional tomava a população mais pobre e desempregada como responsável pela sua condição. Acaso não se sabia já que, segundo o alegado saber popular, ou mesmo de acordo com os deputados conservado-

⁸ À data da redacção deste texto está em curso a preparação o PNAI 2008-11.

⁹ Com, entre outros, Bruto da Costa (2008: 193), assinala-se a perspectiva multidimensional dos conceitos (privação, pobreza e exclusão social); a relevância das noções de participação (antes de mais, dos próprios pobres) e de parcerias entre instituições públicas e organizações privadas no combate à pobreza e a ideia de que esta luta não se confina à política social e a acções pontuais e marginais.

¹⁰ Nos *media* circulam valores que podem ascender aos oitenta mil euros mensais.

res, um pobre ou é malandro ou é mandrião? Não se conhecia já o provérbio que sentencia que “a preguiça é a chave [da casa] da pobreza”? Para Bruto da Costa (2008: 192-197), esta visão predominante, que culpabiliza o pobre pela sua situação, e a ideia de que a erradicação da pobreza é função quase exclusiva do Estado, “do mesmo passo que outros, ou os mesmos, querem que o Estado emagreça, até definhar”, constituem traços “pré-científicos” da opinião pública nacional e levam à conclusão grave de que “a sociedade portuguesa não está preparada para apoiar as medidas necessárias para um verdadeiro combate à pobreza”. Com aqueles autores podemos, portanto, concluir que “é tempo de nos interrogarmos seriamente sobre o que se passa, ou não se passa, relativamente à pobreza em Portugal”, tanto mais quanto “antes de ser problema de políticas sociais, a pobreza é um problema de política económica”.

Ora, isto quer dizer, entre outras coisas, que não se trata só de discutir a produção da riqueza mas igualmente a sua repartição. Partindo de um quadro económico e financeiro amplo, que inclui os problemas da evasão e da fraude fiscal, importa que o repensar da pobreza nacional se faça em duas perspectivas: o da revisão da relativa ineficácia do que se faz para a erradicação desse mal (políticas e acções correntes) e ainda o exame minucioso da inacção e da inércia por parte de muitos actores colectivos e individuais, pobres inclusive. Ou seja, de tudo quanto fica por fazer e poderia ser feito. Inacção e inércia não só na esfera da política e “acção social”, mas ainda, e de modo aprofundado, em todos os outros campos da governação, em todos os sectores e a todos os níveis. Insistimos: a pobreza é um poliedro de vazios, uma vasta gama de faltas, e tudo indica que faz sentido tomá-la como uma ponta do icebergue dos problemas estruturais da sociedade portuguesa. Urge, pois, repensá-la a fundo. É hora.

Para lá da tomada de consciência quanto à urgência da reflexão séria acima proposta (ou seja, da qual se extraia um rol de mudanças estruturais a realizar), é judicioso estar ainda ciente das muitas dificuldades a superar. Inventariemos, então, os bloqueios à lida de ajuizar a pobreza e os pobres que nos rodeiam. Talvez uma primeira dificuldade de monta que se ergue à reflexão sobre a pobreza e os pobres seja a carga valorativa e afectiva de que se revestem aquelas palavras e temas de pesquisa e/ou acção. Não surgem como noções e questões simpáticas, mas, ao invés, repulsivas. Desde há muito, a pobreza comumente entendida não constitui um valor social. Em regra, ela é desagradável, embaraça e importuna os não-pobres¹¹. Ela ainda envergonha, rebaixa e prejudica os detentores da dita. O sentimento de desvalorização social da pobreza acom-

¹¹ Como M. Carlos Silva (2003) pertinentemente faz notar, na esteira de vários autores, importa não dissociar a pobreza do sistema social. Não faz sentido, pois, separar dicotomicamente os pobres dos não-pobres. Em nota de rodapé, citando Rein (1970:46), chama ainda a atenção para uma visão liberal, podemos mesmo dizer hipócrita, da pobreza e das relações entre pobres e não-pobres: “Não deve permitir-se que as pessoas se tornem tão pobres que magoem a sociedade ou lhe sejam prejudiciais. Não é tanto a miséria e a situação difícil dos pobres, mas o desconforto e o custo para a comunidade que é crucial nesta visão da pobreza. Temos um problema de pobreza na medida em que o baixo rendimento cria problemas aos que não são pobres.”

panha tanto uns como outros. Para alguns cidadãos, porém, a sua ocorrência é inadmissível. Segundo G. B. Shaw, “a pobreza não é apenas uma desgraça particular, mas também uma calamidade pública, e tolerá-la é um crime nacional”¹². Na expressão do Director-Geral da OIT (*apud* Bruto da Costa, 2008: 195), “a persistência da pobreza é uma acusação moral dos nossos tempos”. Ora, neste quadro em que sobressai a dimensão de ética social da noção de pobreza, reflectir aplicadamente sobre ela é um pouco abalar o sujeito pensante e o *statu quo* que o envolve, é agir a contraciclo, quiçá a contragosto, com o seu quê de interpelação incómoda. Por certo, desagrada e exige esforço adicional examinar o que fomos ensinados a desviar do espírito, da mente e do quotidiano, aquilo que tomamos como negativo, indesejável, mas que simultaneamente reveste concidadãos, compatriotas, enfim, semelhantes, filhos de um mesmo Deus. Talvez por isto F. Nietzsche tenha afirmado: “os pobres deveriam ser suprimidos: é tão irritante dar esmola como não dá-la”¹³. Por certo, é pela mesma razão de desconforto individual e/ou culturalmente reconhecido e sentido que adocicamos as palavras, que lhes limamos as farpas e as arestas, ou que esculpimos eufemismos. O que desagrada afasta-se, tanto da vista como da mente. Assim, a velhice virou terceira idade e os velhos passaram a idosos e, agora, a seniores, que frequentemente não são ouvidos nem achados; e já não há miséria que se ouça, mesmo à boca pequena, tal como não há pobreza sonante em praça pública. Hoje, o ar do tempo nutre outras falas, falando-se, isso sim, de exclusão social e, mais positiva e festivamente, de inclusão. Não demos conta da ocorrência de qualquer evento convivial e giro, alegre e colorido, em redor da pobreza, perdão, exclusão social, perdão, inclusão social, onde se promoveriam reflexões e debates a par de muito espectáculo multimédia de teatro, música e dança, artesanato e gastronomia. Em qualquer caso, a ideia pode andar a rondar perto¹⁴. A fome também pode passar a ser celebrada como falta do mínimo nutricional vital e barracas e casebres podem ser nomeados alegremente como casas abarracadas. Hoje, a gíria política e institucional, tanto a europeia como a nacional, refere-se a milhões de pessoas como estando não mais em estado de pobreza, mas sim em “risco de pobreza”. Já não se antevê a erradicação da pobreza, tão-só um grande impacto na erradicação da pobreza. Já não se fala de justiça social, solidariedade e cooperação, mas de parceria. Entretanto, como os parceiros não são pares, a parceria acaba por ser dominada pelo formalismo. Resultado: é preciso começar a falar em “parcerias de acção”, para as distinguir das do salamaleque e blá-blá-blá.

¹² Proença (1990: 11).

¹³ Proença (1990: 29).

¹⁴ A Praça do Comércio em Lisboa já foi tomada para três dias de festa em 2007, 13 a 15 de Julho, uma festa que foi uma iniciativa conjunta da Estrutura de Missão do Ano Europeu pela Igualdade de Oportunidades para Todos, da Câmara Municipal de Lisboa e de várias ONG com trabalho relevante na luta contra as discriminações.

Antes de mais, importa deixar claro que as palavras, em si mesmas, não são o obstáculo à reflexão. O problema é o esvaziamento manso do sentido cru inicial e as respectivas consequências, tanto ao nível da percepção como da acção. A questão é que as palavras são a matéria-prima da visão e do pensamento e podem cegar-nos. Não é impunemente que se banaliza e confunde os termos “pobreza” e “exclusão social” e se passa a falar de inclusão, quiçá de pré-incluídos ou de criaturas em vias de inclusão. Toda a terminologia doce, que obscurece as questões estruturais, aligeira as responsabilidades e conforta as consciências, acabando rapidamente por minar a luta contra a pobreza. Pensar fundo, longe e alto nunca é coisa fácil. Tem custos e pode ser arriscado, entre outras coisas, por nos levar à conclusão de que se justifica a mudança, quiçá a subversão, talvez mesmo a revolução. Ao interrogarmo-nos acerca da questão das carências (i)materiais das gentes, importa desde logo aclarar corajosamente: o labor intelectual a ter lugar será frio, distante e pretensamente neutro, ou, ao invés, emocionalmente inteligente? Por certo será feito a fitar um dado alvo, mas qual? Pensar para agir e/ou repensar o agir? A que lonjura e hora se acha a meta da erradicação da pobreza? Como definir e delimitar tal “objecto”, ou condição, e os seus portadores? Onde se achará a pobreza, dentro e/ou fora de nós mesmos? Como erradicá-la? Mesmo no campo estrito destas perguntas é evidente que pensar séria e comprometidamente é perigoso, como toda a gente sabe e o mesmo diz a profecia de D. Helder da Câmara: “Dei comida aos pobres e chamaram-me santo. Perguntei porque tinham fome e chamaram-me comunista.”¹⁵ Ou seja, pode consentir-se que a pobreza receba cuidados paliativos, mas pensar adiante suscita oposição. A negação do livre pensar por ameaça e/ou medo consentido é, pois, um eventual freio à necessidade imperiosa aqui sob apreço: o pensar a pobreza portuguesa. Uma terceira dificuldade é a obscuridade ou mesmo a invisibilidade que desce sobre as vítimas da penúria. Não trazendo os pobres, em si mesmos, um reflector ou um código de barras, onde se acham? Vêm-se à luz do dia nas praças e ruas? Se os pobres são de muitos tipos, se eles se movem e radicam em qualquer lado e tempo entre os não-pobres, como fazer a distinção? Pelo menos, segundo T. Adams, “existem os pobres de Deus e os do diabo”¹⁶ e, convenhamos, a confusão entre tais hostes é frequente. Entre os portugueses, não raro, há quem associe a pobreza à fraude e até mesmo à criminalidade, quando os nexos entre esta e certa riqueza não são coisa de somenos. Como Bruto da Costa (2008: 193, 189) pertinentemente faz notar:

Parece existir uma reserva sistemática e relativamente generalizada quanto à ‘autenticidade’ dos pobres. Os pobres seriam maioritariamente fraudulentos. Daí

¹⁵ Proença (1990: 14).

¹⁶ Proença (1990: 17).

que o combate à fraude dos pobres pareça preocupar alguns sectores mais do que o combate à pobreza.

A distinção entre pobres *merecedores e não-merecedores*, que vem dos tempos recuados do Código Justiniano (ano de 529), só emergiu plenamente na cena europeia no século XV e, pelos modos, continua a preocupar alguns espíritos ainda no século XXI.

Além do mimetismo social que encobre a pobreza, há o obstáculo adicional das dissimulações. Os pobres, como os não-pobres, são “actores sociais”, sujeitos de interacção social. Assim, tal como há ricos que encobrem a sua riqueza, há igualmente aqueles que sendo pobres ocultam as carências. Há também os que não sendo ricos nem estando propriamente em situação de pobreza ensaiam o fingimento, com vista, por exemplo, a tentar alcançar vantagens de outrem, os contribuintes. Tais como, por exemplo, a redução de propinas no ensino, a isenção de taxa moderadora nos cuidados de saúde, a preferência na atribuição de alojamento em residências escolares ou bairro social, a obtenção de prestações sociais. Note-se, a este propósito, que o termo pobretão, além do sentido primário de muito pobre, traduz dois fingimentos. Assim, é ainda pobretão o que aparenta ter mais do que tem, ou aquele que chega mesmo a mendigar sem necessidade. Dito isto, importa sublinhar que o que mais predominará entre os pobres é a conduta de dissimulação da pobreza, condição que, evidentemente, não é socialmente reconhecida e estimada faz tempo. Já para Menandro e Lucrécio, respectivamente, “ninguém é menos afortunado que um pobre” e “em todo o mundo a pobreza é temida e desprezada”¹⁷. Em certo sentido, disto mesmo nos fala a obra de Hespanha (2007: 284), centrada no distrito de Coimbra:

Analizados os sentidos subjectivos que os desempregados e os trabalhadores com mau emprego atribuem à sua situação financeira, conclui-se que a esmagadora maioria das situações são consideradas como más ou razoáveis, mesmo que de um ponto de vista objectivo sejam más ou mesmo muito más. Acresce que mesmo nos casos em que são consideradas más ou mesmo muito más, ainda assim, são raros aqueles que se consideram pobres. Efectivamente, na maioria dos casos, apesar da situação financeira ser má, recusam assumir-se como pobres.

A mesma obra (pp. 168-171; 284, 285) fala-nos ainda com propriedade da pobreza lusa, “suave e integrada”, e dos factores explicativos (nos planos psicológico, social e económico) para o não-reconhecimento da pobreza pelos próprios pobres, factores esses que “se prendem com particularidades da sociedade portuguesa”. Desde logo uma visão subjectiva de pobreza confinada à pobreza extrema, a qual é associada a uma óptica comparativa para baixo,

¹⁷ Proença (1990: 21, 16).

pela qual se acham sempre “outros” que estão pior ou mesmo muito pior; depois, a integração social dos que vivenciam o desemprego e o mau emprego, uma vez que estas condições não parecem causar rupturas das sociabilidades; e, numa perspectiva mais material, os mecanismos que garantem a suavização da pobreza: padrões de consumo pouco exigentes, resignação face à privação, existência de bens e poupanças próprios, ainda que parcos, ajudas económicas de familiares, recurso à diversificação e acumulação de prestações sociais e rendimentos informais. Mas, como muito justamente nota Hespanha (2007: 285):

De qualquer modo, estas manifestações de pobreza, embora integradas, suaves ou até mesmo ‘envergonhadas’, não podem, contudo, deixar de ser consideradas como sendo situações de pobreza. Nesse sentido, julgamos que é adequado falar de pobreza como resultado do impacto das realidades do desemprego e do mau emprego, mais até do que propriamente de exclusão social. Com efeito, para além dos níveis relativamente fortes de integração familiar e social, a verdade é que a análise evidenciou os fortes impactos que as realidades do desemprego e do mau emprego têm sobre as economias individuais e familiares, em si mesmas, já frágeis e precárias.

As complicações acima indicadas para pensarmos o fenómeno da pobreza entre nós são muitas e de monta, mas a elas somam-se outras, quer de cariz teórico, quer metodológico. Uma delas tem a ver com a posição e profundidade da visão e da análise do observador-pensador. Há o relance, a vista grossa ou o olhar panorâmico, todos eles examinando a pobreza do lado de fora, buscando sintomas na sua face externa. O olhar não esquadrinha então a superfície do corpo, nem adentra a epiderme, muito menos atravessa o objecto, como fazem os raios-X. A pobreza tende a surgir aos olhos apenas por meio de alguns sinais exteriores, que são irremediavelmente ambíguos e estão inscritos tanto na paisagem e estruturas de agregados socioterritoriais (*v. g.*, ruas, “ilhas” e bairros urbanos, aldeias) como em pessoas (*v. g.*, posturas corporais, palavras e condutas, vestes, calçado). A busca das causas e dos efeitos duradouros da pobreza, os mais longínquos, os mais fundos e os mais encaçados, é operação muito exigente, a reclamar perspectivas novas. Como, por exemplo, o relacionamento das noções de necessidade “absoluta”, pobreza, desigualdade social, liberdade e poder, isto na esteira de Sen (1999). A procura de um entendimento interno, portas adentro da pobreza e dos seus espaços e tempos, uma compreensão aprofundada e penetrante reclamam ainda a escala micro e abordagens qualitativas.

No rol de óbices à reflexão sobre a pobreza e os pobres em Portugal, incluímos a falta de, digamos, imaginação sociológica, para romper com quadros tradicionais de referência; o lado emocional e eventual imprecisão das noções a adoptar; os impedimentos à liberdade de pensamento e expressão, que podem ser notórios ou subtis; e a invisibilidade do “objecto-sujeito”, a qual pode ser

imposta pelos próprios pobres e/ou pela falta de (acesso a) dados, invisibilidade essa que ainda pode ser reforçada por insuficiências metodológicas. Sem a preocupação de sermos exaustivos, juntemos um último entrave.

Como vimos, pensar o fenómeno social da pobreza e a categoria social dos pobres é manifestamente difícil, mas é mesmo improcedente sem uma óptica bifocal e relacional, sem uma perspectiva comparativa (para cima e para baixo), a qual nos obrigue a examinar simultaneamente a pobreza e a riqueza, os muito pobres e fracos *versus* os muito ricos e poderosos, enfim, os extremos da ampla escala da desigualdade social que nos avilta como povo. O que une gente tão distinta e tão distante entre si? Faz sentido perscrutar a tese popular segundo a qual “é à custa dos pobres que há ricos”, ou, como disse Victor Hugo, “do inferno dos pobres é feito o percurso dos ricos”¹⁸? Note-se que estas teses radicam longe, mais precisamente na sabedoria bíblica que assim reza: “A caça dos leões são os asnos selvagens, assim a presa dos ricos são os pobres.”¹⁹ Ainda num quadro de reflexão espiritual, concluamos com Confúcio: “é difícil que um pobre não seja um ressentido e que um rico não seja um orgulhoso”²⁰.

Urge repensar a pobreza portuguesa, rente ao chão dos pobres

Parece-nos que, entre nós, faz muita falta sopesar o capital de queixa e de esperança daqueles que muito legitimamente desejam respostas a um semi-número de precisões básicas. Isto porque, não só se trata de uma acção notoriamente pouco frequente, mas sobretudo porque ela trará uma ampliação e um aprofundamento da compreensão do fenómeno. Como afirma Bruto da Costa (2008: 52), “a relevância da opinião da sociedade, em geral, e dos pobres em particular, no processo de definir e compreender a pobreza, não deve ser subestimada”. Os desabaços e desejos dos necessitados, ditos na sua própria voz, dão as cores e a profundidade devidas ao quadro da pobreza pintado por outras vias metodológicas. Pela vertente qualitativa, achegamo-nos mais à pobreza e esta mais a nós, deixando de ser uma realidade cuja representação é meramente estatística, fria e difusa.

Aproximarmo-nos da compreensão da pobreza portuguesa a partir do chão dos pobres é o que tentaremos fazer aqui, recorrendo sobretudo ao caderno 2000 – *Das palavras aos actos*, o produto final de um “exercício de auscultação de pessoas em situação de pobreza e exclusão social”²¹. Desta fonte extraímos

¹⁸ Proença (1990: 14).

¹⁹ *Eclesiástico* 13, 19.

²⁰ Proença (1990: 15).

²¹ Vd. introdução. Chamamos a atenção do leitor para a necessidade de ter presente que os testemunhos abaixo transcritos devem ser reportados a 2000. Dado que a pobreza em Portugal não é um fenómeno secundário, a relativa desactualização desses dados não nos pareceu relevante. Eles espelharão situações ainda hoje (im)pertinentes.

e enquadrámos um conjunto de mais de meia centena de testemunhos, discorrendo tanto sobre a multidimensionalidade da pobreza como sobre a sua multidifuncionalidade. Com efeito, muitas podem ser as posses ou haveres em falta ou em provisão limitada, muitas podem ser as causas da privação e os efeitos respectivos.

O rol dos recursos em falta entre os pobres pode começar pela insuficiência de linguagem dos falantes, sejam tagarelas ou não. No começo da humanidade está o verbo, e a ausência ou míngua manifesta da capacidade de expressão oral e escrita é uma pobreza primordial. A iliteracia tem custos elevadíssimos para o país, mas mais ainda para os pobres. Ela nutre a subversão dos direitos, que passam a “favores”, e cada um deles é balbuciado como “favorzinho” face “a quem de direito”. Se terras e gentes são silenciosas e, ainda por cima, silenciadas, como listar as suas dúvidas, necessidades, perplexidades, desejos, pensamentos e sentimentos? Estar individual e/ou colectivamente falto ou mal provido do poder da palavra, oral ou escrita; estar pouco ou mal dotado de termos, cifras e imagens para nutrir a interacção social quotidiana é, sem dúvida, mergulhar no mar da fragilidade e da vulnerabilidade. Talvez comecem aqui – neste desamparo, nesta nudez e aflicção – a mudez e o retraimento comum dos pobres. O pior é que a “cultura do silêncio”, espelhada sobretudo na limitada interacção com os não-pobres (isto é, os remediados e os ricos), pode ser agravada por faltas institucionais. Por exemplo, a incapacidade da escola que não chega a ensinar o domínio satisfatório da língua nacional e a incapacidade das organizações que lidam com os “sinalizados” para procederem a uma gestão personalizada dos casos. Se é certo que a provisão de bens inestimáveis como a simpatia, a empatia e a solicitude, desde o acolhimento ao acompanhamento de pessoas e famílias pobres em busca de autonomia, não se alcança por ordem de serviço, é igualmente verdade que há condições de organização e funcionamento que os propiciam, ou não. Ou seja, os pobres podem não ter voz porque não chegam a ter vez. Como fazia notar um dirigente do IEFP (*apud* Hespanha, 2007: 209):

Ora isto [a gestão personalizada dos casos] exige uma disponibilidade para cada pessoa, no mínimo de meia hora, no mínimo. Porque há casos em que nem uma hora. As pessoas têm necessidade de falar, de tudo e mais alguma coisa, e nós temos de estar atentos para os ouvir, porque muitas vezes a solução para a pessoa nem está na sua história profissional, até está na sua história pessoal e familiar. Por vezes até está ao lado. E portanto importa-nos também dar espaço para que a pessoa consiga dar o máximo de elementos. Nós não temos recursos que permitam fazer isto com a profundidade com que gostaríamos de fazer.

Em novos campos pode lavrar uma pobreza franciscana: a confiança em si próprio e nos outros e a esperança no devir. Tudo isto, não raro, são necessida-

des gritantes e sentidas pelos pobres, mas amiúde elas não têm vez nem voz na hora e no sítio certo. Destas formas de pobreza, alojadas dentro de si próprios e não sem motivos, nos dão conta os depoimentos seguintes:

Mas quem é que nos ouve? Ninguém, para alguém nos ouvir teríamos de ser influentes na sociedade, ou ter conhecimentos para expor as nossas ideias e realizar um projecto ou objectivo. (Anónimo, Odemira)²²

Este inquérito que estou a preencher é uma farsa do capitalismo, e nada nem ninguém vai dar-lhe importância ou debruçar-se sobre o que ele contém. (Artur, 53 anos, Lisboa)²³

Daqui para a frente pouco me resta. (Celeste, Soure)²⁴

Tenho medo do futuro, tenho medo que um dia não tenha dinheiro para dar à minha filha e com isso ela não tenha o que precisa. Tenho medo de ficar velha sem ter um emprego fixo e estável. (Olga, 32 anos, Brinço, Macedo de Cavaleiros)²⁵

Além dos pobres de fala, de ouvido e de esperança há ainda outros deserdados. Há crianças e adolescentes e jovens que vivem “à rédea solta”, prematuramente entregues a si próprios e, por vezes, aos seus bandos. Pode ser, por exemplo, o caso de filhos de pais alcoólicos e toxicodependentes, mas há outros protagonistas, como jovens imprudentes e mal-educados quanto à sexualidade, que num ai se vêem como mães solteiras ou pais prematuros. Não raro, se acham igualmente doentes mentais por sua conta e risco e outros indivíduos psiquicamente moídos que vivem desamparados. Face às suas perguntas loucas há minguia das designadas respostas sociais. Nem as suas próprias famílias, nem as instituições humanitárias e misericordiosas os fitam como população-alvo. Assim como evitar o temor e a tristeza? Atente-se no caso seguinte:

Penso que mais dia, menos dia, os meus pais vão partir, pois já têm 73 anos e eu fico no mundo sem uma tábua de salvação a quem me possa agarrar, porque os deficientes precisam de alguém que os ajude a sobreviver. (Flávio, 41 anos, Ade, Almeida)²⁶

Há ainda velhos dependentes – acamados até –, que se acham mais ou menos abandonados, embora precisem de atenção permanente, quiçá de cuidados continuados. Recebem tão-só os que lhe são prestados por bombeiros diligentes, amiúde em viagens sem retorno. Há ainda viúvas idosas relativamente autónomas que, muito sós, lutam pela própria sobrevivência. Quando se vêem

²² 2000 – *Das palavras aos actos*, p. 171.

²³ *Op. cit.*, p. 152.

²⁴ *Op. cit.*, p. 154.

²⁵ *Op. cit.*, p. 161.

²⁶ *Op. cit.*, p. 91.

forçadas a pedir ajuda, as potenciais cuidadoras jovens, não raro pedem-lhes a herança em troca, conduta que se assemelha à das instituições que reclamam elevadas jóias de admissão aos seniores. “Das transacções mercantis entre pensionistas pobres e cuidadores”, eis aqui uma oportunidade para um encontro temático.

Estas categorias sociais ou segmentos populacionais são compostos de pessoas que, em regra, beneficiam de baixos níveis de protecção social, isto caso tenham sido “sinalizados”, o que já tende a ocorrer com frequência crescente. Evidentemente, há redes de malha muito larga e até mesmo esburacadas, que são incapazes, por exemplo, de apanhar casos de violência doméstica, como os seguintes, referidos por “actores sociais” muito distintos:

[Fico zangado quando] Os meus pais partem loiça à minha frente. Quando a minha mãe foge de casa quando o meu pai está bêbado. (Sílvia, Bairro do Seixo, Porto)²⁷

[Não quero mais] Ser batida, ter uma vida desgraçada, de sofrimento todos os dias. (Maria, 42 anos, Setúbal)²⁸

Quando quero bater no meu marido por [ele] discutir com os meus filhos. E quando me cortam o rendimento mínimo garantido. (Maria, 39 anos, Rabo de Peixe, Ribeira Grande)²⁹

Estes desabafos³⁰ são instrutivos por vários motivos. Primeiro, indicam-nos que a violência no lar, que convoca imprecações, ameaças, súplicas e muita confusão de emoções, toca pessoas de géneros e idades distintas e ocorre num contexto de grupo específico, com uma dada história de vida. Segundo, os homens podem ser igualmente vítimas, aí uns 10% dos casos. Terceiro, face a actos de brutalidade verbal e física, as vítimas mais indefesas são as crianças, sendo particularmente as mais contundidas, pelo menos psiquicamente. Tânia, 5 anos, vivendo em Samuel, Soure, atesta: “O meu pai parte os pratos e o comando da TV”³¹; Rebeca, 9 anos, Mértola, expressa um desejo íntimo: “Espero que no novo milénio os meus pais já não discutam”³². Quarto, se, na verdade, se deseja combater o fenómeno no ovo, então, além do socorro na hora, é necessário que as organizações garantam apoio e inclusão social duradoura a todos os infelizes, homens inclusive, das ditas famílias disfuncionais. Resumindo, não é curial que haja desconsideração da perspectiva do género na análise destas situações.

²⁷ *Op. cit.*, p. 101.

²⁸ *Op. cit.*, p. 183.

²⁹ *Op. cit.*, p. 102.

³⁰ Como se sabe, a violência doméstica não se confina aos pobres.

³¹ *Op. cit.*, p. 103.

³² *Op. cit.*, p. 127.

Entre muitas outras carências, todas as criaturas arroladas sobrevivem desprovidas de afectos, ou seja, são literalmente “a-fectadas”. Isto, antes de mais nada, pela falta de olhares confiantes e doces, sorrisos abertos, apertos de mão, beijos, abraços estreitos, palmadas nas costas, palavras frescas e mais chochos. São, portanto, pobres, mas a sua pobreza nunca é questão só deles, implica outros. Melhor, implica a ausência de outros, amiúde sujeitos singulares, quiçá insubstituíveis, seja o outro monoparente, um amigo do peito, uma colega e/ou alguém na vizinhança de solicitude comprovada. Na gíria profissional e académica, verifica-se então o afastamento de actores relevantes, a perda de capital relacional. O que está em falta não se acha sobretudo dentro desses pobres e não é provido de fora. Trata-se de muito mais do que algo pessoal ou individual. Como diria Nelson, um pobre infantil de Loulé com seis anos, no seu caso fazia-lhe falta uma casa nova sem lagartixas nem ratos invasores e “um padraço com mais paciência”³³. Seria, pois, bem-vinda uma soma com duas parcelas, uma material, outra imaterial. Em suma, sociologicamente, nunca se está pobre sozinho. Psiquicamente, porém, isso pode suceder, conduzindo a um quotidiano sem sentido e a tentativas de autodestruição, como terá já sucedido a João, 20 anos, morador em Setúbal: “Não tenho família que me queira. As pessoas ajudam, mas eu queria uma ajuda diferente. Já várias vezes tentei acabar com a vida”³⁴. “Não tenho família que me queira” – que grito, que chamamento tamanho e fundo! Madre Teresa de Calcutá, reconhecidamente uma autoridade na matéria, assim rezou: “A solidão e a sensação de não se ser são as mais terríveis das pobreza.”³⁵

A solidão não procurada pode ser reforçada pelo isolamento territorial coincidente a mais das vezes com o vazio demográfico e a falta de soluções correspondentes, as quais teriam de ser forçosamente imaginativas. As crianças não estão imunes aos efeitos da insularidade e da periferia, como dolorosamente reconhece uma jovem mãe açoriana pobre:

Falta-me tudo, principalmente uma casa, junto da freguesia, dos minimercados, dos médicos, das pessoas, falta o convívio das crianças para brincarem juntas. Os meus filhos não têm ninguém para brincarem, estão sempre sozinhos, só no convívio da família. São crianças privadas de tudo. (Cecília, 35 anos, Furnas, Povoação)³⁶

A solidão que está associada à falta de atenção e afectos é traço recorrente no dia-a-dia de muitos idosos pobres, amiúde avivada pela falta de saúde (real ou mágica, quem sabe?) e pela verificação constante das incapacidades moto-

³³ *Op. cit.*, p. 52.

³⁴ *Op. cit.*, p. 43.

³⁵ Proença (1990: 11).

³⁶ *Op. cit.*, p. 58.

ras. Estas não vencem as distâncias de ontem, as faltas de corrimão hoje, os degraus inesperados e medonhos dos dias que se avizinham, enfim, as barreiras arquitectónicas que se multiplicam a cada passo, que incapacitam as pernas e que ensombram a alma. E como uma desgraça não vem só, muitos têm ainda de contar com a insuficiente rede de transportes públicos. Não é de pasmar que tais pobres sejam paupérrimos do sentido do devir e que vivam repletos de melancolia, como se pode inferir dos testemunhos abaixo:

Estou sozinha em casa e não tenho ninguém para quem falar, só se for para os gatos, mas eles não me respondem. (Maria, 84 anos, Chorento, Barcelos)³⁷

A minha vida é olhar para ontem e esperar que alguém me dê de comer. (Piedade, 85 anos, Melgaço)³⁸

A família não me vem ver porque não gostam de entrar no lar, só uma neta me vem ver. (Maria Micaela, 75 anos, Cuba)³⁹

Esta cubana do Alentejo afirmou estar provida de “uma vida de tristezas”, embora esta seja contrariada por dois paliativos: a simpatia das empregadas do lar e a sua aceção de desafio, pleno de utilidade. Como relatou: “Os meus tempos livres é matar moscas”. Ou seja, aqui como além, a conduta das funcionárias e o jogo em que a utente do lar se recreia valem bem mais do que o equipamento social que, quando provido, recebeu discurso e bênção. Entretanto, parece pertinente avivar a memória colectiva quanto ao que a Constituição da República Portuguesa fixa no seu Artigo 72.º, 2: “A política de terceira idade engloba medidas de carácter económico, social e cultural tendentes a proporcionar às pessoas idosas oportunidades de realização pessoal, através de uma participação activa na vida da comunidade”.

Tal como a alentejana Micaela, Amália, 72 anos, é igualmente pobre de alegria, não tem motivos para cantar. Como é próprio da coisa nomeada, o seu fado é triste: nunca antes, na sua aldeia, sofreu tanto como hoje em Portela de Carnaxide, onde vive numa barraca. A sua condição nutre a dicotomia pobreza urbana *versus* pobreza rural e espelha tanto a ausência de habitação como a maldita pobreza monetária, pois faltam-lhe euros para pagar alimentos e medicamentos para muitas bocas: “somos uma família bastante grande, com bastantes baratas e ratos”⁴⁰. Por poucas que sejam as famílias numerosas pobres, elas vivem sob a angústia de um quotidiano estraçalhado, como é fácil de inferir a partir de relatos como os seguintes. Nestes casos, as prestações sociais, mesmo relativamente pequenas, podem ter um impacto tamanho, não raro sendo tornadas equiparáveis à felicidade terrena.

³⁷ *Op. cit.*, p. 94.

³⁸ *Op. cit.*, p. 29.

³⁹ *Op. cit.*, p. 35.

⁴⁰ *Op. cit.*, p. 56.

Sou casada há 24 anos, sou mãe de 14 filhos, 6 mortos, 8 vivos, a maior parte são menores; nunca fui feliz com o meu casamento, porque o meu marido é alcoólico; por aí começa a minha infelicidade; só tem uma coisa que me preocupa, o futuro dos meus filhos, os meus filhos é a minha vida. (Alexandrina Andrade, 44 anos, Praia da Vitória)⁴¹

A minha casa tem poucas condições, tenho 8 filhos. O meu marido por vezes trata-me mal. (Belarmina, 39 anos, Sintra)⁴²

Faz-me feliz a ajuda que tenho tido do Governo. Se não fosse estas ajudas nem sei como seria. Somos 6 pessoas em casa e também tenho a ajuda do Rendimento Mínimo. Também estamos contentes e felizes porque nos vão forrar a casa. O Banco Alimentar, que de vez em quando vem-nos dar uma ajuda para a alimentação. Tudo isto nos faz felizes. (Nélia, 35 anos, Ribeira Grande)⁴³

Fico triste se me tirarem o Rendimento Mínimo porque fico sem ter que dar que comer às minhas filhas. (Ana, 29 anos, Praia da Vitória)⁴⁴

Privadas de bens e recursos, sejam endógenos e/ou exógenos, estas mulheres e os seus sofrem de inclusão nos grupos com particulares vulnerabilidades, tais como pessoas com saúde muito frágil, famílias endividadas, assalariados sem capital escolar e profissional e pequenos patrões dependentes de actividades económicas de elevado risco. Entre elas, a agricultura e a pesca. Rute, Alda e Casimira, cidadãs portuguesas, respectivamente com 15, 35 e 51 anos, não aludem às proclamações de sucessivos governos e planos de inclusão social, mas são eloquentes quanto à sua penúria pessoal e incapacidade de se livrarem da rede que as enreda.

Faz-me falta uma casa para que eu possa viver com os meus pais e irmãos, dinheiro para pagar as dívidas e para comprar comida. (Rute, 15 anos, Portela de Messines, Silves)⁴⁵

O que me faz falta é quando o meu marido não ganha nada no mar e eu passo necessidade de dar comida aos meus filhos. (Alda, 35 anos, Açores)⁴⁶

Fico zangada quando os meus filhos me pedem qualquer coisa, como roupa, calçado ou material para a escola e eu não lhes posso dar e eles não conseguem entender que eu não lhes dou porque não posso, além de eles não me pedirem muito. [O futuro] Penso que o que vai acontecer é que as minhas filhas têm de abandonar os estudos e procurar algum trabalho para me ajudarem a pagar as dívidas que tenho

⁴¹ *Op. cit.*, p. 37.

⁴² *Op. cit.*, p. 40.

⁴³ *Op. cit.*, p. 172.

⁴⁴ *Op. cit.*, p. 94.

⁴⁵ *Op. cit.*, p. 69.

⁴⁶ *Op. cit.*, p. 55.

porque eu já não me sinto com grandes forças para muito mais. (Casimira, 51 anos, Arcos de Valdevez)⁴⁷

Trabalhar em vão; “passar necessidade de dar comida aos filhos”; não poder prover roupa, calçado ou material escolar; abandonar os estudos; tentar pagar dívidas e sentir falta de forças, eis traços de um quadro de ausência e/ou restrição duradoura de bens e direitos. Assim, como evitar a reprodução social do estado de pobreza? Atentemos ainda em três outros casos de alta vulnerabilidade: um em área rural e os outros em meio urbano, sítios na Portela de Carnaxide, um recanto mínimo da Grande Lisboa. Trata-se respectivamente de escutar os relatos de uma “mãe-nómada” e de dois homens, um velho com 80 anos e outro adulto com 42 anos, ambos sobrevivendo sozinhos. Instados a desabafar, pediram a concepção e a implementação efectiva de um plano de promoção habitacional com vista à mudança de residência. Pediram isto, tecnicamente falando, pois o que cada um pediu mesmo foi uma casa, dizendo de suas razões, que são simples. Falta-lhes luz, ar, água e, claro, dormir bem.

Espero ter uma casa. Estou cansada de viver numa barraca sem luz e sem água; andar de pinhal em pinhal com a ‘casa à costas’ a fugir do dono; ver os filhos doentes, tristes e com frio no Inverno. (Manuela, 29 anos, Santa Maria da Feira)⁴⁸

Casa, porque vivo num contentor e gostava de poder viver perto da minha filha em Porto Salvo. Sou o único que vive naquele contentor, que já não tem janelas. Já não me importo que seja uma casa velha ou nova, só gostava de poder mudar de situação. (António, 80 anos, Portela de Carnaxide)⁴⁹

Casa para morar, pois vivo num contentor com apenas uma cama e sem janelas. Faz-me falta de tudo em casa, pois não tenho nada. Ter saúde e força de vontade para deixar de beber. (Alberto, 42 anos, Portela de Carnaxide)⁵⁰

Manuela, António e Alberto encarnam a figura dos que são pobres como ratos de igreja, mas na terminologia oficial são certamente cidadãos em situação de emergência. As condições de habitabilidade a que estão sujeitos são negações evidentes do fixado na Constituição da República Portuguesa acerca de habitação⁵¹, mas sucede que eles ignoram a lei, não têm “conhecimentos” entre os deputados, nem mesmo entre funcionários camarários e, estando desencorajados de todos e de tudo, não acham energia para dar passos. Os sem-abrigo ainda deambulam pelo seu próprio território na cidade. Em suma, uns e outros

⁴⁷ *Op. cit.*, pp. 104, 156.

⁴⁸ *Op. cit.*, p. 124.

⁴⁹ *Op. cit.*, p. 67.

⁵⁰ *Op. cit.*, p. 59.

⁵¹ Constituição da República Portuguesa (Artigo 65.º, Habitação e urbanismo), 1): “Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar.”

são uns casos perdidos de exclusão habitacional. Da pobreza das estatísticas oficiais quanto a alojamento queixam-se os estudiosos⁵², da penúria das condições de descanso sofrem mães, casadas e solteiras:

[Não quero mais] Viver nesta miséria, nesta casa. Não quero ver os meus filhos terem uma infância nesta miséria. Não quero mais acordar e pensar onde vou arranjar o dinheiro para dar de comer aos meus filhos. Não quero mais acordar à noite porque chove em cima da minha cama. Basta! (Ana 42 anos, Fajã de Cima, Ponta Delgada)⁵³

Vivo com a minha mãe que todos os dias me faz lembrar que vivo na casa dela. Por favor, já não suporto mais! Durmo com o meu filho num quarto na mesma cama. Ele já tem nove anos e dormimos muito mal os dois. Ela não me deixa nem pôr uma cama no quarto porque ocupa muito espaço. Às vezes é insuportável. (Anónima, Lagos)⁵⁴

Estes casos, de negação de sonos repousantes, ilustram bem que a informação do INE é essencial (*v. g.*, em média, quantos metros quadrados reclamam duas camas portuguesas? Em média, quantas camas portuguesas recebem pingos de chuva?), mas é igualmente insuficiente. Faz falta cruzar os rigorosos indicadores de conforto material com os de desconforto relacional e psíquico. A mãe algarvia que acima falou está carente de espaço pessoal, noção cara aos sociólogos interaccionistas. A sua pobreza espacial ocorre duplamente: não só relativamente à sua própria mãe mas também em relação ao próprio filho, que está entre a infância e a virilidade.

Há quem não seja tão pobre quanto Manuela, António e Alberto, estes portugueses que se alegrariam muito se pudessem desabitar a barraca móvel e os contentores. Há ainda quem não seja tão pobre quanto a algarvia de Lagos e cidadã europeia que aspira tão-só a ter uma cama mais num quarto que partilha com o filho quase adolescente. Esses que são menos pobres, que são, digamos, “remediados”, são ainda mais pobres a pedir. Pedem tão-só equipamentos caseiros e/ou arranjos domésticos, tudo a fornecer por pequenas empresas que poderiam animar a economia local: uma casa de banho de raiz, um telhado reparado, uma revisão da canalização de modo a que funcione uma máquina de lavar roupa, um piso renovado na cozinha, um armário, um fogão, um frigorífico. Estes são os recursos em falta nas casas de duas velhotas de Marvão, de sua graça respectivamente Maria, 65 anos e Elvira, 69 anos. No caso de Filomena, 42 anos, açoriana de Povoação, o rol de necessidades

⁵² Por exemplo, em Bruto da Costa (2008: 85), pode ler-se: “Os indicadores relativos ao acesso ao alojamento encontram-se claramente desactualizados, de difícil acesso, sendo insuficientes os indicadores facultados pelo Recenseamento Geral da População”.

⁵³ *Op. cit.*, p. 182.

⁵⁴ *Op. cit.*, p. 26.

é premente, embora também seja muito modesto: uma casa de banho, um lavatório, um sobrado e esgotos. Tanto a norte como a sul de Portugal chão, os pobres são igualmente pobres a pedir, não mais do que cómodos relativos à gestão da água:

Eu gostava de ter um telhado novo para nos dias de Inverno eu e o meu marido estarmos mais tranquilos. E também não tenho água em casa; tenho de a ir buscar ao fontanário que fica a 200 metros de minha casa. (Teresa Maria, 61 anos, Braga)⁵⁵

[Gostaria de] Deixar de lavar roupa à antiga e começar a lavar à moderna. (Maria 54 anos, São Bartolomeu de Messines)⁵⁶

Desejava que na nossa freguesia houvesse água para consumo. (Alice, 77 anos, São Pedro de Rio Seco, Almeida)⁵⁷

Em suma, estes casos e outros como estes traduzem parcialmente o que o PNAI chama de fragilidades qualitativas em termos de indicadores de conforto e em termos da expressão da satisfação dos portugueses relativamente à sua casa em comparação com os seus congéneres europeus. Levar a sério o parque habitacional da pobreza, tanto o urbano como o rural, implicaria sem dúvida não só uma dinâmica de expansão mas sobretudo uma dinâmica de renovação, justificada por muitas e boas razões, inclusive as de mobilidade pessoal de idosos, higiene e segurança doméstica. Assim haveria mais trabalho para engenheiros, arquitectos e empreiteiros. Assim se revitalizariam empresas fornecedoras de materiais de construção civil e de equipamentos domésticos. Mas a tradição fatal, o conservadorismo imperante é desenhar e construir novo, moderno e modernação, em vez de admitir reconstruir e restaurar o que está já edificado. É público e notório: Portugal não tem ainda cultura de protecção e conservação do legado, seja este habitacional, monumental ou natural. Não só de falta de palavras, ouvido, confiança, laços, afectos, mobilidade, dinheiro, pão, saúde, casa e conforto se faz a pobreza. Amiúde há minguia de papéis que comprovem um ou mais estatutos da pessoa pobre, ou que lhe libertem o “empreendedorismo” manietado por peias burocráticas. Por vezes, há certos recursos, como uma vontade férrea de sair do mal-estar e a predisposição para pagar um empréstimo, mas falta o crédito. A pobreza é uma cadeia de bloqueios.

Às vezes sonho que já tenho todos os documentos e que já posso tomar todas as decisões na vida que até aqui não posso tomar justamente por não os ter. (Anónimo, Loures)⁵⁸

⁵⁵ *Op. cit.*, p. 56.

⁵⁶ *Op. cit.*, p. 129.

⁵⁷ *Op. cit.*, p. 171.

⁵⁸ *Op. cit.*, p. 141.

[Ideias] Já tive muitas, mas já cansei de ter ideias e de as tentar pôr em prática. Onde não há dinheiro não há ideias, apenas burocracia e mais burocracia. Continuo a tentar fazer alguma coisa, embora muito longe de tudo o que idealizei. Porque entendo que parar é morrer. E eu continuo viva, responsável por quem depende de mim. (Teodora, 48 anos, Vialonga, Vila Franca de Xira)⁵⁹

Eu precisava de uma casa. Se não for a Câmara a ajudar-me, não consigo ter alguma, porque fui pedir dinheiro ao banco, mas não emprestaram devido ao baixo salário que tenho. A minha filha também tem problemas desde a morte do pai e está a ser acompanhada por uma psicóloga. Também pago a uma particular porque ela só se abriu com esta psicóloga. A minha filha vai almoçar à cantina durante o ano, mas a Câmara paga, o que eu tenho de agradecer. Neste momento o que me fazia falta era uma casa para fazer a minha vida [de novo] com a minha filha. (Sabina, 30 anos, Cuba)⁶⁰

Ter ou não ter salário ou fiadores, tal como ter ou não ter papéis pode ser decisivo, mas igualmente crucial é saber lê-los. Ora, Maria Lopes, 44 anos, uma outra residente na Grande Lisboa, ignora que na EU15, ou mesmo na UE25, a frequência de acções de formação ao longo da vida é incomensuravelmente maior do que em Portugal, mas mesmo assim afirma com grande convicção “gostava que houvesse uma escola para adultos. É importante saber ler e escrever”. E ainda uma escola para jovens em Figueira de Castelo Rodrigo, acrescentaria Cláudio, com 14 anos. Com efeito, o seu anseio fundo é inequívoco: “Às vezes, quando eu ando a trabalhar, sonho que ando a estudar”⁶¹. É pobreza não ter a oportunidade de estudar, tal como é pobreza ter ocasião de o fazer e malbaratá-la. Mas a saída precoce da escola é prática comum em Portugal, um dos países europeus onde menos alunos completam o secundário. As baixas qualificações escolares estimulam a reprodução de pobres, tal como grande parte da pobreza caminha a par da falta de trabalho, do mau emprego (*v. g.*, de tipo desqualificante e mal remunerado), do dito trabalho flexível (ou seja, instável, intermitente e sem protecção social) e do desemprego. Aliás, também há pobreza emparelhada com falência de negócios criados por via do auto-emprego. A ruptura da interacção social estruturada no local de trabalho a par da inexistência, da pequenez ou da instabilidade de réditos regulares constituem fontes de pobreza, seja ela definida no plano subjectivo, relativo ou normativo. Não espanta que um trabalhador de Viana do Castelo diga, como muitos outros também diriam: “o que me faz falta é um bom patrão que não me despeça ao fim de um contrato de trabalho de seis meses”⁶². Evidentemente, em relação ao mercado de trabalho, importa ter presente o

⁵⁹ *Op. cit.*, p. 170.

⁶⁰ *Op. cit.*, p. 41.

⁶¹ *Op. cit.*, p. 141.

⁶² *Op. cit.*, p. 54.

contexto da globalização vigente, que suscita fundadas preocupações e cuidados, em particular quanto à geração de novas formas de pobreza, reclamando lucidez quanto às escolhas políticas de fundo. Como bem faz notar Hespanha (2007: 21, 22):

No quadro da economia globalizada, comandada pela lógica financeira da rentabilidade a curto prazo, legitimada pelas políticas neoliberais e fortemente apoiada nas inovações tecnológicas, é crescente a pressão para flexibilizar continuamente o factor trabalho. Dele se exige resposta rápida, fácil e a baixo custo às variações do mercado. Neste quadro o trabalho deixou de ser entendido como um direito e tornou-se um mero recurso ao serviço da competitividade das empresas. Em nome desta competitividade, assiste-se ao dismantelamento progressivo da protecção institucional e normativa do trabalho, isto é, à sua desregulamentação. Reflexamente, os trabalhadores deixam de ser considerados como sujeitos de direitos e transformam-se em simples custos a reduzir.

Portugal não é uma excepção, não é um enclave liberto da globalização desregulada e da corrosão da condição salarial. Não, os operários, em particular as mulheres, são cada vez menos tidos como pessoas, e o trabalho não é revestido de dignidade. Há mulheres activas que são despedidas por estarem grávidas, ou que não têm acesso a um posto de trabalho por esse mesmo motivo, situações que geram aflições, temores, insatisfação de necessidades e, quiçá, pobreza. Como assinala Hespanha (2007: 175), outros segmentos populacionais podem cair em situação de risco social. São exemplo os desempregados ocultos, isto é, os não registados e que, portanto, não são contabilizados enquanto tal. Em resultado do desânimo param de procurar emprego e muitos deles acabam por transitar para a economia informal. Aqui ficam sem enquadramento, nem direitos, particularmente expostos às adversidades, precisamente como relata abaixo uma mulher jovem aveirense. Outros buscam na emigração a eventual ruptura do círculo vicioso da pobreza em que se acham, mas não há garantias de êxito e o insucesso é uma possibilidade, gerando reflexos negativos em vários planos, reflexamente reforçando o estado de pobreza. Disto mesmo nos dá conta um outro testemunho, mais abaixo.

Trabalho a tomar conta de crianças. É um trabalho incerto... Nunca se sabe. Alguns vão-se embora sem dizer nada e nem pagam. Nem sequer é uma situação legal. Não me posso queixar a ninguém! (Anabela, 30 anos, Aveiro)⁶³

Tenho uma vida difícil com três filhos ao meu encargo, tento sobreviver no dia-a-dia. O meu marido foi para Angola há quase três anos para tentar melhorar a nossa condição financeira, mas não teve sorte, e até à data não tem contribuído com

⁶³ *Op. cit.*, p. 37.

nenhuma quantia para o sustento da família. Desde então tenho sido pai e mãe, e se não fosse a ajuda da Segurança Social não teríamos conseguido sobreviver. (Anónima, Viseu)⁶⁴

As questões do mercado de trabalho são manifestamente complexas, mas mais ainda se tornam entre os pobres, sobretudo se acham adiante de si funcionários insensíveis a “públicos difíceis”. Como se assinala em Hespanha (2007: 192), os pobres são “um embaraço” para os Serviços de Emprego:

[Nos Serviços de Emprego] são reacções bastante comuns quer o responsabilizar as pessoas pobres pelo seu fracasso no mercado de trabalho, quer o aceitar o insucesso das políticas de integração dessas pessoas no mercado de trabalho com um certo fatalismo, quer o desculpar os Serviços de Emprego com a falta de meios ou a falta de competência especializada para resolver esses problemas.

Talvez se devesse dizer que, para os Serviços de Emprego, os desempregados pobres são um duplo embaraço, um preconceito e uma incapacidade, tudo isto em prejuízo dos seus “clientes”. Evidentemente que as complicações do desemprego ou do mau emprego são amiúde reforçadas pelas suas incidências sobre a saúde física e mental, o que por sua vez pode ser agravado pelo défice de “parceria de acção” entre ministérios e entre serviços do mesmo ministério. Atentemos em Hespanha (2007: 195, 228):

[...] reconhece-se não existir nenhuma cooperação formal entre Serviços de Emprego e Serviços de Saúde para minimizar os efeitos patológicos do desemprego, concertar estratégias ou facilitar procedimentos. Não existe, designadamente no Centro de Emprego, uma equipa de profissionais orientada para estes problemas de saúde. Tudo se passa apenas ao nível informal e, mesmo assim, de uma forma casuística e por iniciativa dos técnicos.

[...] a interdependência necessária entre os Serviços de Emprego e os da Segurança Social coloca a articulação entre estas instituições como uma prioridade. No entanto, não detectamos práticas instituídas de consulta mútua ou de mera informação. Os dirigentes do IEFP entrevistados reconhecem não existirem reuniões periódicas ou outras formas regulares de consulta entre o Centro Distrital da Segurança Social e o IEFP. Por sua vez, os técnicos revelam que os diferendos raramente são assumidos formalmente pelas duas instituições e que tudo se passa num relacionamento informal.

A epidemia da pobreza não se confina ao mercado do trabalho, nem à omissão ou provisão inadequada de ajudas sociais e cuidados de saúde. Ela pode alastrar e penetrar noutras esferas. Tal como o oxigénio que se torna rarefeito em altitude, também em certos meios, casas, grupos e organizações há escassez

⁶⁴ *Op. cit.*, p. 40.

de liberdade. Não raro há quem seja pobre de autonomia e iniciativa pessoal, condição esta que, não estando necessariamente associada à penúria material, não deixa de ser sufocante e incapacitante. Há quem não tenha Internet em casa mas anonimamente assinaria uma petição a favor da igualdade de oportunidades. As mulheres abaixo teriam boas razões para tal. Com efeito, assim falaram:

“[A minha vida é assim] Só posso sair para fazer compras com a autorização do meu marido.” (Conceição, Coimbra)⁶⁵

“Fico zangada por vezes com as atitudes do meu marido e muitas vezes comigo mesma por deixar de ser quem sou, para me moldar às ideias dele. Não tenho coragem para o enfrentar, por isso fico zangada [...] Às vezes sonho ter um trabalho que gostava de pôr em prática. Era cabeleireira, mas é-me difícil porque o meu marido não quer ouvir falar de tal coisa porque as cabeleireiras trazem sempre os cabelos arranjados e ele não quer que eu me saliente.” (Anónima, 35 anos, Figueira de Castelo Rodrigo)⁶⁶

Neste quadro doméstico de interacção social abafada, a vida pessoal pode tornar-se deveras monótona, sombria, insípida, enfim, uma verdadeira desdita. Desventura e pobreza ainda é a possível experiência de proscricção que pode ser vivida por ex-toxicodependentes, ex-alcoólicos e ex-reclusos. Mas desgraça mesmo é a falta de liberdade associada à detenção. Que o digam os reclusos, esses pobres sem liberdade.

Da obra compulsada poderíamos extrair outros e distintos testemunhos de concidadãos pobres, reforçando a ideia da multi-dimensionalidade e da multidifuncionalidade da pobreza, mas tal não nos parece necessário. Urge, sim, passar ao ponto final.

Algumas comprovações e uma conclusão

Se os meus olhos estão perfeitos, como diz, então por que estou eu cego, Por enquanto não lhe sei dizer, vamos ter de fazer exames mais minuciosos, análises, ecografia, encefalograma,

José Saramago, *Ensaio sobre a Cegueira*, Caminho, 1995, p. 23

Que podemos concluir do acima exposto, sobretudo da análise à obra *2000 – Das palavras aos actos*, a qual está repleta da expressividade própria da palavra dita rente ao chão dos pobres?

⁶⁵ *Op. cit.*, p. 26.

⁶⁶ *Op. cit.*, pp. 98, 142.

Quais ricos filões na rocha, os dados qualitativos ali contidos atravessam a geografia, a história e a demografia do país, bem como as biografias dos respondentes e revelam-nos, antes de mais, que, afinal, Portugal pobre existe e reproduz-se. Isto se afirma, ao invés daqueles governantes e governados que negam ou fazem de conta que a coisa só se enxerga noutras latitudes. Além disso, a voz dos que foram auscultados também deixa entrever imediatamente que a pobreza, tal como a riqueza, gira ao redor de muitos eixos e está longe de ser fruto do acaso ou da conduta de malandros e gente preguiçosa⁶⁷.

Apesar das limitações da fonte compulsada (*v. g.*, carência de traços dos perfis dos pobres citados e respectivas famílias, falta de enquadramento das citações no respectivo relato e/ou história de vida), limitações obviamente inerentes ao seu cariz de “caderno”, parece-nos aceitável concluir que a análise realizada fornece uma visão da pobreza lusa que, embora seja parcial e emocionada, é tão ou mais crua do que aquela que é veiculada pelas metodologias quantitativas. Isto mesmo, certamente, é atestado ainda pela síntese que se segue.

Os testemunhos expostos na primeira pessoa patenteiam que a pobreza lusa não é só uma questão de viver um mal-estar profundo num país que se vê europeu. É também um sobreviver no limiar da precaridade, da penúria e da miséria: “falta-me tudo”, “o que me faz falta é quando o meu marido não ganha nada no mar e eu passo necessidade de dar comida aos meus filhos”. Num Portugal cuja representação mental da pobreza parece ser a fome em África, acham-se aqui e ali inquietações com a possível falta de satisfação de tão elementar necessidade. Paradoxalmente, os pobres até são muito pobres a pedir, isto caso surja a vez de isso fazer. Amiúde, o que precisam não está ao alcance da sua iniciativa nem da sua mão, muito menos do seu salário, caso exista. O que aparenta ser um problema doméstico (*v. g.*, de gestão da água) vira, afinal, falha camarária, ou administrativa, ou institucional, ou do mercado. Ou seja, o problema da pobreza não está nos pobres, mas sim fora deles. Tal se comprova pelas pequenas ajudas concretas, que têm grande impacto e são sobrevalorizadas pelos beneficiários: “Faz-me feliz a ajuda que tenho tido do Governo, do Banco Alimentar.” Isto não quer dizer que não haja quem, muito legitimamente, tenha reservas – “mas quem é que nos ouve?” – ou desalento total face às instituições e à “farsa do capitalismo”. Sim, há quem esteja “já cansado de ter ideias e de as tentar pôr em prática”. A vivência e a sobrevivência é amarga, não raro repleta de solidão (com exceção da companhia de gatos e moscas), sofrimento e falta de saúde, física e mental: ou há a “vida

⁶⁷ Caso contrário, como Bruto da Costa (2008: 192) ironiza, teríamos em Portugal uma epidemia de preguiça: numa população de dez milhões haveria dois milhões de preguiçosos. Ainda acerca desta questão merece chamada de atenção a observação seguinte de Hespanha (2007: 165) “Mais do que ser olhado como algo ilegal, o trabalho informal tende a ser perspectivado subjectivamente como uma compensação do rendimento salarial perdido e é enquadrado por uma atitude racional em que até o risco é ponderado. Por outro lado, insere-se numa forte ética que condena fortemente a preguiça, ‘o estar sem fazer nada’.”

de tristeza” ou a “vida desgraçada”. Plausivelmente, as vítimas maiores são as mulheres e as crianças. Em qualquer caso, estas estão no centro das preocupações daquelas: “os meus filhos... é a minha vida”. Há temores redobrados, por exemplo, os da falta de dinheiro para encorajar estudos e pagar dívidas. Ou até mesmo temores infinitos, como o do deficiente que, pensando nos pais idosos, receia “ficar no mundo sem uma tábua de salvação”. Ou o da mãe que, pensando na filha, diz: “tenho medo do futuro”. Entre as necessidades materiais básicas por satisfazer avultam a habitação e os equipamentos domésticos. Ter sono repousante pode ser um desejo impossível.

Num plano mais teórico, as palavras dos pobres corroboram a conceptualização da pobreza como uma soma de muitas e distintas dimensões da privação e correspondentes disfunções. Ou seja, as parcelas negativas e interactivas fazem da pobreza um fenómeno fluente mas total. Como William de Kooning afirmou, “o problema da pobreza é o de ocupar o tempo todo”⁶⁸, o tempo dos pobres, suas famílias e gerações, entenda-se. E um tempo que pode ser completamente desestruturado e diluído, entre outros factores, pela “normalidade” da incerteza e inquietação diária; do biscate, do desemprego e seu estigma social; das crises de “nervos”, da cólera doméstica e das rupturas sociais. Mas poderemos mesmo dizer que a privação de recursos não é um problema, é um sistema de problemas. Qual sistema radicular que penetra fundo no solo, assim a pobreza adentra e se enterra na estrutura social. O tropismo negativo é devido a múltiplas causas, que atingem mais uns cidadãos do que outros. Note-se ainda, num quadro de privação, uma causa pequenininha, ou mesmo infinitesimal, pode gerar uma catástrofe desmesurada. Quando se fala de pobreza, trata-se, digamo-lo numa outra imagem, de uma teia movente e complexa de fios, tramas e nós em longas cadeias de apresamento de pessoas, famílias, gerações e até mesmo comunidades. Como se viu acima, escuta-se uma frase muito curta de um pobre e acha-se logo ali uma multidão de relações, entaves, precisões e becos sem saída: “a minha casa tem poucas condições, tenho oito filhos, o meu marido por vezes trata-me mal”; “as minhas filhas têm de abandonar os estudos e procurar algum trabalho para me ajudarem a pagar as dívidas”. Ou seja, Labbens⁶⁹ tem efectivamente razão: “um homem pobre não é um homem rico com menos dinheiro; ele é outro homem”. Muitas das necessidades clamam por um tempo irreversível para a sua satisfação e, assim, reclamam esforços redobrados e concertados nas várias frentes de uma luta feroz e prolongada. A provisão de oportunidades de trabalho remunerado, de cuidados de saúde, de melhoria e conservação de habitação (*v. g.*, entre os pensionistas idosos pobres) e de educação bastam como exemplos dessas frentes de combate. Mas nestas frentes nada é fácil, muito menos se os combatentes

⁶⁸ Proença (1990: 24).

⁶⁹ Vd. Introdução.

são técnicos públicos pouco motivados para trabalhar com “públicos difíceis”. Os pobres, esses, são habitualmente vistos como difíceis.

Como se conclui ainda da apreciação feita à “auscultação” promovida pelo Ministério do Trabalho e da Solidariedade em 2000, os pobres a todos convocam e a todos responsabilizam. Ou seja, interpelam à provisão de resposta: desde a política de coesão social europeia ao presidente de junta de freguesia; dos ministérios e institutos públicos às câmaras municipais; das organizações cívicas às igrejas, que deveriam clamar pela *praxis* da justiça social e do direito; das escolas e jardins-de-infância às famílias; dos sindicatos às empresas; dos estatísticos aos psicólogos; dos médicos aos engenheiros; enfim, dos ricos aos pobres.

Tudo reunido, parece-nos legítimo concluir que, com vista à erradicação do fenómeno total, complexo, dinâmico e duradouro que a pobreza portuguesa configura, carecemos de duas acções essenciais: repensar o conhecimento disponível e buscar um saber novo. Este que seja de experiência feito, alcançado a partir de dentro (*in-sight*), do âmago da realidade, gerando dados acerca das opiniões e juízos dos próprios pobres, dos ricos e da sociedade. Cientistas sociais inclusive, evidentemente. Teremos de chegar a compreender, por exemplo, como entre nós se nasce e entra na pobreza, como se sai e não se sai, e como se regressa a ela, aqui morrendo. É mister entender por que razões essenciais, em comparação com outros domínios (*v. g.*, ambiente), é o estudo da pobreza relativamente negligenciado por antropólogos, sociólogos e economistas. Tal como é forçoso saber por que motivos fundos há quase zero de indignação face à penúria de concidadãos. Isto, desde as vítimas conformadas às elites alheadas (*v. g.*, políticos e intelectuais). Precisa-se de inovação social, inovação institucional, *idem*. Aparente e paradoxalmente, ignoramos que a pobreza diz respeito à insatisfação de necessidades humanas e que estas são fundamentalmente sociais. Como é atestado, aliás, tanto pela discussão conceptual (conceitos normativo, relativo e subjectivo) como pela observação empírica, faz tempo.

Por que desconhecemos tanto a pobreza que nos rodeia? Por cegueira? O pior cego não é o que não quer ver que a jusante de muitos euros *per capita* não chegámos a beliscar as causas da pobreza portuguesa? Tal como faz a pobreza, que se move em círculos, voltemos à primeira.

Bibliografia

- BRUTO DA COSTA, Alfredo (coord.) (2008), Isabel Baptista, Pedro Perista, Paula Carrilho, *Um Olhar sobre a Pobreza. Vulnerabilidade e exclusão social no Portugal contemporâneo*, Lisboa, Gradiva.
- CABRAL, M. Villaverde; VALA, Jorge; FEIRE, André (org.) (2003), *Desigualdades Sociais e Percepções de Justiça*. Lisboa, Instituto de Ciências Sociais.

- HESPANHA, Pedro (coord.) (2007), Jorge Caleiras, Sandra Pessoa e Vanda Pacheco, *É o (Des)Emprego Fonte de Pobreza? O impacto do desemprego e do mau emprego na pobreza e exclusão social no distrito de Coimbra*, Cadernos Rede Europeia Anti-Pobreza-Portugal n.º 11.
- SEN, Amartía K. (1999), *Development as Freedom*, Oxford, Oxford University Press.
- SILVA, Manuel Carlos (2003), *Desigualdade, Pobreza e Exclusão Social: Conceitos polisémicos*, relatório da disciplina Solidariedade e Exclusão Social, elaborado para provas de agregação (policopiado).
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE, ERRADICAÇÃO DA POBREZA, 1997-2006, (2000), *2000 – Das palavras aos actos*, Coordenação do Comissariado Regional do Sul da Luta Contra a Pobreza, Lisboa, Departamento de Estudos, Prospectiva e Planeamento.
- PROENÇA, António Vaz (1990), *Pobreza*, Aveiro: Estante Editora.

CAPÍTULO VIII

Desigualdade, pobreza e exclusão social: conceitos polissémicos¹

Manuel Carlos Silva

1. Pobreza e exclusão social: objecto e problema

Alguns autores provenientes de diversas áreas sociais, apostados em assinalar o sucesso e a prosperidade da actual “sociedade de consumo”, quase se esqueceram da existência das bolsas de pobreza nas sociedades ocidentais, sobretudo quando, durante e após os “gloriosos” trinta anos pós-Segunda Guerra Mundial, levemente se julgava que a pobreza seria apenas um fenómeno do Terceiro Mundo. No fundo, dada a carga recriminatória de atribuição de pobreza a países que se ufanavam de serem “sociedades da abundância” e Estados de bem-estar, importava, no discurso dos responsáveis dalguns países industrializados, não reconhecer a existência de pobres nem de pobreza nas suas próprias sociedades.²

Na definição de pobreza importa distinguir entre uma perspectiva que, dando conta dos traços fundamentais da pobreza, remete de modo algo implícito para a incapacidade do indivíduo em garantir esse mínimo vital de bens e serviços para fazer face às suas necessidades, duma outra que, caracterizando a pobreza como privação económica sofrida por grupos e indivíduos, deve ser completada com uma outra perspectiva de teor mais estrutural e crítico que não deixa de atribuir tal situação a factores de ordem sistémica e estrutural, como aliás o fazem não só teóricos marxistas como outros críticos de orientação reformadora como Sen (1999). A pobreza, sobretudo absoluta e em termos económicos, é, como explanaremos, a forma mais extrema da desigualdade social e é a manifestação máxima e visível da extensão do fosso entre classes/grupos sociais.

Independentemente da maior ou menor aceitação desta terminologia, nas últimas décadas tem sido dada todavia crescente atenção aos fenómenos da pobreza e da exclusão social, inclusive no quadro da UE. A tradicionalmente

¹ Este texto foi, em grande parte, extraído do relatório da Disciplina *Solidariedade e Exclusão Social* para provas de agregação (Silva 2003, policopiado) e adaptado para efeito do colóquio organizado pelo UBI-CES e pelo CETRAD da UTAD, a cujos organizadores agradeço o convite.

² É nesta perspectiva, creio, que I. Dias (1998: 190) considera que a pobreza e a exclusão social são “uma das grandes ilusões da sociedade da abundância e do progresso”. Se nos anos oitenta era frequente a designação de *Planos de Luta contra a Pobreza*, os discursos dos governantes dalguns países europeus como a Alemanha, foram, por razões político-ideológicas, substituindo o termo pobreza pelo de exclusão social (cf. Almeida *et al.* 1995: 165-172, M. Silva 1996: 230, Rodrigues *et al.* 1999: 66). Os actuais programas nacionais ou da União Europeia comportam, todavia, ambas as designações: *Rede Europeia Anti-Pobreza* (REAPN), embora a *Rede Social* insista mais no conceito de exclusão.

designada “questão social”, abordada sob diversos ângulos no passado e, em particular, durante o século XIX, reemerge hoje como “nova questão social”, traduzida na pobreza, não só enquanto privação ou exclusão de acesso e gozo de determinados recursos e direitos básicos, como desvalorização ou degradação estatutária ou social.³ Porém, quais os seus traços nucleares, quais os critérios que permitem definir a pobreza?

É habitual dizer-se que a pobreza possui um carácter multidimensional, sendo assim avançadas as diversas vertentes e aspectos que se interligam com este fenómeno. Fala-se de pobreza *rural/urbana* expressando a ideia das exclusões de ordem espacial; de pobreza *temporária* indicativa de entradas e saídas nesta situação e pobreza *duradoura* que remete para a reprodução social continuada da pobreza. Em suma, a pobreza constitui a mais visível das diversas formas de exclusão social. Procurando, porém, analisar a pobreza com base em conceitos centrais, torna-se relevante avançar a distinção conceptual de Sen (1999: 24 ss), quando releva três eixos centrais, a saber: (i) o de subsistência ou sobrevivência biológica; (ii) o de desigualdade; e (iii) o de externalidade, a qual vem ao de cima nos efeitos provocados na relação entre pobres e ricos. Em torno do conceito biológico da subsistência, vários autores⁴ têm destacado determinados critérios de ordem quantitativa, a partir dos quais será possível e pertinente estabelecer um mínimo nutricional vital para a sobrevivência físico-biológica dos seres humanos, abaixo do qual se estaria perante insustentáveis situações de indigência absoluta. Segundo Sen (1999: 43-45), para identificar pobres, famílias pobres e limiar da pobreza, torna-se necessário estipular um conjunto de necessidades básicas ou mínimas – expressas em lotes de calorias e proteínas e/ou de mercadorias –, cuja inexistência física ou incapacidade de satisfazer se traduz em pobreza absoluta.⁵

O enfoque nutricional reflecte uma concepção descritiva de pobreza absoluta que dificilmente nos permite aceder às causas do fenómeno, o que só se torna

³ Ou seja, contrariamente ao elogio, retoricamente sublimado ou não, da pobreza sustentada pela tradicional concepção evangélica cristã, pelo menos de parte considerável da doutrina e portadores da mensagem evangélica, hoje a condição de pobre é representada de modo negativo e disfuncional, sobretudo à luz dos valores da moderna sociedade do consumo e do sucesso. Mais, a pobreza representa a negação da cidadania social, implicando também uma desqualificação social (cf. Paugam 1991: 16, Castel 1998: 48, C. Ferreira 1996: 23-36).

⁴ Cf., entre outros, Rein (1970: 43-63), Townsend (1971), Sen (1999: 29, 43 ss) e B. da Costa (1984: 276).

⁵ Enquanto a inexistência ou insuficiência física absoluta de calorias ou mercadorias remete para o conceito de pobreza absoluta primária, a incapacidade de prover ou gerir as características e mercadorias mínimas representa a pobreza absoluta secundária (cf. Rowntree in Sen 1999: 27), a que correspondem também, respectivamente, dois métodos de aferição de pobreza – o método directo e o método do rendimento (cf. Sen 1999: 46). Trata-se, portanto, de encontrar um índice ou medida sintética que especifique o baixo nível de vida, abaixo do qual estamos perante uma situação de pobreza. É, porém, o próprio Sen quem, embora considere imprescindível a medição e a aferição da pobreza absoluta em termos descritivos, considera incontornável uma perspectiva política em torno da pobreza: “*Sob o aspecto descritivo, a identificação da pobreza consiste meramente no reconhecimento da privação... A perspectiva política, porém, identifica a pobreza como foco de medidas – ou seja – declara que a sociedade deveria estar fazendo algo para enfrentar esse problema*” (Sen 1992: 107). Sobre os métodos de medição de pobreza e suas implicações metodológicas, cf. também Pereirinha (1996: 216).

possível através de uma concepção relativa de pobreza na medida em que os pobres e a pobreza acabam por ser relacionados com classes abastadas e/ou países ricos desenvolvidos. Esta concepção, abordando a pobreza a partir do conceito de desigualdade (Miller e Roby *in* Townsend 1971: 143), fixa-se nas desigualdades de rendimento entre os 10% ou 20% da base e os 10% ou 20% do topo da pirâmide da distribuição da riqueza. A perspectiva de solução desta questão não passa por questões de teor técnico, mas assenta em premissas de cariz económico e político. Nesta óptica, a pobreza não só está associada à desigualdade social, como referem Griffin (1984:170) e Sen (1999:31-32), como é, em grande parte, resultante da própria estrutura de desigualdade social, o que não justifica assumir pobreza como equivalente de desigualdade ou que não se possa tratar com relativa autonomia cada um dos dois conceitos. Nem sempre a desigualdade desemboca em pobreza, mas é evidente que a pobreza, seja qual for o nível da mesma, é sempre resultado de formas de desigualdade social. Donde, sempre que a pobreza é “explicada” como “incapacidade de participar no mercado de consumo” (Xiberras 1993:28) ou como algo resultante “das condições de vida deficientes ou da insuficiência de recursos” (Capucha 1998:211), tal não passa de uma redundância tautológica.⁶

Por fim, uma terceira abordagem do fenómeno da pobreza consiste em aferi-la através do conceito de privação relativa, não só em relação às condições de privação – o que implica certas características objectivas – mas também em relação aos sentimentos de privação – o que pressupõe certas comparações, percepções e apreciações de cariz subjectivo, não devendo, na análise da pobreza, dissociar-se as suas condições objectivas e subjectivas e, muito menos, autonomizar as percepções subjectivas. Se a pobreza objectiva remete para limiares de referência, sobretudo em termos económicos, a pobreza subjectiva diz respeito a representações construídas pelos próprios actores e pelos grupos sociais envolventes. Ou seja, importa, porém, ter presente que as representações sociais sobre a pobreza e sobre os pobres, se, por um lado, como refere Vala (1993), revelam estratégias dos grupos sociais, por outro lado, enformam e orientam os actores nas suas atitudes e comportamentos e, neste sentido, espelham as representações da sociedade sobre pobres e pobreza, sendo de relevar as próprias representações dos pobres, dos não pobres e, em particular, das instituições que lidam com os pobres⁷ (I. Baptista *et al.* 1995:36 ss).

⁶ Esta mesma redundância é aplicada quando se diz que “todos aqueles que se recusam ou são incapazes de participar no mercado serão logo percebidos como excluídos” (Xiberras 1993:28), com a agravante de pressupor sub-repticiamente alguma co-responsabilidade dos próprios excluídos. Em Portugal, esta linha de pensamento é expressa, entre outros, por Rodrigues *et al.* (1999:64 ss). Ainda que numa linha mais crítica, também Capucha (1998:221), ao remeter a pobreza e a exclusão social para as “dinâmicas produtoras de pobreza e exclusão social”, fornece uma “explicação” que retraduz um discurso vago, redundante e inócuo.

⁷ A respeito das representações veiculadas pelas instituições sobre a pobreza, o estudo de I. Baptista *et al.* (1995), depois de ter constatado abordagens de cariz individual, a par de outras de carácter estrutural sobre as causas da pobreza, releva o facto de os tipos de representações institucionais sobre a pobreza e a articula-

Não obstante ser teoricamente possível determinar um “mínimo vital” para a sobrevivência física, na prática e numa perspectiva histórica, este mínimo vital é, tal como refere Paugam (1991), variável consoante a época histórica, o meio ambiente e os hábitos culturais. A maior ou menor ênfase colocada numa ou noutra dimensão da pobreza tem induzido diversos autores⁸ a introduzir certas distinções conceptuais em torno da pobreza. É assim usual distinguir a visão estrutural sobretudo em termos socioeconómicos e a visão cultural(ista) de pobreza. Enquanto a primeira, defendida por Leeds (1971), considera como critério-chave a insuficiência de recursos socioeconómicos causada por constrangimentos endógenos e exógenos, a segunda, sustentada por Lewis (1970), destaca mais os modos de ser, sentir e agir dos próprios pobres, os quais reproduzem e exprimem representações e crenças, experiências e hábitos culturais enraizados perante as situações de carência e susceptíveis de criar laços de solidariedade, autodefesa e resistência perante mundividências estranhas e/ou grupos forâneos opressivos. Com esta visão não estruturalista de pobreza não deve todavia confundir-se uma outra de cariz neoliberal que, recusando igualmente uma visão estrutural de pobreza, entende-a como um fenómeno resultante das incapacidades dos indivíduos. Por outras palavras, a pobreza não seria um fenómeno derivado da estrutura social, mas antes o efeito de falhas de origem individual.

É no quadro da pobreza socioeconómica que, tal como foi referido, se distingue habitualmente entre: (i) a pobreza absoluta, enquanto privação de recursos mínimos, capazes de satisfazer as necessidades básicas materiais e biológicas (v. g., conjunto de calorias alimentares, educação, alojamento e cuidados de saúde básicos), cuja falta põe em risco a sobrevivência física das pessoas; e (ii) a pobreza relativa que, enquanto carência de recursos, coloca indivíduos ou famílias abaixo dos níveis de vida minimamente aceitáveis em função dos padrões e níveis de vida numa determinada sociedade e em contraponto de situações de riqueza detida por outros grupos sociais. A pobreza relativa, medida⁹ – por um rendimento abaixo de metade do rendimento médio numa

ção das diversas instituições serem extremamente importantes para o combate às situações de pobreza. No mesmo sentido, cf. Guerra (1997) que, sem perder de vista o lado sombrio das políticas sociais, propõe esforços institucionais convergentes com os da ‘sociedade civil’ no combate à exclusão social.

⁸ Cf., entre outros, Paugam (1991: 20 ss), A. B. Costa e M. Silva (1985), Torres *et al.* (1993), Perista e Pimenta (1994), Almeida *et al.* (1995: 167) e Capucha (1998). González e Esparcia (1992: 12), a fim de refinarem o conceito de pobreza, consideram que a medição da pobreza está estreitamente ligada ao próprio conceito de pobreza, sobre o qual importa, para além da componente subjectiva, ter presente dois tipos de necessidades: (i) as necessidades básicas ou mínimas enraizadas na noção de dignidade humana, extensível a todos os seres humanos (alimentação, habitação, saúde, vestuário, educação básica, formação cultural e acesso a serviços e equipamentos básicos); e (ii) as específicas e relativas a determinado tipo de sociedade, classe ou grupo social.

⁹ Tal como refere Costa (1984: 275), “o conceito de pobreza não permaneceu inalterado no decurso do tempo, impellido que foi, sobretudo, pela exigência de se adaptar às particularidades dos países altamente industrializados, pelo progresso das ciências sociais e dos meios de comunicação social e, não menos importante, pela crescente sensibilidade de consciência moral a situações que acolhem desigualdades inaceitáveis e atingem gravemente a dignidade humana”. Ou seja, o conceito de pobreza conheceu uma evolução desde a sua defini-

população, é assim também definida pela Comissão da Comunidade Europeia (CCE), para o qual pobres, em termos relativos, são aqueles “indivíduos ou famílias, cujos recursos são tão escassos que os excluem de modos de vida mínimos aceitáveis no Estado-membro no qual vivem”¹⁰. Pobreza pressupõe, portanto, um acentuado grau de privação de bens e recursos, liberdades e direitos necessários à sobrevivência dos cidadãos, havendo nesta situação uma insuficiência socioeconómica e uma quebra, maior ou menor, do direito de troca,¹¹ a que se refere Sen (1999:15), bem como uma perda de cidadania e dignificação humana.¹²

O conceito de exclusão e outros congéneres apresenta, porém, contextualizações, interpretações e alcances diferentes conforme a tradição sociológica em que cada autor se insere, como veremos. Para já importa reter que a exclusão social situar-se-á nos antípodas do conceito de cidadania e, por isso, entende-se por exclusão social a situação de não-inclusão, de não-inserção e/ou de não-integração de determinados indivíduos, classes, grupos ou categorias sociais no acesso ao gozo de determinados direitos: desde os cívico-políticos (expressão, reunião, associação, liberdade de escolha, participação), passando pelos sociais e culturais (trabalho, saúde, educação, habitação, cultura), até aos direitos económicos (rendimento ou subsídio). Nesta óptica, pobreza e exclusão social, embora nem sempre sejam conceitos coincidentes ou totalmente sobrepostos, compreendem a ideia nuclear de privação múltipla e continuada de recursos e direitos, expressa em múltiplas situações e domínios. B. da Costa (1998: 22 ss) enumera seis tipos de exclusão social,¹³ embora, por razões de economia conceptual, creio mais adequado serem subsumidas em quatro vertentes:

ção de teor mais económico para englobar outros aspectos como sejam a inacessibilidade a outros recursos e direitos, inclusive os relativos a impedimentos de realização da liberdade, felicidade e estabilidade em vários domínios, o que se traduz em risco, vulnerabilidade, falta de autonomia mínima e auto-estima, aspectos também sublinhados, entre outros, por Sen (1999), Ames *et al.* (2000), Costa (1998), Capucha (1998, 2000), Hespanha (2001).

¹⁰ Cf. CCE (1981:8), Strobel (1996). Em Portugal, cf., a este respeito, A. B. Costa (1984), A. B. Costa e M. Silva (1985), Fernandes (1991), Almeida *et al.* (1992), Almeida *et al.* (1995: 167), Pereirinha (1996: 213 ss), B. Costa (1998: 13), Capucha (1998: 211 ss). Assume-se, em regra, como critério de pobreza relativa a percepção de um rendimento abaixo de metade do rendimento médio dos habitantes de determinada sociedade.

¹¹ Direito de troca representa o conjunto de lotes alternativos de mercadorias que um indivíduo consegue ter ou obter em função do modo de produção e a respectiva posição na estrutura de classes (cf. Sen 1999: 17), podendo esta resultar do seu lugar e proveitos derivados do mercado, da propriedade, dos resultados da força de trabalho e/ou dos direitos adquiridos e garantidos pelo Estado social (por exemplo, subsídios ou pensões da Segurança Social).

¹² Donde, os projectos de luta contra a pobreza deverão enquadrar-se no âmbito de projectos para o desenvolvimento, ou seja, todo e qualquer esforço no sentido de fornecer infra-estruturas (saneamento e água potável), equipamentos e serviços sanitários, educativos, habitação social são fundamentais no combate à pobreza.

¹³ B. da Costa (1998: 15-18) acrescenta às quatro vertentes da exclusão social – aliás por si também trabalhadas e a seguir expostas – mais dois tipos de exclusão: (v) patológica, enquanto derivada de factores patológicos, nomeadamente de ordem mental ou psíquica; e (vi) os comportamentos autodestrutivos, enquadráveis em fenómenos tais como a toxicodependência, o alcoolismo, a prostituição. Embora B. da Costa (1998) mostre a interdependência dos vários tipos de exclusão, creio ser discutível enumerar estas duas formas de exclusão paralelamente às demais, uma vez que, de uma ou doutra forma, directa ou indirectamente, quer as perturbações patológicas de ordem mental ou psíquica, quer os chamados comportamentos autodestrutivos

- (i) económica, sendo esta a que mais se identifica com o conceito de pobreza, enquanto privação de recursos em função da subsistência (insatisfação das necessidades básicas, desemprego ou emprego precário, nulo ou baixo rendimento, ausência e/ou baixo nível de escolaridade e qualificações, falta de habitação ou habitação precária): por exemplo, desempregados, subsidiodependentes, analfabetos, pessoas sem abrigo ou moradores de bairros degradados;
- (ii) social, enquanto carência, perda ou diminuição de contactos e relações sociais (isolamento, guetização, enfraquecimento ou até ruptura de laços sociais, elevado grau de incerteza face ao futuro): por exemplo, idosos, deficientes, doentes crónicos ou acamados;
- (iii) cultural-simbólica, enquanto manifestação de formas de exclusão e estigmatização sobre certos grupos minoritários, cujas identidades e modos de vida não são valorizados, sendo, pelo contrário, objecto de processos de discriminação, segregação e/ou racismo (por exemplo, toxicodependentes, alcoólicos, (ex-)reclusos, prostitutas, minorias étnicas e religiosas);
- (iv) política, enquanto passividade e indiferença, forte diminuição ou até destituição quanto à participação e capacidade de decisão nos mecanismos e nas esferas do poder institucional ou outro, dimensão esta que tem levado autores como Fernandes (1991) a introduzir a ideia de círculo vicioso na relação entre pobreza e poder: “é-se pobre porque não se tem poder e não se tem poder porque se é pobre” (Fernandes 1991:10).

Fazer uma tipologia, ora da pobreza, ora da exclusão social, pode contribuir para a detecção das causas do fenómeno; importa, porém, não confundir tipos com causas da pobreza e da exclusão social, sobre as quais há um longo debate desde as visões mais empiricistas e imediatistas, passando pelas explicações de cariz intermédio – as mais frutíferas no entender de Sen (1999:8) – até outras mais abstractas, algumas das quais vagas e essencialistas. Não basta afirmar a multidimensionalidade da pobreza e da exclusão social, impõe-se analisar como estrutura e quais os factores e os níveis de análise a ser ponderados e até hierarquizados nessa estruturação, evitando quer justificações metafísicas ou

tão-pouco são separáveis das formas e dos factores de exclusão e, como tal, não têm consistência conceptual autónoma, resvalando assim para a atribuição de elementos psicologizantes ao próprio portador dos referidos comportamentos desviantes. Por outro lado, a sua enumeração lateral e/ou catalogação como auto-exclusão parecem apontar para factores originários dos próprios indivíduos ‘desviantes’ ou transgressivos, como se neles residissem ou também deles proviessem essas formas de exclusão social. Em Portugal, além dos autores referidos, sobre o conceito de exclusão social e suas diversas dimensões ou vertentes como formas de negação ou acesso à cidadania e aos diversos tipos de direitos, cf. Almeida *et al.* (1992), Carmo (1996), Pereirinha (1996), Capucha (1998), Silva (2003). Por fim, é de sublinhar que fenómenos de exclusão como o racismo e a xenofobia não são redutíveis a factores culturais, como já foi detectado nalguns estudos (Bader 1985, Silva 2000 e 2003, Silva e Silva 2002).

místicas, quer abordagens unilaterais. Por exemplo, seria redutor incluir, tal como o faz B. da Costa (1998:22), o racismo e a xenofobia apenas na exclusão cultural-simbólica, uma vez que o fenómeno do racismo actual, ainda que invocando razões de ordem cultural, é tributário duma conjugação de variáveis económicas, sociais, culturais e políticas, devendo, além disso, a sua estruturação explicar-se a partir da articulação de diversos níveis de análise, como veremos. Do mesmo modo, a ênfase dada por alguns autores nomeadamente Fernandes (1991: 10 ss) à relação entre poder e pobreza é, sem dúvida, extremamente relevante, mas tal não pode significar que o poder (ou a sua ausência) explique por si só o fenómeno da pobreza, sobretudo se for desligado da estrutura socioeconómica. Por outro lado, ainda que o nível de ordem interaccional deva ser tido em conta na reprodução social da pobreza e da exclusão social, já não seria admissível reduzi-las a este nível e, muito menos, resvalar, em termos psicologizantes, para a responsabilização dos pobres pela sua situação.¹⁴

As formas de pobreza e exclusão social são, portanto, em regra, interdependentes e estão na prática ligadas umas às outras. A pobreza ou a exclusão social numa esfera acarreta pobreza ou exclusão social noutras, reproduzindo o denominado círculo vicioso de pobreza e da exclusão social, provocando nas suas vítimas um *habitus* interiorizado duma e doutra. Assim, tal como nota com justeza B. da Costa (1998:57), o estar desempregado não significa só a privação de uma “fonte normal de rendimento”, implica também a perda de um dos vínculos mais importantes que liga o indivíduo à sociedade, extingue a rede de relações interpessoais no quadro laboral e amortece o sentimento de participar na vida económica e política do país, fenómeno que engloba simultaneamente as dimensões económica, social, cultural e política.

Diversos são os autores (*v. g.*, Castel 1998, B. da Costa 1998: 10 ss) que, não obstante a sobreposição de elementos da pobreza e da exclusão social, distinguem estes dois conceitos¹⁵ de tal modo que, na sua óptica, poderia haver excluídos que não seriam pobres e pobres que não seriam excluídos. Há, com efeito,

¹⁴ Por exemplo, autores como M. Silva (1996: 234) admitem as condicionantes sistémicas, mas não deixam de evocar as “diferentes propensões à exclusão social” por parte dos próprios indivíduos, dando assim uma tonalidade psicológica e de auto ou co-responsabilização pela exclusão social. I. Baptista *et al.* (1995), depois de realizar um estudo com base numa série de entrevistas aos representantes das instituições ocupadas com a pobreza na área do Porto, constata como, a par de uma visão de pobreza que aponta para causas estruturais e, em linguagem moralizante, “desculpabilizantes” para os pobres, ressalta uma outra, ancorada no senso comum que, tende a representar-se a pobreza com uma dimensão de co-responsabilização ou mesmo ‘culpabilização’ dos actores sociais sobre a sua situação de pobreza. Já Guerra (1997: 162) alertara para a tentação de ‘culpabilizar’ os pobres pela sua situação. As conclusões duma investigação realizada por Silva e Leandro (2003), no quadro de um diagnóstico para a implementação da *Rede Social* em Braga, apontam no mesmo sentido.

¹⁵ Também para Pereirinha (1992) e Rodrigues *et al.* (1999), a pobreza distingue-se da exclusão social: enquanto a primeira representaria situações de escassez de recursos disponíveis por parte de determinados indivíduos ou grupos, a exclusão remeteria para situações de carácter relacional, de ruptura com falta de integração e inserção sociais. Sem negar tonalidades e expressões diversas, esta destriça não pode apagar bastantes sobreposições entre ambos os conceitos, a começar justamente pelo facto de tanto a pobreza como a exclusão social deterem dimensões redistributivas e relacionais.

franjas sociais que, não sendo originárias de classes desprovidas, podem sofrer um processo de exclusão e marginalização sem serem necessariamente pobres (*v. g.*, jovens em risco, toxicodependentes, infectados do vírus HIV, delinquentes, reclusos). Porém, se é sustentável e até constatável a primeira parte desta tese, entendido o conceito de exclusão sobretudo à luz da teoria weberiana, já, porém, a segunda parte da tese se apresenta frágil e será, quando muito, apenas defensável numa óptica durkheimiana, como veremos. Sustentar que podem existir pobres não excluídos não só significa a derrogação da dimensão económica e social da pobreza,¹⁶ como, ao reduzir o conceito de inclusão à dimensão simbólica, representa, para além da justificação ideológica das desigualdades, a efectiva domesticação sociopolítica dos pobres ‘incluídos’.

2. Da pobreza e da exclusão à desigualdade social: breve relance sobre os clássicos

Pobreza é um conceito recorrente em diversos tipos ou modos de produção conhecidos na história, embora o seu conteúdo e alcance, tal como referi, varie de sociedade para sociedade, de época para época, de grupo para grupo. Mesmo do ponto de vista sincrónico, há, nas actuais sociedades contemporâneas, diferentes significados atribuídos à situação de pobreza: o que é considerado pobreza relativa nos países desenvolvidos pode não o ser em países ou regiões subdesenvolvidas, como o refere, entre outros, Fassin (1996: 38). Do mesmo modo, as representações e auto-imagens de pobreza diferem de grupo para grupo ou até de indivíduo para indivíduo. No entanto, o limiar da pobreza, ainda que contextualizado no espaço e no tempo e tendo em conta o nível de desenvolvimento da sociedade em questão, exige a adopção de determinados critérios objectivos mensuráveis. Se para uns seria suficiente o critério do rendimento *per capita*¹⁷ – a partir do qual é possível estabelecer a *Linha*

¹⁶ É esta subestimação da vertente económica que faz com que seja assumido por certos autores da moda pós-moderna, entre os quais Maffesoli (1985), um conceito de estilo de vida como algo desligado do substrato socioeconómico ou da própria condição de vida objectiva, como veremos adiante. Segundo Capucha (1998: 56-57): “Uma das características da pobreza em países como Portugal é que entre ela encontramos famílias com modos de vida em tudo idênticos aos das classes médias, não fora a relativa escassez dos rendimentos. Ora, se é certo que a sobrevalorização dos estilos de vida e do consumo faz parte de certas estratégias de revalorização social, ela não pode conduzir a subestimar os níveis de rendimento como critério relevante de classificação dos grupos sociais.

¹⁷ Não obstante o rendimento *per capita* constituir um indicador relevante e utilizado com frequência, importa mencionar, entre os seus inconvenientes, a não-referência a factores não económicos, a sua inaplicabilidade em sectores informais dos países subdesenvolvidos e a não tradução das situações extremas de desigualdade. Para obstar a estes inconvenientes acrescentou-se ao indicador do rendimento o dos consumos por família, o acesso a equipamentos, bens e serviços públicos. Os dois tipos de método de medição da pobreza têm implicações ao nível das políticas de combate à pobreza e exclusão social: a primeira, centrada na política de aumentos salariais, a segunda, na melhoria dos equipamentos e serviços públicos. Alguns autores como González e Esparcia (1992: 56), combinando os dois métodos, apontam um método misto: o método integrado de medição da pobreza (MIP).

de Pobreza (LP) (cf. Vidal *in* González e Esparcia 1992:51) –, para outros ele deveria ser, eventualmente, acrescido e/ou substituído por outros índices como o poder de compra, a esperança de vida, o nível de escolaridade, a saúde, o tipo de habitação, dando assim lugar ao nível mínimo de bem-estar, abaixo do qual se situaria o índice de necessidades básicas insatisfeitas (NBI).¹⁸

Para além duma visão mais estrutural de cariz socioeconómico ou duma perspectiva mais cultural acerca da pobreza, importa, como referem Griffin (1984: 170), Paugam (1991: 22) e Sen (1999: 24), não dissociar a pobreza do sistema social nem separar dicotomicamente os pobres dos não-pobres¹⁹; pelo contrário, impõe-se uma articulação da situação de uns e doutros, uma vez que a pobreza, sob pena de repercutir uma pré-noção do senso comum, representa um fenómeno multidimensional e deverá mormente integrar não só a dimensão estrutural objectiva, como a dimensão (inter)subjectiva da pobreza, enquanto processo socialmente construído.

Para além das velhas e cristalizadas formas de pobreza, crescem as novas formas de pobreza, resultantes de reestruturações sociais decorrentes de fenómenos inerentes à globalização. Paugam (1991), sem deixar de reconhecer em reflexão posterior o seu mútuo encadeamento social, distingue três tipos de nova pobreza na sociedade de hoje: (i) a *fragilidade*, resultante das situações desqualificantes de desemprego ou precariedade profissional, o que diminui o estatuto social e se traduz num enfraquecimento das sociabilidades profissionais e familiares e da própria auto-estima; (ii) a *dependência*, a qual, derivando ora das incapacidades físicas ou mentais – essas aceites como compreensíveis ou justificadas – ora das desclassificações sociais, obriga os socialmente assistidos pelas instâncias privadas ou oficiais, a assumirem um contrato de inserção nos termos legalmente estabelecidos; (iii) a *ruptura*, que, após a acumulação de fracassos e obstáculos face ao mercado de trabalho e perda de relações sociais, familiares ou conjugais, desemboca em processos de marginalização e comportamento desviante (*v. g.*, alcoolismo, toxicod dependência).

O conceito de pobreza relativa, embora mantendo-se o seu uso em contraponto com o de pobreza absoluta, tem vindo ultimamente ora a ser substituído ora a ser complementado com um outro conceito – o de exclusão social. Mesmo quando estes conceitos se sobrepõem em grande parte, não são todavia sinónimos. Exclusão como conceito, apesar de ser amiúde apresentado como um dos

¹⁸ São estes aliás os indicadores adoptados pelo *Relatório de Desenvolvimento Humano* (PNUD) para classificar o nível de vida médio dos países, dando lugar a um segundo índice, a brecha de pobreza, enquanto insuficiência agregada de rendimentos da população pobre na percentagem de consumo agregado (cf. Sen 1999, González e Esparcia 1992: 54-57).

¹⁹ A concepção sobre as externalidades ou efeitos da pobreza sobre os não pobres é sintetizada por Rein (1970:46): “Não deve permitir-se que as pessoas se tornem tão pobres que magoem a sociedade ou lhe sejam prejudiciais. Não é tanto a miséria e a situação difícil dos pobres, mas o desconforto e o custo para a comunidade que é crucial nesta visão da pobreza. Temos um problema de pobreza na medida em que o baixo rendimento cria problemas aos que não são pobres”, cf. também A. B. Costa (1984: 288).

conceitos-chave dum emergente paradigma teórico ligado ao chamado modelo social europeu,²⁰ já foi contudo elaborado e avançado pelos sociólogos clássicos nomeadamente por Weber (1978). Com efeito, a utilização do conceito de exclusão social nos discursos correntes, particularmente político e ideológico de vários matizes, é cada vez mais frequente, mas ele remonta, contrariamente ao senso comum e a considerandos prévios de diversos trabalhos realizados nas últimas décadas, aos clássicos da sociologia, particularmente a Durkheim (1977) e sobretudo a Weber (1978). Por sua vez, os legados destes dois autores não podem deixar de ser equacionados e confrontados, numa perspectiva mais estrutural, com outras abordagens nomeadamente a marxista e, numa outra mais (inter)accionalista, com os contributos importantes de Simmel (1971) e do interaccionismo simbólico, em especial de Goffman (1988).

Por isso, torna-se pertinente e mesmo necessário fazer uma breve referência às diversas posições dos clássicos da sociologia, de modo a contrastá-las, mas sem deixar de avançar uma perspectiva que consideramos adequada para explicar quer o fenómeno da pobreza, quer outros fenómenos de exclusão social que não necessariamente de pobreza. No nosso entender, há exclusões que não se reduzem à pobreza; em todo o caso, qualquer situação de pobreza implica, ao contrário de alguns pressupostos funcionalistas nomeadamente (neo)durkheimianos, formas de exclusão social, as quais não podem ser desengastadas das formas de desigualdade social. Sendo ambos fenómenos multidimensionais, a pobreza pode ser perspectivada como uma das formas e dimensões extremas e flagrantes de exclusão social.

Na óptica durkheimiana, a consciência colectiva, enquanto conjunto de normas e valores presentes numa sociedade, incapaz de integrar os indivíduos, perderia a sua força persuasiva junto de determinados indivíduos excluídos, vulneráveis e em situação de anomia social, os quais, ainda que minoritários, conheceriam uma quebra ou ruptura de laços sociais com a sociedade envolvente, bem como dos seus códigos e representações colectivas. Tal dever-se-ia ora a uma divisão forçada do trabalho social que não levaria em devida conta os talentos ou competências dos indivíduos, ora a uma diminuição ou ausência de densidade moral em favor duma densidade material das trocas, nomeadamente económicas. Seriam estes desajustamentos que criariam situações de desorganização e/ou desestruturação social, dando lugar a fenómenos anómicos e, portanto, perturbadores do equilíbrio e da harmonia das sociedades modernas, não sendo de excluir inclusive, em situações de desintegração social extrema, a ocorrência de suicídios tipificados como anómicos.

²⁰ Esta é não só a concepção corrente na retórica dominante acerca do modelo social europeu ligado ao Estado-Providência sobretudo a partir da década de setenta, mas é inclusivamente partilhada por vários autores, entre os quais Rodrigues *et al.* (1999: 64), que chegam mesmo a assumir que o conceito de exclusão social é relativamente consensual, tese a seguir rebatida, tal como veremos.

Contrariamente a Durkheim (1977) que, mesmo quando diferenciadas ou mesmo desiguais as funções na divisão social do trabalho, as entende como complementares, interdependentes e geradoras de coesão social, Weber (1978) analisa as diversas formas de manifestação de poder em termos económicos (as classes), sociais (os estatutos) e políticos (os partidos) e, em especial, as instâncias estatais, tendo analisado a diversidade de desigualdades sociais susceptíveis de desembocar nos mais variados conflitos (rácicos, étnicos, religiosos, de classe, estatutários, territoriais ou outros) na base das correlativas características traduzidas pelos respectivos conceitos (raça, etnia, religião, classe, estatuto, território). As interacções sociais são perpassadas por relações verticais de dominação, de poder, autoridade e legitimidade sem levar agora em linha de conta a base em que tais relações assentam: a tradição, o carisma do chefe ou a lei. Donde, a exclusão social resultaria do processo de concorrência nos mercados ou de fechamento social por razões estatutárias ou políticas na base da lealdade partidária.

Próxima da posição weberiana situa-se a abordagem interaccionista simbólica que incide o seu olhar analítico mais nas interacções do quotidiano e nos significados atribuídos pelos actores sociais, significados esses construídos em contextos sociais, podendo desembocar em processos ora simétricos ora assimétricos, em que estes últimos são geradores de exclusão. O interaccionismo simbólico equaciona o problema da exclusão social através da teoria da rotulagem e estigmatização por parte das instituições e dos indivíduos de comportamento regular dito normal face aos que denotam comportamentos considerados desviantes ou transgressivos, dando, não raro, assim lugar a situações de marginalização e discriminação sociais.

Por fim, já numa perspectiva marxista, marcadamente estrutural e com base em factores mais socioeconómicos, a exclusão social seria um processo resultante da apropriação privada dos meios de produção por parte das classes dominantes, pelo que, ao contrário da visão durkheimiana, seriam excluídos os membros das classes exploradas e oprimidas, sobretudo os trabalhadores assalariados e os que sofressem de qualquer tipo de privação, nomeadamente em termos económicos e sociais.

Sem deixar de ter presentes os contributos dos sociólogos clássicos, podemos inferir do conjunto dos seus legados teóricos que a noção de *exclusão/inclusão* é uma noção relativa, pois depende do contexto de acção, variando, assim, no espaço e no tempo. Numa relativa proximidade à perspectiva durkheimiana mas atentos às mudanças entretanto operadas na sociedade, Xiberras (1993) e Castel (1995) sustentam que a exclusão exprime um modo específico de “dissociação” do laço social. Ou seja, para este último autor processa-se uma “desafiliação social”, resultante da não-integração pelo trabalho e da não-inserção nas redes próximas de sociabilidade, tanto familiar como social. Tal

traduz-se numa ruptura de laços familiares, de amizade e afectivos, assim como com o mercado de trabalho. Neste entendimento poderia, então, existir pobreza sem exclusão social, caso o indivíduo mantenha as redes de relações sociais, o que seria particularmente mais visível nos meios rurais. Ora, no nosso entender, embora pobreza e exclusão social sejam, como referimos, conceitos complementares e, em grande parte, sobrepostos, não nos parece curial sustentar, pelo menos à luz quer da teoria marxista, quer mesmo da weberiana, que se possa ser pobre sem ser excluído. O “social” tem estado sujeito a diferentes acepções e interpretações. Uns defendem o ‘social’ por oposição ao ‘económico’ – o que enferma de visão compartimentada do social e do económico –, outros apresentam-no como oposto ao individual por se reportar a um número significativo de indivíduos. As distinções podem fazer-se, mas não é possível dissociar o social do económico nem o social do individual e vice-versa, pois, tendo em conta os aspectos relacionais das actividades humanas, a sociedade não é a mera soma dos indivíduos. Um fenómeno é social, independentemente do número de indivíduos que abarca e, por outro lado, o que concerne à sociedade remete-nos para as questões de cidadania e, conseqüentemente, para os *sistemas sociais básicos*, como referem, entre outros, Costa (1998: 14), Rodrigues *et al.* (1991), Capucha (1998, 2000), C. Ferreira (1996), Silva (2001, 2003), Guerra (2002).

A exclusão social constitui-se como algo complexo e multidimensional, que detém, numa perspectiva durkheimiana, um processo estrutural de fragilização e rompimento dos laços sociais – um elemento vincado por Durkheim (1977) –, mas tal quebra, por um lado, deve-se à falta de uma série de recursos básicos, como o diriam Marx (1974) e Weber (1978), e, por outro lado, advém ou é reforçada por mecanismos de estigmatização e rotulagem que afectam certos grupos, como o frisam os interaccionistas simbólicos, em particular Goffman (1988). Verifica-se neste processo uma acumulação de vulnerabilidades que bloqueiam, tal como o referem Fernandes (1991), Capucha (1998) e Costa (1998), a inserção dos indivíduos no acesso a um conjunto de *sistemas sociais básicos*, conjunto esse que pode ser mais ou menos amplo, conforme a noção de cidadania que esteja subjacente. Costa (1998) propõe a possibilidade de agrupar aqueles sistemas em cinco domínios: *social, económico, institucional, territorial* e, por fim, um outro relativo às *referências simbólicas*.²¹

²¹ De modo sintético, poder-se-á dizer que o domínio *social* distingue-se pelo conjunto de sistemas de relações sociais, desde os grupos primários (família) aos secundários (amigos, vizinhos, colegas de escola e de trabalho) no processo de socialização e subsequente integração de normas e valores; o *económico* abrangeria o conjunto de recursos, bens e serviços de vária ordem; o *institucional*, os diversos sistemas prestadores de serviços públicos (saúde, educação, segurança social, justiça); o *territorial* diz respeito a tipos de espaços habitados e migrações de indivíduos de espaços degradados para outros desenvolvidos; e, por fim, o sistema das *referências simbólicas* remete para perdas de identidade, auto-estima e autoconfiança (Costa 1998:15 ss).

Se bem que tanto o conceito de pobreza, como o de exclusão social – este último com maior dose de ambiguidade – sejam utilizados na linguagem corrente e na própria terminologia utilizada por grande parte de autores e políticos, o conceito menos ambíguo, mais apropriado e teoricamente mais consistente é o de desigualdade social. Porém, um ponto prévio concernente à problematização da desigualdade social consiste em sustentar que está fora do objecto conceptual a diferenciação ou a desigualdade dita natural. Nem seria desejável que assim o fosse, uma vez que a diferenciação natural faz parte integrante da riqueza da natureza e da sociedade. O que, com efeito, tem sido objecto de polémica e confronto ao longo dos tempos é a desigualdade social. Esta pressupõe a apropriação ou usurpação privada de bens, recursos e recompensas, implicando concorrência e luta. Donde, uma primeira questão reside em saber que objectos são susceptíveis de apropriação por parte de uns actores em detrimento de outros e quais os conceitos mais adequados para a análise das situações de desigualdade quanto à posse e à distribuição de bens, recursos e recompensas.

Entre os conceitos utilizados, quer na vida quotidiana, quer no léxico das ciências sociais, sobressaem os conceitos de bens, capitais, recursos, valores, privilégios, recompensas, oportunidades, serviços, entre outros. Bader e Benschop (1988) mostram as vantagens e os inconvenientes de cada um deles. Assim, o conceito de valores é limitado na medida em que remete para um significado ora económico, ora axiológico: o económico, em torno do trabalho necessário na versão marxista ou da utilidade marginal em termos (neo)liberais, excluindo objectos centrados no poder ou no prestígio; o axiológico, centrado nos padrões normativos e nas orientações éticas, excluindo assim os valores materiais. Além de nem sempre ser explícito e claro o significado em cada uma das acepções – liberal ou marxista –, qualquer um deles é redutor.

Quanto ao conceito de bens, ele abarca um grande conjunto de objectos; porém, tem-se convencionado que não abrange ou até é contraposto ao conceito de serviços e, mesmo quando se associa ao conceito de bens o de serviços, deixa de fora determinados tipos de recompensas não materiais. Por seu turno, o termo recompensas, se, por um lado, abrange as gratificações de vária ordem, por outro não engloba todos os recursos e até é apontado como um conceito ora complementar, ora de contraste em relação ao de recursos.

Outros conceitos frequentemente aduzidos, nomeadamente por Weber (1978), são os de privilégios e oportunidades de vida, conceitos bastante amplos e gerais que se referem a objectos desigualmente apropriados pelos actores sociais. Estes conceitos são amiúde utilizados por autores como Giddens (1981), que, reivindicando-se da herança weberiana, os restringe incorrectamente a um sentido de cariz consumista. Marxistas críticos com forte influência weberiana como Bader e Benschop (1988), numa interpretação fecunda

do legado weberiano, consideram contudo que tais conceitos, não obstante algumas limitações, deverão ser entendidos em sentido lato como oportunidades socialmente criadas: condições de sobrevivência, lugares reprodutivos e consumo de bens materiais e espirituais, relações sociais, hábitos e estilos de vida, prestígio, poder. Porém, segundo estes últimos autores, o termo mais adequado e genérico a ser utilizado para englobar todas as múltiplas formas de desigualdade social é o de ‘objectos de apropriação’ (coisas, pessoas, qualificações, lugares sociais, posições organizacionais, ideias, relações sociais, entre outros), susceptíveis de oferecer oportunidades, a fim de satisfazer necessidades físicas, psíquicas, espirituais e sociais.

Uma segunda questão fulcral atinente à estruturação das desigualdades prende-se com o sujeito da apropriação, já individual, já colectiva, dos objectos de apropriação. Neste sentido, estamos confrontados com determinados actores sociais que se apropriam e, eventualmente, monopolizam e excluem outros actores que são por aqueles expropriados e excluídos. Quer em versões do senso comum, quer em certos trabalhos académicos, as questões da pobreza e da exclusão social são colocadas de modo dicotómico e, não raro, fortemente ideologizado. Mais, enquanto os ricos e incluídos seriam representados como agentes todo-poderosos e exploradores, os pobres e excluídos seriam apenas vistos como vítimas passivas, totalmente dominadas e/ou exploradas.²² Se, por um lado, é obvio que não há abordagens axiologicamente neutras, importa, por outro, aliar à necessária reflexão teórica conhecimentos empíricos actualizados, de modo a evitar lugares-comuns sobre ricos e pobres ou afirmações não sustentáveis sobre incluídos e excluídos.

Estas reflexões não seriam completas se não colocássemos, na esteira de Bader e Benschop (1988), a questão relativa aos critérios de alocação de recursos e aos mecanismos de aquisição e transmissão dos recursos, bem como à duração da apropriação e respectivos resultados em direitos, recursos e privilégios, questão que nos remeteria para uma análise dos diversos modos de produção e sistemas de desigualdade na história. Não podendo agora avançar mais nesta vertente, dir-se-á que a questão social que, em regra, se torna uma questão candente entre classes e categorias sociais consideradas socialmente periféricas e excluídas interpela, tal como justamente o referem Castel (1998) González *et al.* (1992:89), as regiões e as classes consideradas centrais e incluídas, designadamente nas hodiernas sociedades da abundância, registando-se repercussões recíprocas entre as estratégias e movimentações das primeiras e as estratégias e decisões das segundas.

²² Se os ricos não detêm a totalidade dos recursos em absoluto, aos pobres excluídos restam, em regra, alguns recursos, ainda que menores ou ínfimos, a começar pelo não consentimento e pela dissidência face aos seus exploradores e/ou dominadores, para não falar na acção colectiva organizada, capaz de alterar a relação de forças de determinado *statu quo*. Importa, porém, não sobrevalorizar o espaço de manobra do pobre ou excluído, tal como o tendem a fazer Rodrigues *et al.* (1999:79).

3. Modelo de cidadania *versus* modelo de solidariedade: mas que solidariedade?

Segundo Capucha (2002: 216), excluídos são indivíduos que

não participam de forma regular nas principais instituições com as quais rompem – ou nunca chegaram a estruturar – laços de integração e, por isso, conhecem com uma maior frequência do que a restante população uma condição continuada de ausência de acesso a direitos básicos ou a estilos de vida aceitáveis.

A ideia subliminar de que indivíduos excluídos são os que rompem com as instituições parece inverter a ordem analítica e de responsabilidade social, devendo justamente acentuar-se o contrário. Ou seja, salvo casos excepcionais, também eles a ser explicados de modo pluricausal, foi a economia dominante e a subsequente repartição desigual de recursos, assim como as instituições que excluíram, marginalizaram ou romperam com os indivíduos excluídos. Trata-se de indivíduos e grupos sociais pobres e vulneráveis que foram alvo duma série de desvantagens, limitando-me aqui a enumerar e sintetizar a tipologia operativa avançada, aliás de modo pioneiro em Portugal, por Almeida *et al.* (1992), Capucha (1998, 2000) e Costa (1998): (i) os *desempregados de longa duração*, bem como indivíduos inseridos em economias paralelas, sem qualquer vínculo laboral, encontram-se socialmente desamparados; (ii) os *idosos*, com baixos valores das pensões de reforma, de invalidez e sobrevivência, com trajectórias de desemprego e/ou trabalhos precários e com dificuldades para fazer face a despesas de saúde; (iii) os *portadores de deficiências*, cuja vulnerabilidade é resultante não só da escassez de recursos como do facto de os empregadores e outros agentes não promoverem e não raro bloquearem a sua inserção no mercado de trabalho; (iv) as *minorias étnicas*, tais como membros das comunidades ciganas ou imigrantes de várias proveniências, em especial africanos negros, sobretudo quando vítimas de racismo e xenofobia; (v) os *ex-toxicodependentes e toxicodependentes, reclusos e ex-reclusos*, os *jovens em risco*, na medida em que estas subcategorias se encontram amiúde desprotegidas (família, escola, instituições várias inclusive estatais); (vi) as *famílias monoparentais* que, não constituindo uma categoria socialmente homogénea, são, na maior parte dos casos, constituídas por mães sós com filhos menores; (vii) os *sem-abrigo*, os quais, salvo alguns poucos casos assumidos como ‘opção de vida’, formam o grupo que mais carências e desvantagens acumuladas apresenta. Esta categorização, assim como os diversos modos de vida tipologizados por Almeida *et al.* (1992:83 ss) – destituição, restrição, dupla referência no caso dos imigrantes, poupança/convivialidade, mobilidade, transitoriedade – devem ser entendidos como forma simultaneamente descritiva e analítica de classificar modos de vida, ordenar e agrupar pessoas ou grupos de pessoas com características económicas, sociais e simbólicas comuns ou semelhantes.

Neste sentido, cumprem uma primeira função de compreensão, interpretativa e de aproximação à realidade, do mesmo modo que subsumem a enorme diversidade de situações perpassadas de pobreza e exclusão social, sem que por este modo de abordagem categorial lhes devam ser assacadas limitações de análise à luz do alegado modelo de solidariedade sustentado por Monteiro (2004:26). Se é certo que este primeiro trabalho de arrumação analítica com uma tipologia intermédia pode convocar uma conceptualização de nível mais abstracto, o certo é que a multiplicidade de categorias de excluídos não é impeditiva de alguma classificação – onde então a pertinência dos conceitos, classificações e teorias? –, sendo a avançada por Almeida *et al.* (1992) operacionalmente aceitável como instrumento de médio alcance que pode servir de plataforma para intervenções sociais e políticas no terreno.

A respeito deste processo de categorização, Monteiro (2004), com base num esquema conceptualizado por Silver (1994 *in* Monteiro 2004), aponta a existência de três paradigmas sobre a exclusão social: (i) o de especialização com acento tónico na especialização e na interdependência funcionais, tese defendida pelos liberais desde Locke aos mais recentes neoliberais; (ii) o de monopólio que, tematizando direitos de cidadania, nova pobreza e desigualdade, seria subscrito pela social-democracia e teria como pensadores seminais Weber e Marshall mas incluindo o próprio Marx e Bourdieu, entre outros; (iii) o da solidariedade ou integração social, cujo conceito central seria o de exclusão e teria sua inspiração no republicanismo e como autores de referência, de modo algo paradoxal, Rousseau, Durkheim e Mead (*in* Monteiro 2004: 21). Ao subscrever este modelo, Monteiro (2004) vem, de certo modo, contestar a análise categorial, para o que, em boa lógica neodurkheimiana, o autor subscreve o paradigma da solidariedade em vez do modelo de monopólio a respeito da dicotomia ou dilema cidadania *versus* exclusão social. Ou seja, enquanto, neste último modelo centrado na cidadania, seria a condição de cidadão que determinaria o conjunto de direitos (civis, políticos e socioeconómicos), no designado novo paradigma da solidariedade em torno da nova cidadania marcante seria “a ideia segundo a qual a participação voluntária na coisa pública, o civismo se se prefere, é constitutiva da cidadania” (Madec e Murard, 1995: 65 *in* Monteiro 2004: 27).

Ora, não obstante a aparente convergência e utilização corrente do conceito de solidariedade, este é um dos conceitos que se apresenta como altamente polissémico e equívoco, pelo que se impõem umas breves considerações sobre este conceito. Num primeiro relance, solidariedade surge como um termo aparentemente aceite e promovido nos discursos provindos dos mais diversos quadrantes teóricos, políticos e religiosos. Tal como referem Queiroz e Gross (1996: 5), “o tema da solidariedade toma no discurso de certos intelectuais e políticos o estatuto de remédio para todas as crises”. Porém, não há uma

concepção unívoca sobre solidariedade, sendo diversos os pressupostos e as implicações sociais e políticas conforme os paradigmas teóricos assumidos. Sociologicamente, o conceito de solidariedade foi, em primeira instância, tratado por Durkheim (1977) e, por isso, o desenvolvimento do conceito e das formas de solidariedade – a mecânica nas sociedades tradicionais e a orgânica nas sociedades modernas – foi e é central na perspectiva durkheimiana na prevenção e eventual superação da anomia e da exclusão social. Com efeito, numa visão organicista e funcionalista, considera-se que o corpo da comunidade ou sociedade está doente, tem falhas ou deficiências, rejeita certos elementos e, por isso, há que cuidar do corpo e reparar a doença; daí que seja importante que a coesão e a solidariedade nesta sociedade voltem a imperar mas sem a alterar nos seus fundamentos e estrutura. É já velha esta visão da solidariedade que apela recorrentemente a tópicos em torno da partilha comunitária impelida em especial por motivações de ordem filantrópica, religiosa e assistencial.

Já, porém, numa abordagem reformista ou reformadora e correctora das desigualdades sociais e num prisma da defesa dos direitos de cidadania política e juridicamente consagrados, há a expectativa e o esforço institucional de universalizar esses direitos, de modo a que situações extremas de pobreza sejam colmatadas pelo contributo solidário dos demais cidadãos cumpridores das suas obrigações tributárias e outras, de modo a compensar os mais desprotegidos ou desfavorecidos social e economicamente. Nesta óptica, solidariedade tem, para além da componente cívica, uma obrigação estatal e institucional aplicável a todos os cidadãos em situação de pobreza, exclusão e marginalização social. Neste sentido, tal como sustenta Paugam (1991), são indivisíveis os direitos-garantias da subsistência e os direitos-liberdades.

Por fim, a perspectiva marxista vê a solidariedade em termos de classe, devendo as classes trabalhadoras nas suas organizações sindicais e associativas entreajudar-se, tomar consciência da sua posição objectiva e ser solidárias, quer nas lutas a travar, quer no modelo de sociedade a projectar. Nesta visão os meios de produção deverão ser socializados e o produto ou a riqueza nacional equitativamente redistribuída numa primeira fase socialista consoante o trabalho mas sem excluir ninguém dos benefícios sociais (alimentação, habitação, saúde e educação); numa fase posterior, será distribuída conforme as necessidades de cada indivíduo. Esta solidariedade tem já expressões diversas nas práticas sociais, mas mantém-se um projecto a realizar no futuro.

A respeito da solidariedade, como aliás doutros conceitos tais como equidade e justiça, não há, portanto, unanimidade, mas o termo presta-se, como foi referido no início, a equívocos e ambiguidades num exercício de dominação política e ocultação ideológica sobre as causas estruturais das desigualdades e exclusões sociais, tal como também o apontam Queiroz e Gross (1996: 5-6):

Jogando na força que lhe confere um significado aparentemente unânime, o apelo à solidariedade não passa, em muitos dos casos, de uma estratégia de responsabilização individual dos cidadãos e de mobilização da sociedade civil que ignora, em absoluto, os factores estruturais geradores de rupturas sociais, autênticos processos de marginalização/exclusão de determinadas categorias de indivíduos do acesso aos recursos colectivamente produzidos.

Com efeito, tendo em linha de conta o actual sistema capitalista, cuja economia é movida por uma competição feroz nos diversos níveis e sectores e por processos de conquista e, se possível, monopolização de espaços e recursos de vária ordem, processos estes geradores e reprodutores de vários tipos de desigualdade e exclusão social, falar de solidariedade sem sustentar uma estratégia de transformação económica, social e política de raiz soa ora a uma hipocrisia dificilmente disfarçável, ora a um cinismo desconcertante.

Com efeito, num aparente paradoxo, certos teóricos sobretudo de orientação durkheimiana, bem como políticos e ideólogos de inspiração religiosa e orientação fortemente individualizada na relação vertical com Deus e horizontal com os demais seres humanos, tendem a assumir como princípio de transformação comunitária ou societal a conversão interior e apelam à solidariedade como forma de reforçar a coesão e a integração sociais. Nesta óptica, obter-se-ão os efeitos desejados na comunidade ou na sociedade, quer pela mobilização dos corpos intermédios entre o indivíduo e o Estado (família, escola, corporações profissionais), quer por práticas de desprendimento, dádiva e partilha. Apesar de genuínos os apelos à solidariedade, designadamente da parte de crentes leigos portadores destes axiomas e objectivos, os seus efeitos práticos acabam por ser perversos na medida em que não mexem com as estruturas, ficam-se em desejos e aspirações e sobretudo transferem, de modo não raro moralista, as causas de situações de exclusão para a responsabilidade individual dos cidadãos, em particular daqueles que estão mais próximos dos excluídos e marginalizados. Ora, como veremos, sem deixar de tomar a sério e valorizar as intenções e os propósitos sinceros de solidariedade por parte de cidadãos, independentemente da sua motivação ou inspiração política ou religiosa, importa que, para além das mudanças de mentalidades e práticas, se operem mudanças de modelo societal e organizacional, de modo a tornar viáveis acções de efectiva solidariedade.

Os problemas da pobreza e da exclusão social ou, se se preferir, das desigualdades sociais são, como já foi referido, inseparáveis das questões relacionadas com o modelo de sociedade e, em particular, com o modelo de desenvolvimento.²³ Ora semelhante tese, como veremos, convoca para o debate, ainda que

²³ Ao referir-me aos modelos societais de desenvolvimento, tenho presente os principais modelos e suas clivagens, tratados noutra texto (Silva e Cardoso, 2004), e não apenas modelos diferenciados no seio do actual sistema, a saber, as diferenças entre uma visão neoliberal e uma perspectiva neo-institucional e reformadora. É

de modo lateral, diversas teorias na área da sociologia política e na sociologia do desenvolvimento. Tendo em conta o predomínio das teorias do crescimento e da modernização, bem como dos processos e das políticas macroeconómicas com elas convergentes, as lógicas neoliberais a elas inerentes, além de desestruturarem certos tecidos sociais afectados pelo processo de modernização, reproduzem e comportam velhas e novas formas de desigualdade sobretudo nos sectores e nas franjas mais vulneráveis das economias não capitalistas e mesmo em sectores menos competitivos de pequenas e médias empresas no quadro da economia capitalista. Tendo como pano de fundo a relevância das iniciativas e das estratégias de desenvolvimento local como contributo fundamental na luta contra a pobreza e a exclusão social, tal como o salienta Henriques (1990), impor-se-ia a necessidade de expor, ainda que brevemente, as diversas perspectivas teóricas para melhor equacionar e enquadrar este problema da exclusão social e, em geral, das próprias desigualdades sociais; mas tal ficará para um outro texto.²⁴

4. Conclusão

Um conceito tradicionalmente utilizado para dar conta da situação de desvantagem resultante das disparidades sociais é o de pobreza, que não raro se confunde com o de exclusão social, não sendo todavia pertinente assumi-los como sinónimos, tal como foi possível elucidar.

As situações de extrema pobreza suscitam diferentes motivações e preocupações sociais e políticas, umas mais genuínas e sinceras dos actores sociais directa ou indirectamente envolvidos, outras mais calculadas e preventivas, em relação aos perigos de ameaça à ordem social, por parte das classes providas ou abastadas e dos poderes públicos.

A concepção conservadora, associada no passado a políticas de cariz assistencialista e levada a cabo pelas misericórdias e outras instituições eclesiásticas, teve, mesmo sem ignorar os efeitos positivos de alívio da pobreza, um carácter restaurador e reproduzidor das relações paternalistas e patrocinais dos protectores e beneméritos face aos pobres “beneficiados” e “assistidos”.

Ainda que de modo diferente do observado no passado, também as actuais políticas sociais terão de ser entendidas, conscientemente ou não, como modos de gestão dos ditos fracassos sociais individuais e sobretudo como antídotos

à luz deste modelo neo-institucional e reformista que se compreende que, por exemplo, Zapatero (*in* González *et al.* 1992: 116) parta do pressuposto de que a pobreza não depende do nível de desenvolvimento, uma vez que há países desenvolvidos com enormes desigualdades sociais, podendo no limite conjecturar-se a hipótese de haver países pouco desenvolvidos com relativa igualdade social. Ora esta posição perde de vista, sobretudo no actual quadro da globalização, a relação e a interdependência entre classes e regiões abastadas e classes e regiões desprovidas, tese esta sustentada pelos teóricos da dependência e do centro-semiperiferia-periferia, entre os quais Frank (1961), Wallerstein (1990) e, entre nós, Santos (1985) e Fortuna (1987).

²⁴ De resto já desenvolvido noutro lugar num relatório de disciplina (Silva 2003) e a publicar em breve.

preventivos face a eventuais situações de pobreza social, politicamente explosivas, cujos custos seriam ainda mais elevados (*v. g.*, policiamentos, prisões).

Nem todos entendem assim as políticas sociais, sendo de relevar argumentos discordantes provindos de dois quadrantes políticos diametralmente opostos que importa reter e filtrar criticamente: (*i*) por um lado, a visão marxista radical que, mostrando a incongruência entre as liberdades formais e a falta de garantias dos direitos económicos e sociais, tende a encarar o Estado e seus agentes (por exemplo, os assistentes sociais) como cúmplices das classes dominantes no sentido de anestesiar os membros das classes exploradas e grupos sociais excluídos, de modo a anular-lhes o potencial revolucionário; (*ii*) e, por outro, a visão (neo)liberal que, pugnando pela menor intervenção possível do Estado em favor das leis da oferta e da procura no mercado de trabalho, perspectiva as políticas sociais do Estado-Providência como incitadoras à preguiça, à marginalidade e ao menor esforço dos pobres e excluídos, pelo que tais políticas, em vez de promoverem o emprego, teriam efeitos perversos junto dos assistidos no sentido de os manter no círculo vicioso da subsidi dependência.

Face a estas concepções – a primeira por desvio dogmático no campo do marxismo, a segunda por camuflagem enviesada de interesses de certas classes dominantes –, importa salientar, antes de mais, que são as políticas neoliberais desreguladoras que reproduzem e ampliam as desigualdades sociais. As políticas sociais e, em particular, o rendimento mínimo apenas aliviam, de certo modo, os aspectos mais dramáticos das situações de pobreza e exclusão social, mas não resolvem as desigualdades estruturais na sociedade. No entanto, tais políticas sociais deverão ser defendidas e ampliadas na medida em que se trata de conquistas sociais do Estado-Providência, também resultantes e, portanto, de modo algum desligadas das lutas sociais travadas pelos movimentos sindicais e outros. Ainda que por razões diferentes, confluem nesta plataforma teóricos e organizações, ora enformadas por uma visão neo-institucional reformadora, ora de inspiração (neo)marxista, que associam as conquistas do Estado-Providência às lutas sociais pela cidadania e assumem com justeza que as políticas sociais assentam na legitimidade democrática dos direitos sociais de cidadania.

O tema da exclusão social e do seu contraponto, o da inclusão social, em termos de cidadania, poderá ser potenciado conceptualmente e enriquecido, corrigido ou refinado na base de estudos empíricos realizados ou a realizar. Por seu turno, se o tema da solidariedade jamais poderá circunscrever-se a uma perspectiva normativa ou moralista, a análise da exclusão social tão-pouco pode ser levada a cabo, se não nos debruçarmos sobre as causas sócio-estruturais, organizacionais e interactivas da reprodução e transformação das desigualdades sociais. Ora, esta perspectiva analítica das desigualdades sociais remete incontornavelmente para os modelos societais, quer numa perspectiva

sincrónica, quer numa visão diacrónica, retrospectiva e prospectiva. Por isso, embora os grupos mais afectados pela pobreza e exclusão social mereçam uma atenção e reflexão específica, não deverão constituir os únicos “objectos” de análise e, muito menos, as suas situações poderão ser abordadas como simples fenómenos disfuncionais ou residuais da sociedade contemporânea, mas antes como componentes integrantes das contradições do actual sistema capitalista. À semelhança da teoria do centro-periferia, segundo a qual o subdesenvolvimento da periferia é produto histórico e actual do desenvolvimento do centro, também a pobreza e a exclusão social, presentes quer nas sociedades avançadas, quer nas sociedades do chamado Terceiro Mundo, são as faces sombrias ou negras do sistema capitalista e imperialista, patriarcal, não raro etnocêntrico e, por vezes, neocolonial e racista, que as gere e reproduz incessantemente. Sob velhas ou novas formas organizacionais e interactivas, as desigualdades preexistentes são alimentadas e reproduzidas por hábitos e acções rotineiras de instituições, classes, etnias e género designadamente dominantes.

Referências bibliográficas

- ALMEIDA, João Ferreira de *et al.* (1992), *Exclusão Social. Factores e tipos de pobreza em Portugal*, Oeiras: Celta Editora.
- ALMEIDA, João Ferreira de *et al.* (1995), *Sociologia*, Lisboa: Universidade Aberta.
- AMES, B. *et al.* (2000), “Questões macroeconómicas”, in *Governança e Redução da Pobreza*, Banco Mundial Brasil: Rio de Janeiro.
- BADER, Veit (1985), “Nieuw Racisme of neonationalisme”, in *Komma*, 51: 109-142.
- BADER, Veit e BENSCHOP, Albert (1988), *Ongelijkheid*, Groningen: Wolters Noordhoff.
- BAPTISTA, Isabel, PERISTA, Isabel, REIS, Ana Luzia (1995), *A Pobreza no Porto: Representações sociais e práticas institucionais*, Porto: Rede Europeia Anti-Pobreza.
- CAPUCHA, Luís (1998), “Pobreza, exclusão social e marginalidades” in J. M. L. Viegas e A. F. Costa (orgs.), *Portugal, que modernidade?*, Oeiras: Celta, 245-283.
- CAPUCHA, Luís (2000), “Territórios da pobreza, onde é preciso voltar”, in *Sociedade e Território*, 30: 8-15, Porto: Edições Afrontamento.
- CAPUCHA, Luís *et al.* (2002), “Vulnerabilidade à exclusão social”, in DPP/MTS (org.), *Portugal, 1995-2000. Perspectivas de evolução social*, Oeiras: Celta, 215-251.
- CARMO, Hermano (1996), *Exclusão Social, Rotas de Intervenção*, Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- CASTEL, Robert [1998 (1995)], *As Metamorfozes da Questão Social. Uma crónica do salário*, Petropolis: Editora Vozes.
- COSTA, Alfredo B. (1984), “Conceito de pobreza”, in *Estudos de Economia*, vol. IV, 3: 275-294.
- COSTA, Alfredo B. [2001 (1998)], *Exclusões Sociais*, Lisboa: Gradiva.

- COSTA, Alfredo Bruto da *et al.* (1985), *A Pobreza em Portugal*, Lisboa: Caritas.
- DIAS, Isabel (1998), “Exclusão Social e violência doméstica: que relação?”, in *Sociologia*: 189-205, Porto.
- DURKHEIM, Émile [1977 (1893)], *A Divisão Social do Trabalho*, Lisboa: Presença.
- FASSIN, Didier (1996), “Exclusion, *underclass*, *marginalidad*. Figures contemporaines de la pauvreté urbaine en France, aux États-Unis et en Amérique latine”, in *Revue Française de Sociologie*, XXXVII, 1: 37-75, Paris: Ophrys.
- FERNANDES, António Teixeira (1991), “Formas e mecanismos de exclusão social”, in *Sociologia*, 1: 9-66, Porto.
- FERREIRA, Claudino (1996), “Pobreza, cidadania e desqualificação social: Notas de reflexão teórica”, *Interações*, 3: 23-36, Coimbra: Centro de Estudos Sociais.
- FORTUNA, Carlos (1987), “Desenvolvimento e sociologia histórica: acerca da teoria do sistema mundial capitalista e da semiperiferia”, in *Sociologia. Problemas e Práticas*, 3: 163-193.
- FRANK, A.G. (1961), *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*, Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.
- GIDDENS, Anthony (1981), *A Estrutura de Classes nas Sociedades Avançadas*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- GOFFMAN, Erving [1988(1963)], *Estigma. Notas sobre a manipulação da identidade deteriorada*. Rio de Janeiro: Guanabara.
- GONZALEZ, Juan Romero *et al.* (1992a), *Desigualdad y nueva pobreza en el mundo desarrollado*, Madrid: Editorial síntesis.
- GRIFFIN [1984 (1978)], *Desigualdad internacional y pobreza nacional*, México: Fondo de Cultura Económica.
- GUERRA, Isabel (1997), “The dark side of the moon do rendimento mínimo garantido” in *Sociologia – Problemas e Práticas*, 25: 157-164.
- GUERRA, Isabel (2002), *Fundamentos e Processos de uma Sociologia de Acção – O planeamento em ciências sociais*, Cascais, Principia.
- HENRIQUES, José Manuel Henriques (1990), *Municípios e Desenvolvimento*. Lisboa: Escher.
- HESPANHA, Pedro (2001), “Mal-estar e risco social num mundo globalizado: Novos problemas e novos desafios para a teoria social”, in B. S. Santos (org.) *Globalização, fatalidade ou utopia?*, Porto, Edição Afrontamento, pp. 163-195.
- LEEDS, Anthony (1971), “The Concept of ‘Culture of Poverty’: Conceptual, Logical and Empirical Problems, with Perspectives from Brazil and Peru” in E. B. Leacock (org.) *The Culture of Poverty: a Critique*: 226-284, Nova Iorque: Simon and Schuster.
- LEWIS, Oscar (1970), *Os Filhos de Sanchez*, Lisboa: Moraes Editores.
- MAFFESOLI, Michel (1985), *La Connaissance ordinaire*, Paris: Librairie des Méridiens.
- MARX, Karl [1974 (1967)], *O Capital*, Lisboa: Delfos.
- MONTEIRO, Alcides A. (2004), *Associativismo e Novos Laços Sociais*, Coimbra: Quarteto.
- PAUGAM, Serge (1991), *La Disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté*, Paris: Presses Universitaire de France.

- PEREIRINHA, José (1992), “Pobreza e exclusão social: fronteiras conceptuais, relevância para a política social e implicações na sua medida”, in *Análise Social*, 102.
- PEREIRINHA, José A. (1996), “A pobreza e exclusão social”, in J. M. Ferreira *et al. Entre a Economia e a Sociologia*; 208-232, Oeiras: Celta Editora.
- PERISTA, Heloísa, PIMENTA, Manuel (1994), “A pobreza urbana – Algumas situações-tipo”, in *Mediterrâneo*, 4, Janeiro-Julho.
- REIN, M. (1970), “Problems in the Definition and Measurement of Poverty”, in Townsend (org), *The Concept of Poverty*: 43-63, Londres: Heineman Educational Books.
- QUEIROZ, Maria Cidália, GROS, Marielle Christine (1996), “Das condições sociais de exclusão às condições de solidariedade”, in *Cadernos das Ciências Sociais*, 15-16: 5-40.
- RODRIGUES, E. V. *et al.* (1999), “A pobreza e a exclusão social: teorias, conceitos e políticas sociais em Portugal”, in *Sociologia*, 63-101, Porto.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1985), “Estado e Sociedade na semiperiferia do sistema mundial: o caso português” in *Análise Social*, XXI, 87-88-89: 869-901.
- SEN, Amartía K. (1992), *Inequality Reexamined*, Oxford: Clarendon Press.
- SEN, Amartía K. (1999), *Development as Freedom*, Oxford, Oxford University Press.
- SILVA, Manuel Carlos (2000), “Racismo e conflitos interétnicos: elementos para uma investigação”, in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 56: 41-63.
- SILVA, Manuel Carlos (2001), “Sociedade e Estado perante as desigualdades sociais: o caso português”, in B. S. Santos, A. Cohn e A. Camargo (orgs.) *Brasil – Portugal entre o Passado e o Futuro. O Diálogo dos 500 anos*. Rio de Janeiro: EMC Edições.
- SILVA, Manuel Carlos (2003), *Solidariedade e Exclusão Social*, Braga: Universidade do Minho (policopiado).
- SILVA, Manuel Carlos e SILVA, Susana (2002), “Práticas e representações sociais face aos ciganos. O caso de Oleiros, Vila Verde”, in *Antropológicas*, 6: 57-86. Porto: Universidade Fernando Pessoa.
- SILVA, Manuel Carlos e CARDOSO, António (2004), “Assimetrias e dependências no desenvolvimento: a região do Minho no noroeste peninsular”, in *Cadernos do Noroeste*, Série Sociologia, *Sociedade e Cultura*, 5, vol. XXI (1-2), 189-216.
- SILVA, Manuel Carlos e LEANDRO, Maria Engrácia (2003), *Diagnóstico da Rede Social*, Braga: Universidade do Minho e Câmara Municipal de Braga.
- SILVA, Manuela (1996), “A exclusão social será inevitável?”, in *Brotéria*, vol. 142, 2: 229-238.
- SIMMEL, Georges (1971), “The Poor”, in D. N. Levine (org.) *Georg Simmel: On the Individuality and Social Forms*, The University of Chicago Press.
- STROBEL, Pierre (1996), “De la pauvreté à l’exclusion social: société salariale ou société des droits de l’homme”, in *Revue Internationale des Sciences Sociales*, 148, UNESCO.
- TORRES, Anália, WANDSHNEIDER, Miguel, SOUSA, Paulo (1993), “Pobres: modos de ser e de parecer”, in *Actas do II Congresso Português de Sociologia, Estruturas Sociais e Desenvolvimento*: 325-339, Lisboa: Fragmentos.
- TOWNSEND (1971), *The Concept of Poverty*, Londres: Heinemann.
- VALA, Jorge (1993), “Representações sociais e psicologia do conhecimento quotidiano”, in J. Vala e M. B. Monteiro (orgs.), *Psicologia Social*: 475-502, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

- WALLERSTEIN, Immanuel [1990(1974)], *O Sistema Económico Mundial*, Porto: Afrontamento.
- WEBER, Max [1978 (1920)], *Economy and Society*, editado por G. Roth e C. Wittich, Berkeley e Londres: University of California Press.
- XIBERRAS, Martine (1993), *As Teorias da Exclusão. Para uma construção do imaginário do desvio*, Lisboa: Instituto Piaget.

Conclusão

Das políticas que se fazem à acção esclarecida

Fernando Bessa Ribeiro

Primeiro pela palavra, agora pelo texto, académicos, técnicos e gestores de políticas de inclusão social apresentaram análises e processos de intervenção social baseados nas RS; reflectiram sobre as teorias explicativas da pobreza e exclusões sociais; enfim, discutiram as políticas sociais de enquadramento da acção contra as formas sociais de sofrimento humano e suas expressões individuais. Cabendo-me encerrar o livro, será útil (re)começar pelo princípio: o conceito de rede. Num exercício quase arqueológico, Portugal (2007) convoca a nossa atenção para a generalização do seu uso nos mais diversos campos, como o político e o académico. No seu entender, o sucesso deste conceito está ligado, entre outros aspectos, ao desenvolvimento tecnológico das comunicações que facilitou o incremento das interacções entre os indivíduos, as economias e as demais actividades humanas. Em termos conceptuais, como justamente sublinha Castells (2003: 453), o que se destaca na rede é a ausência de um centro, substituído por nós e ligações de intensidade e geometria variáveis entre eles. Apesar dos seus usos recentes, o conceito de rede social apareceu na sociologia e na antropologia social na década de 1930, desenvolvendo-se principalmente no pós-Segunda Guerra Mundial através dos contributos das antropologias britânica e americana (Portugal 2007: 3-4). Segundo Mercklé,

uma rede social pode ser definida como um “conjunto de unidades sociais e de relações, directas ou indirectas, entre essas unidades sociais, através de cadeias de dimensão variável”. As unidades sociais podem ser indivíduos ou grupos de indivíduos, informais ou formais, como associações, empresas, países. (Portugal 2007: 23-24)

Como foi já amiúde referido ao longo do livro por diferentes autores, as RS foram impulsionadas em Portugal pelas políticas adoptadas pelo governo do Partido Socialista na segunda metade da década de 1990.¹ Atendendo aos objectivos a alcançar e às práticas a implementar, estas políticas parecem pro-

¹ A Resolução do Conselho de Ministros n.º 197/97 exprime com clareza a vontade política que balizou o enquadramento político-jurídico das RS: articulação de iniciativas de solidariedade social comprometidas com a luta contra a pobreza e a erradicação das formas extremas de exclusão social.

curar responder à questão formulada por Robert Putnam: “em que medida todos podemos beneficiar de uma rede social ampla com normas e confiança associadas?” (Portugal 2007: 19). Através delas pretende-se compensar as insuficiências do Estado-Providência, severamente golpeado pelas transformações impostas pelas políticas neoliberais implementadas a partir da década de 1980, primeiro nos Estados Unidos e no Reino Unido, posteriormente em toda a Europa. Inspirado em alguns aspectos marcantes da Sociedade-Providência, largamente discutida e defendida por Santos (1993), como a entreatajuda familiar e o apoio vicinal, e procurando desenvolver as políticas de parceria implementadas pós-25 de Abril (cf. Rodrigues e Stoer 1998), o Governo português procurou implementar novas políticas sociais tendo em vista explorar de forma virtuosa os elementos mais positivos da solidariedade social nos diferentes níveis da organização político-administrativa do território. Destaca-se aqui o nível local, nomeadamente de freguesia, no qual se pretende tirar partido dos diferentes tipos de ajuda, quer formal, quer informal, implementados e/ou incentivados pelas instituições e associações colectivas da sociedade civil. Para o sucesso desta orientação política concorrem também, como refere Ruivo, a propósito da organização sociopolítica em Portugal,

[as] redes de contacto e conhecimentos, com base de ancoragem umas vezes precisas, outras difusas, mas todas elas fazendo apelo a solidariedades partilhadas, com pontos-chave e fileiras privilegiadas [...] que serão decisivas na explicação da intervenção ou não do Poder Local na luta contra a exclusão social. (2000: 29)

Apesar das limitações e dos constrangimentos a que estão sujeitas, alguns de grandeza estrutural e sistémica, as RS detêm capacidades reais para actuar como um instrumento para a implementação de políticas de recorte progressista comprometidas com a inclusão social, sobretudo quando o ambiente político-institucional e as dinâmicas sociais locais são favoráveis. Um e outras são fundamentais para a concretização das parcerias, envolvendo instituições e actores comprometidos com a luta contra a pobreza, das quais dependem a boa implementação de iniciativas sociais com impactos positivos junto dos mais despossuídos. Em linha com o observado por alguns de nós ao longo do livro, Alves *et al.* sublinham justamente que o trabalho em parceria, a partilha de recursos e a busca de soluções de modo concertado constituem “um dos pontos fortes do programa Rede Social” (2007: 128).

Em contraponto, importa considerar que as RS podem ser sujeitas a diferentes usos políticos, cujos objectivos e finalidades estão longe do acima enunciado. Para a sua efectiva compreensão é necessário mobilizar a reflexão crítica acerca da “Sociedade-Providência”. No caso português trata-se de fazer a crítica à tese da Sociedade-Providência defendida por Santos (1993) e, seguidamente, entre outros, por Rodrigues e Stoer (1998), para quem há em Portugal

“um Estado de bem-estar bastante fraco [que] coexiste com uma sociedade de bem-estar forte” (Rodrigues e Stoer 1998: 13). Se há que reconhecer algumas virtudes e aspectos positivos, o conhecimento sociológico baseado em trabalho de campo intensivo e de longa duração coloca em evidência que, como tem sido sustentado por Silva (1998, 1999), a tal “Sociedade-Providência” é em Portugal atravessada por formas intensas de desigualdade e de relacionamento assimétrico entre os indivíduos, constituindo-se em terreno fértil de práticas e de produção de relações clientelares, não raro envolvendo a Igreja católica. Mas não só, este incensar da “Sociedade-Providência” acaba por abrir a porta às propostas liberais de “menos Estado”, entregando nas mãos do poder político local e, em última instância, nos cidadãos e nas organizações da sociedade civil a tarefa de lutar contra a pobreza e as exclusões que são, importa não esquecer, produzidas ou consentidas pelo Estado. Vistas sob esta óptica, as RS podem funcionar como um excelente instrumento para permitir que o Estado saia de cena, desobrigando-o, sem custos políticos, das responsabilidades que lhe devem ser assacadas ou, quando muito, permitindo-lhe que ele desenvolva políticas sociais de carácter assistencialista, muitas vezes em reforço dos poderes e das diversas instâncias que no terreno controlam, para seu proveito, os cidadãos. Em suma, as RS, como qualquer outro programa de combate às exclusões, não são, por si só, a panaceia para resolver os problemas com que nos confrontamos, pelo que elas só poderão realizar plenamente os seus objectivos no quadro da construção de novas estruturas económicas e sociais capazes de atacar as causas que as justificam e não de agir só sobre os seus efeitos.

Retomando um argumento já acima a florado, o que foi dito não autoriza a negação das possibilidades das RS nem, tão-pouco, impede o reconhecimento da sua capacidade em se constituírem, sobretudo nos casos mais bem sucedidos, em formas concretas de democracia participativa, na qual os cidadãos participam, nomeadamente através das suas associações e outros colectivos, na tomada de decisões sobre assuntos e problemas que lhes dizem directamente respeito, em estreita articulação com o poder político local e os representantes dos organismos do Estado. Neste sentido, é importante sublinhar o papel decisivo que as RS podem desempenhar no reforço da capacidade de intervenção política das freguesias – o governo local mais próximo dos cidadãos, precisamente aquele que mais se abeira da configuração política em que o poder é directamente exercido pelos cidadãos – de forma a que elas se possam organizar, nomeadamente por via da dinâmica política local, em “espaços de democracia de proximidade”, como designa Santos (2002) a propósito do orçamento participativo na cidade brasileira de São Paulo. Se bem que numa perspectiva teórica nada coincidente, e considerando que a sua argumentação está eivada de um optimismo pouco prudente, também Castells (2003: 450 ss)

considera que os governos regionais e locais estão a desempenhar um papel importante na revitalização da democracia, tendo-se assumido como actores cruciais no domínio das políticas de desenvolvimento económico e, logo, da luta contra a pobreza e as exclusões sociais.²

As políticas de enquadramento das RS rejeitam o fatalismo, isto é, a pobreza e as exclusões sociais como fazendo parte da ordem natural das coisas.³ Esta recusa do fatalismo é inseparável da própria fundação da sociologia da pobreza.⁴ Como escrevem Paugam e Schultheis (1998), num texto introdutório a uma das edições do estudo de Simmel [1998 (1907)] sobre a pobreza, este autor foi um dos primeiros a romper com todo o tipo de concepções naturalistas ou substancialistas então em voga para a explicação deste fenómeno social. Para Paugam e Schultheis (1998: 15), a pobreza deve ser entendida segundo a conceptualização formulada por Simmel: socialmente construída. O seu sentido é aquele que os actores numa dada sociedade lhe dão, dependendo, pois, das relações sociais que nela se estabelecem. Para uma compreensão densa da pobreza e das exclusões sociais, e apesar de ser politicamente decisivo, não basta colocar em causa este fatalismo e os seus discursos, que remetem para os pobres a responsabilidade pela sua situação.⁵ É imperioso proceder-se, designadamente com o bom uso dos instrumentos analíticos produzidos pela sociologia da pobreza, a um deslocamento do olhar, de forma a procurarmos as suas causas concretas em outros lugares e contextos. Observando as estruturas e o modo como elas operam no quotidiano local onde cada um vive a sua vida, trata-se de seguir, como Bourdieu (1993) nos propõe, os princípios colocados em marcha pela medicina grega: procurar as doenças invisíveis, as coisas que o corpo não mostra nem os sinais falam. Quando aplicado ao social, significa ir para além daquilo que as aparências tornam mais evidente: os actores sociais e as suas práticas, sem que, convém sublinhar, sejam ignorados ou desvalorizados ao ponto de lhes retirado qual-

² Esta discussão interpela as teses estafadas do desaparecimento do Estado ou, quando muito, do seu confinamento a formas anódinas de poder, em descrédito quase absoluto face às dinâmicas sociopolíticas mais recentes (v., entre outros, Borges 2006).

³ A retórica “fatalista” é bem conhecida: a explicação da pobreza com base na inadaptação do indivíduo ao mercado de trabalho, à falta de espírito de competição ou, muito simplesmente, à ausência de capacidade de iniciativa e de empreendedorismo. Desta forma é camuflado o papel desempenhado, nestes fracassos individuais, pelas estruturas políticas e económicas que organizam o nosso tempo. Este discurso é velho, sendo desde há muito aplicado, por exemplo, ao campo da educação. É o caso do estudo sobre a reprodução social em meio escolar, hoje clássico, de Bourdieu e Passeron (1978), que coloca a nu as teses das elites e dos teóricos meritocratas que procuram explicar o fracasso escolar com base na falta de dom inato, quer dizer, na falta de aptidões intrínsecas para a aprendizagem escolar.

⁴ Segundo Paugam (2005), se Marx e Tocqueville podem ser considerados como precursores da sociologia da pobreza, o seu fundador foi Simmel, com o seu texto pioneiro sobre os pobres, no qual procede a uma clarificação dos conceitos sobre a pobreza e mostra os modos de constituição dos pobres enquanto categoria social e sua relação com a sociedade em geral.

⁵ O célebre estribilho *blame the victim*, tão caro ao discurso neoliberal, é expressão forte desta abordagem ideológica.

quer tipo de relevância para a trajectória da história e, neste caso, para a acção contra a pobreza e as exclusões sociais.

Não devemos perder do nosso horizonte de análise que é na sociedade, na forma como ela se estrutura e opera, que residem as causas explicativas profundas da pobreza e da exclusão em que são lançados segmentos significativos da população (v. Costa 2004). O problema fundamental reside, pois, nas estruturas económicas e políticas que produzem, sob as mais diversas formas, desigualdades violentas e injustas. Observando as últimas duas décadas, o alargamento das desigualdades está directamente conectado com as políticas neoliberais e a alteração da correlação de forças ao nível da estrutura de classes das sociedades contemporâneas. Entre outros aspectos, esta permitiu às elites, claramente desinteressadas dos compromissos redistributivos que caracterizam o Estado-Providência, celebrarem as desigualdades, elevando-as à condição de princípio biológico para daí tirarem o máximo proveito. Daí o crescimento explosivo mas não inevitável das desigualdades económicas a nível mundial, cuja expressão forte, entre muitos outros números, é a concentração de metade da riqueza mundial em apenas 2% da população.⁶ Mas não só, é indispensável relevar também que o fosso entre os países ricos e os países pobres não parou, nas últimas décadas, de se alargar, verificando-se retrocessos impressionantes em diversas zonas do planeta, como é reconhecido há já alguns anos, certamente a contragosto, pelo próprio Banco Mundial, instituição-farol da configuração neoliberal do mundo na actual fase do capitalismo (v. www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty/report/Poroverv.pdf).⁷ Se pensarmos a uma escala de longa duração, veremos que o alargamento e a multiplicação das desigualdades (Dubet, 2004) constituem um fenómeno estrutural do capitalismo composto de duas dimensões: desigualdades no interior de cada país; desigualdades entre países. Como justamente escreve Wallerstein (1998), desafiando aquilo que se poderá designar por senso comum sociológico e, em última instância, a ideia do progresso em

⁶ É oportuno lembrar as palavras de um informante-chave para o meu trabalho de campo em Moçambique no ano de 2001. Apoiado numa sabedoria bem africana construída ao longo de mais de seis décadas de vida intensa e marcada por momentos muito complicados, falou-me sobre a “fábrica da pobreza” que Moçambique tem em funcionamento. Parémia lúcida e corrosiva das políticas neoliberais, escutei-a no escritório duma empresa de processamento industrial de castanha de caju que resistiu a tudo, menos às políticas neoliberais de ajustamento estrutural (Ribeiro 2004: 179).

⁷ Embora sendo marginal à presente discussão, não se pode obnubilar também o problema da (ausência de) paz no nosso tempo. Ao contrário do que nos prometeram os arautos do “fim da história” (cf. Fukuyama 1992), e decorridos quase vinte anos, o colapso da União Soviética e dos seus aliados não produziu um mundo mais seguro nem, tão-pouco, fez travar a redução das despesas militares. Neste campo, a única coisa que efectivamente mudou foi a retórica da justificação. Desaparecida a “ameaça” soviética, as despesas militares passaram a ser ideologicamente sustentadas pela retórica da intervenção humanitária. Numa completa corrupção de conceitos e valores, passamos a conviver com a guerra “humanitária” e as operações de manutenção da “paz” que, à revelia da ONU e do Direito internacional, outra utilidade não têm do que a imposição dos interesses políticos e económicos dos Estados centrais através da ameaça e, sempre que necessário, do uso da força contra os Estados “mal comportados”.

que assenta a modernidade, os países mais pobres estão a um nível idêntico, e por vezes pior, ao que estavam aqueles que se encontravam em igual situação em 1820.⁸

Face a estes constrangimentos de dimensão mundial, quais as possibilidades dos actores sociais para agirem? Esta questão é particularmente pertinente para todos aqueles que, como técnicos e especialistas, procuram implementar as políticas e os programas sociais definidos pelos responsáveis políticos dos diferentes níveis de poder. É evidente que a acção é possível e urgente. Desde logo porque, como alude Dubet (2004: 41), o poder não é simplesmente atribuído e garantido pela estrutura das posições sociais, podendo também ser adquirido e/ou alargado através de uma capacidade estratégica própria baseada no bom uso dos recursos e “capitais” que cada indivíduo pode mobilizar na sua acção. Quer dizer, mesmo aqueles que se encontram em posições sociais subordinadas podem agir com algum sucesso, sobretudo se a sua acção for iluminada por uma razão esclarecida, logo crítica.⁹ Ela é especialmente importante para os técnicos e especialistas em intervenção social, uma vez que só desta forma é possível controlar a ilusão voluntarista, quer dizer, a acção quase sempre guiada por aquilo que Bourdieu (1993) designa, em *La Misère do monde*, por o bom senso e os bons sentimentos, através da qual se coloca tudo na acção técnica no lugar, sem cuidar de saber que não se está a agir sobre as causas mas sim sobre os efeitos. Por outras palavras, quando falamos de exclusões sociais e de pobreza, os problemas não são apenas de melhor ou pior competência técnica na intervenção social, ainda que tal não possa ser descartado, mas principalmente de natureza política e assim devem ser compreendidos e discutidos.

A acção técnica no terreno deve ser mantida e, se possível, ampliada, beneficiando do suporte institucional e dos recursos mobilizados, em primeiro lugar, pelo Estado, sem deixar de ter sempre presente que as causas das exclusões se

⁸ Este sofrimento social é acompanhado, melhor dito, é indissociável da crise ambiental em que o planeta e a humanidade estão mergulhados: destruição acelerada dos ecossistemas e da biodiversidade, “efeito de estufa”, desertificação e envenenamento dos solos e da água. Se a longo prazo a degradação ambiental pode colocar em causa a existência de vida no planeta, no presente os seus impactos são já socialmente devastadores, fazendo-se sentir sobretudo nos países pobres. Esta situação interpela não só os fundamentos em que assenta a economia política do capitalismo, alicerçados na utilização predatória de recursos naturais, nomeadamente os renováveis como os haliêuticos consumidos a um ritmo insustentável, como reforça, com agravada acuidade face ao impacto ecológico produzido pelo crescimento económico explosivo da China e da Índia, a questão da estabilização demográfica na agenda política global.

⁹ A esta razão não devem ficar estranhos os cientistas sociais e os académicos, sobretudo porque, ao contrário dos sonhos positivistas, não existe nenhuma “torre de marfim” onde se possa produzir conhecimento sociológico despido de valores e de modo politicamente desinteressado. Como justamente defende Donham (1990: 193), certamente inspirado nas histórias do *Lucky Luke*, uma ciência social estritamente neutral é tão impossível como saltar sobre a própria sombra. Independentemente do lugar ocupado na estrutura organizacional da sociedade em que vivemos – sem deixar de considerar que ele condiciona a margem de manobra que podemos utilizar para agir –, os cidadãos críticos não devem remeter-se a uma espécie de limbo posicional, sobretudo aqueles que têm as condições para falar, no sentido que lhe é dado por Bourdieu (*in* Delsaut e Rivière 2002).

combatem sobretudo no terreno da política, através da acção colectiva organizada. Apesar das suas limitações, como acima foi analisado, esta acção encontra nas RS um instrumento de intervenção social relevante para a luta contra a pobreza e o apoio aos cidadãos mais carenciados, através da articulação de vontades e recursos, permitindo superar parte das fraquezas dos programas quando implementados de forma autónoma. Neste contexto, o trabalho dos técnicos, melhor dito, o trabalho de todos nós não é, de modo algum, inútil, desde que, no exercício da estreita margem de manobra deixada pelas instituições e organizações a que nos encontramos vinculados, sejamos capazes de mobilizar o saber técnico, certamente também sociológico, para lutar pela mudança social e política.

Nada está definitivamente fixado. Incapazes de nos levar ao seu “jardim das delícias”, as promessas fracassadas do neoliberalismo ferem de morte o mito do fim da história inventado nos salões confortáveis do Departamento de Estado americano. A sua fraqueza é a brecha por onde a desobediência cresce e se enraízam os sonhos de um mundo melhor, de todos aqueles que sabem que, como bem o enunciou Hobsbawm, “a única generalização cem por cento segura sobre a história é aquela que diz que enquanto houver raça humana haverá história” (1996: 18). Por onde começar? Começar por dizer não à mais forte das ideias dominantes que nos dominam: a de que não há alternativa ao que existe.¹⁰ Este trabalho lento e paciente tem de ser feito no quadro do alargamento e aprofundamento da cidadania. É claro que esta não é algo que nos é dado ou oferecido, é, antes, algo que se conquista e se constrói. Sobretudo quando a desejamos interpeladora, crítica e rebelde. É armados com ela que podemos fazer a discussão do mundo, em especial de tudo aquilo que diga respeito ao que Bourdieu cunhou como a “utopia (em vias de realização) de uma exploração sem limites” (1998: 129).

A tarefa é imensa. Mas a imaginação de uma alternativa cidadã significa a possibilidade, devemos compreendê-lo, de construirmos, sem exclusões, um mundo melhor para todos, em lugar de um mundo desejável apenas para alguns, aqueles a quem o dinheiro e a propriedade atribuíram o privilégio de beneficiarem das vantagens proporcionadas pelo trabalho das gerações de homens e mulheres que nos antecederam. E apesar do muito que há ainda para percorrer, é conveniente não obnubilar que existe já um trabalho imenso que procura imaginar e implementar novas soluções, nas quais redes sociais de outro tipo certamente se organizarão: nos bairros populares venezuelanos, nos acampamentos e assentamentos dos sem-terra brasileiros, nos movimentos sociais, nas redes alternativas de discussão que fazem circular informação e polémicas pela *internet*, nos fóruns sociais. Concretizando algumas das solu-

¹⁰ Sobre os efeitos sociais e políticos da “inexistência de alternativa”, v. Fitoussi (2004: 97ss).

ções caras a estas “multitudes”,¹¹ para tomar o conceito formulado por Hardt e Negri (2000) e seguindo a síntese programática apresentada por Ramonet (2000: 6-7), trata-se de construir uma outra economia, mais solidária e comprometida com uma distribuição menos desigual da riqueza e do bem-estar, desarmando os mercados financeiros e asfixiando os paraísos fiscais; uma nova partilha do trabalho e dos rendimentos numa economia plural, onde o mercado deixará de ter um papel hegemónico, com um sector solidário e um tempo livre cada vez mais importantes; enfim, uma sociedade onde cada indivíduo, desde o nascimento e sem ligação à sua condição familiar, possua um rendimento pessoal mínimo que garanta o acesso aos bens sociais fundamentais, substituindo assim o princípio de um rendimento para existir pelo princípio do rendimento porque existe, pois, importa não o ignorar, a capacidade produtiva para gerar riqueza assenta nos saberes científicos e técnicos desenvolvidos e acumulados pelas gerações anteriores.

•••

Com este livro encerra-se um longo caminho iniciado em 2005 quando, por sugestão de José Portela, então director do Cetrad, se decidiu organizar um seminário de apresentação e discussão dos trabalhos de avaliação das RS levados a cabo por diversas equipas de investigadores do UBI-CES e do Cetrad. Realizado na Covilhã em 28 e 29 de Setembro de 2006, os seus organizadores pretenderam que ele constituísse um espaço de apresentação de experiências e de resultados sobre as RS por parte de académicos, técnicos e gestores das políticas de inclusão social. Considerando o interesse das comunicações apresentadas e os debates por elas suscitados, entenderam os seus organizadores prosseguir em direcção a um texto escrito que compilasse, de forma mais estruturada e coerente, tudo o que foi discutido durante o seminário. Procurando não repetir o que já foi escrito sobre esta iniciativa, nomeadamente na introdução, cabe destacar a pluralidade de olhares sobre as RS e o combate às exclusões sociais proporcionado pelos contributos de cidadãos com posições profissionais, compromissos político-ideológicos e trajectos de vida muito diferenciados, ainda que, sem excepção, animados por um desejo comum de contribuir, com os seus saberes e as suas competências, para a luta sem fim contra a pobreza e as exclusões sociais.

Por fim, este livro procura inscrever-se no campo da *public sociology* (v. Burawoy 2004, 2005a e 2005b), forma de conhecimento reflexivo orientado para os públicos não-académicos, em que estes se envolvem nos debates com os académicos sobre assuntos de ordem política, social e moral, entre

¹¹ Não corresponde a povo. Enquanto este é uma unidade, podendo ser representado, a multidão é uma multiplicidade singular, na qual a soberania e a representação não são separáveis nem alienáveis.

outros. Ciente dos seus limites mas acreditando também nos méritos dos textos aqui fixados, é desejo dos organizadores deste livro que ele possa contribuir para um conhecimento mais reflexivo sobre as redes sociais e o problema da pobreza, no quadro da desestabilização da “inevitabilidade do presente” (Burawoy 2004).

Referências bibliográficas

- ALVES *et al.*, João Emílio (2007), *Emprego, Formação e Redes Sociais*. Oeiras, Celta.
- BORGES, Célia Regina Congílio (2006), “Acções governamentais e reestruturações produtivas no Brasil: o mito do Estado mínimo”, *Cronos*, vol. 7, 1, 127-149.
- BOURDIEU, Pierre (1993), “Post-scriptum”, in Pierre Bourdieu (sous la direction de), *La Misère du monde*. Paris, Seuil, 1448-1554.
- BOURDIEU, Pierre (1998), *Contrafogos*. Oeiras, Celta.
- BOURDIEU, Pierre e Jean-Claude Passeron (1978), *A Reprodução: Elementos para uma Teoria do Sistema de Ensino*. Lisboa, Vega.
- BURAWOY, Michael (2004), “Public sociologies: contradictions, dilemmas and possibilities”, *Social Forces*, 82 (4): 1-16.
- BURAWOY, Michael (2005a), “The critical turn to public sociology”, *Critical Sociology*, vol. 31, n.º 3: 314-326.
- BURAWOY, Michael (2005b), “For public sociology”, *American Sociological Review*, vol. 70 (Fevereiro: 4-28).
- CASTELLS, Manuel (2003), *A Era da Informação: Economia, sociedade e cultura (o fim do milénio)*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- COSTA, Alfredo Bruto da (2004), *Exclusões Sociais*. Lisboa, Fundação Mário Soares/ Gradiva (4.ª edição).
- DELSAUT, Yvette e Marie-Christine Rivière (2002), *Bibliographie des travaux de Pierre Bourdieu suivi d'un entretien sur l'esprit de la recherche*. Pantin, Le Temps des Cerises.
- DONHAM, Donald L. (1999), *History, Power, Ideology: Central issues in marxism and anthropology*. Berkeley, University of California Press.
- DUBET, François (2004), *Les Inégalités multipliées*. Paris, L'Aube.
- FITOUSSI, Jean-Paul (2004), *La Démocratie et le marché*. Paris, Grasset et Fasquelle.
- FUKUYAMA, Francis (1992), *The End of the History and the Last Man*. Nova Iorque, The Free Press.
- HARDT, Michael e Antonio Negri (2000), *Empire*. Cambridge, Harvard University Press.
- HOBBSBAWM, Eric (1996), *A Era dos Extremos: História breve do século XX (1914-1991)*. Lisboa, Presença.
- PAUGAM, Serge (2005), *Les Formes élémentaires de la pauvreté*. Paris, PUF.
- PAUGAM, Serge e Franz Scultheis (1998), “Introduction: naissance d'une sociologie de la pauvreté”, in Georg Simmel, *Les Pauvres*. Paris, PUF, 1-34.

- PORTUGAL, Sílvia (2007), “Contributos para uma discussão do conceito de rede na teoria sociológica”, *Oficina do CES*, n.º 271, 1-35.
- RAMONET, Ignacio (2000), “Pour changer le monde”, *Manière de voir*, n.º 52, 6-7.
- RIBEIRO, Fernando Bessa (2004), *Sistema Mundial, Manjaceze e Fábricas de Caju: Uma etnografia das dinâmicas do capitalismo em Moçambique*. Vila Real, Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro (tese de doutoramento).
- RODRIGUES, Fernanda e Stephen Stoer (1998), *Entre Parceria e Partenariado: Amigos amigos, negócios à parte*. Oeiras, Celta.
- RUIVO, Fernando (2000), *Poder Local e Exclusão Social: Dois estudos de caso de organização local da luta contra a pobreza*. Coimbra, Quarteto.
- SAID, Edward W. (2003), “O humanismo: última muralha contra a barbárie”, *Le Monde diplomatique – edição portuguesa*, ano 5 (54), 8-9.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1993), “O estado, as relações salariais e o bem-estar na semiperiferia: o caso português”, in Boaventura de Sousa Santos (org.), *Portugal: um retrato singular*, Porto, Afrontamento, 15-56.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (2002), *Democracia e Participação: O caso do orçamento participativo de Porto Alegre*. Porto, Afrontamento.
- SILVA, Manuel Carlos (1998), *Resistir e Adaptar-se: Estratégias e constrangimentos camponeses no Noroeste de Portugal*. Porto, Afrontamento.
- SILVA, Manuel Carlos (1999), “Sociedade-Providência em meio rural: virtualidades e limites”, in A. Lucas Marin e P. Gonzalez Ruiz (orgs.), *La Participación en un Mundo en Crisis*. Madrid, Subcomité Iberoamericano do Comité de Investigação 10 da Associação Internacional de Sociologia, 155-179.
- SIMMEL, Georg [1998 (1907)], *Les Pauvres*. Paris, PUF.
- WALLERSTEIN, Immanuel (1998), *O Capitalismo Histórico (seguido de) A civilização capitalista*. Vila Nova de Gaia: Estratégias Criativas.
- RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS N.º 197/97 (Diário da República – I Série-B, n.º 267 de 18/11/1997).
- www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty/report/Poroverv.pdf (17 de Janeiro de 2003).

Índice

<i>Lista de siglas</i>	7
<i>Agradecimentos</i>	9
<i>Introdução</i> Alcides A. Monteiro	11
PARTE I. A Rede Social na primeira pessoa: experiências no terreno e seus resultados	
CAPÍTULO I. <i>O caso da Guarda</i> Ana Margarida Almeida	21
CAPÍTULO II. <i>O caso de Macedo de Cavaleiros</i> Salomé Caturna	33
COMENTÁRIO. <i>Os processos de implementação do CLAS e do CISF: experiências e perspectivas</i> Timothy Koehnen	41
PARTE II. Exercícios de intervenção, acompanhamento e avaliação: resultados e debates metodológicos	
CAPÍTULO III. <i>A Rede Social de Carrazeda de Ansiães: experiências, discursos e perspectivas</i> Hermínia Gonçalves	49
CAPÍTULO IV. <i>Entre o entusiasmo dos técnicos e o cepticismo dos parceiros: o processo de avaliação de uma rede social em contexto de conflito político</i> Fernando Bessa Ribeiro e Alberto Baptista	69
CAPÍTULO V. <i>Redes Sociais: será que também posso participar?</i> Alcides A. Monteiro	81

PARTE III. *Políticas de combate à pobreza e à exclusão social:
dilemas e perspectivas*

CAPÍTULO VI. <i>O Plano Nacional de Acção para a Inclusão Social 2006-2008: uma apresentação breve</i>	99
Alda Teixeira Gonçalves e Fernanda Rodrigues	
CAPÍTULO VII. <i>Urge repensar a pobreza portuguesa, a partir do chão e muito para lá dos pobres</i>	109
José Portela	
CAPÍTULO VIII. <i>Desigualdade, pobreza e exclusão social: conceitos polissémicos</i>	137
Manuel Carlos Silva	
CONCLUSÃO. <i>Das políticas que se fazem à acção esclarecida</i>	161
Fernando Bessa Ribeiro	

REDES SOCIAIS
EXPERIÊNCIAS, POLÍTICAS E PERSPECTIVAS

Organização: Alcides A. Monteiro e Fernando Bessa Ribeiro

Capa: Edições Húmus

© Edições Húmus, Lda., 2008

Apartado 7097

4764-908 Ribeirão

Telef. 252 301 382 Fax: 252 317 555

Impressão: Papelmunde, SMG, Lda. – V. N. Famalicão

1.ª edição: Dezembro de 2008

Depósito legal: 291025/09

ISBN: 978-989-8139-13-9



/ Este livro encontra as suas raízes no seminário realizado em Setembro de 2006 na Universidade da Beira Interior, numa organização conjunta do UBI-CES e do CETRAD. Nele participaram investigadores destes dois centros de investigação, técnicos das administrações central e locais e colegas de outras instituições universitárias que trabalham sobre as questões da pobreza e da exclusão social. Tendo como elemento agregador as redes sociais vistas a partir de diferentes posições teóricas e institucionais, a obra pretende contribuir para o debate crítico sobre a pobreza e a exclusão social, equacionando causas, apresentando experiências e apontando caminhos.

Alcides A. Monteiro é professor auxiliar no Departamento de Sociologia da Universidade da Beira Interior, onde desempenha funções de Director do Mestrado em Empreendedorismo e Serviço Social. É investigador efectivo no UBI-CES e investigador associado do CETRAD.

Tem centrado o seu interesse sobre os processos de desenvolvimento local e de exclusão social, as metodologias de investigação-acção e de avaliação participativa, assim como o associativismo e as dinâmicas da sociedade civil.

Fernando Bessa Ribeiro é professor auxiliar no Departamento de Economia, Sociologia e Gestão, investigador efectivo no CETRAD e investigador auxiliar no CICS. Tem trabalhado sobre dinâmicas do capitalismo e processos de modernização em Moçambique e sobre prostituição feminina em Portugal e no Brasil. As redes sociais são um dos seus interesses mais recentes, tendo acompanhado, como avaliador externo, o processo de implementação da rede social no concelho transmontano de Mogadouro.

FCT
Fundação para a Ciência e a Tecnologia
MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR

 **Cetrad**
Centro de Estudos Transdisciplinares para o Desenvolvimento


ubi-CES
Centro de Estudos Sociais

ISBN 978-989-8139-13-9



9 789898 139139