



VIII CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA
40 anos de democracias: progressos, contradições e prospetivas

ÁREA TEMÁTICA: Pobreza, Exclusão Social e Políticas Sociais [ST]

**PLATAFORMAS SUPRACONCELHIAS DA REDE SOCIAL: UMA PROPOSTA
METODOLÓGICA PARA UM SISTEMA DE AVALIAÇÃO**

ALVES, João Emílio

Doutorado em Sociologia do Desenvolvimento

C3i - Instituto Politécnico de Portalegre e CIES-IUL

j.alves@ipportalegre.pt

MARTINS, Alexandre Cotovio

Doutorado em Sociologia

C3i - Instituto Politécnico de Portalegre e CESNOVA

alxmiguelc@gmail.com

Resumo

Criadas em 2006, na sequência da revisão legislativa que enquadrava o programa Rede Social, as plataformas supraconcelhias surgem com o objetivo central de constituírem espaços de difusão e circulação de informação entre os vários Conselhos Locais de Ação Social (CLAS); de análise e encaminhamento de processos e problemas para um nível supra concelhio e de reflexão partilhada sobre os problemas e necessidades diagnosticadas no quadro de cada rede social municipal, embora numa perspetiva integrada a nível regional. Nesta comunicação começa-se por fundamentar a relevância de um processo de avaliação dirigido a estas parcerias alargadas, para, depois, expor a metodologia de suporte à operacionalização de um sistema de avaliação com o objetivo de avaliar o trabalho desenvolvido no seu âmbito, identificar e tipificar os respetivos modelos de organização, conhecer as suas dinâmicas de funcionamento, os objetivos gerais e específicos a que se propõem atingir, bem como proceder a uma caracterização das entidades que as constituem. Com a pesquisa subjacente a esta comunicação pretende-se colmatar uma lacuna no que respeita à necessidade de elaborar e implementar um dispositivo de avaliação especificamente dirigido a estas parcerias alargadas, focando-se, em particular nesta exposição, um conjunto de aspetos de cariz metodológico a incorporar no modelo de avaliação a elaborar e a implementar junto das 28 plataformas supraconcelhias existentes em Portugal.

Abstract

Created in 2006, following the legislative review that framed the Social Network program, territorial platforms come with the core objective to constitute spaces of diffusion and circulation of information between the various Local Councils for Social Action (CLAS); analysis and forwarding processes and problems for a municipal level and above shared on the problems and needs identified within each municipal social network, although an integrated regional perspective reflection. This communication begins by support the relevance of an evaluation process directed to these broader partnerships, to then expose the methodology to support the operationalization of an evaluation system to evaluate the work in its scope, identifying and typify the respective models of organization, knowing its dynamic operation, the general and specific objectives that they aim to achieve and carry out a characterization of the entities that constitute them. With the research underlying this communication is intended to fill a gap regarding the need to develop and implement a specifically directed to these broader partnerships device evaluation, focusing, in particular in this exhibition, a number of methodological aspects of the nature incorporate the assessment model to develop and implement together the 28 existing territorial platforms in Portugal.

Palavras-chave: Plataformas supraconcelhias; rede social; avaliação.

Keywords: Territorial platforms; social network; evaluation.

1. Introdução

Assiste-se hoje em Portugal ao lançamento e consolidação de um conjunto de programas e medidas de política social que se constituem como instrumentos para novas formas de intervenção social, de promoção da inclusão social e da igualdade de oportunidades, visando não só a erradicação ou atenuação da exclusão, mas também o fomento de novas formas de coordenação e mobilização de um conjunto diversificado de atores sociais, de inserção institucional variada, no âmbito da constituição de parcerias alargadas.

É neste contexto que se insere o programa *rede social*. Entendido sucintamente como um fórum de articulação de esforços com base na livre adesão das autarquias e entidades públicas e/ou privadas sem fins lucrativos que a ele queiram aderir, o processo de disseminação e consolidação deste programa no território nacional e as alterações que lhe sucederam, concretamente a constituição das plataformas territoriais supraconcelhias, evoluiu para um quadro mais exigente e consonante com os novos desafios que a expansão das políticas sociais têm vindo a conhecer no quadro da União Europeia.

Criadas em 2006, na sequência da revisão legislativa que enquadrava o programa acima referenciado, as plataformas supraconcelhias da rede social, surgem com o objetivo central de constituírem espaços de difusão e circulação de informação entre os vários Conselhos Locais de Ação Social (CLAS), uma das estruturas de cada rede social concelhia; de análise e encaminhamento de processos e problemas para um nível supra concelhio; e de reflexão partilhada sobre os problemas e necessidades diagnosticadas no quadro de cada rede social em particular (Alves, 2012). É sobre estas novas estruturas de parceria, de âmbito mais alargado, que concentramos a nossa análise, procurando demonstrar a pertinência e atualidade de um sistema de avaliação orientado para monitorização e avaliação das mesmas, de cujos passos do ponto de vista da sua construção, damos conta nos capítulos seguintes.

2. Do Programa Rede Social às Plataformas Supraconcelhias da Rede Social

As plataformas supraconcelhias correspondem atualmente a uma nova fase do processo de implementação e consolidação do trabalho em parceria gerado pelo Programa Rede Social. Do mesmo modo que a sua génese teve como ponto de partida a importância da existência de valores associados às dinâmicas de solidariedade social que sempre existiram no país, nos mais diversos âmbitos e esferas de atuação, com a finalidade de incentivarem o surgimento de redes de apoio social integrado à escala local, também agora se retomam alguns destes princípios mas numa perspetiva de articulação e complementaridade entre municípios geograficamente mais próximos – as plataformas territoriais supraconcelhias.

A sua origem tem como pressuposto a criação de estruturas da *Rede Social* de âmbito mais alargado, com vista à implementação de condições facilitadoras da articulação entre formas de planeamento a diferentes escalas, entre o nacional e o local, situação que impunha a necessidade de definição de um instrumento único de planeamento a nível concelhio. É assim que, com a publicação do Decreto-Lei 115/2006, de 14 de Junho, se regulamenta o exercício desta estrutura de parceria alargada, no sentido de a tornar uma realidade transversal ao território nacional e cada vez mais ativa (Castro, 2009).

Neste diploma, está então consignada a constituição de plataformas de âmbito territorial, equivalente às NUTS III, perfazendo 28 no seu total, de norte a sul do país, por forma a garantir-se uma articulação e um planeamento concertado supraconcelhio, para a organização dos recursos, das respostas e dos equipamentos sociais, mediante a articulação de instrumentos de planeamento locais, com as medidas e programas de âmbito nacional. É o caso do Plano Nacional de Ação para a Inclusão (PNAI), que encontra no Programa *Rede Social*, e designadamente nas plataformas supraconcelhias, o enquadramento necessário, e por excelência mais eficaz, para a sua operacionalização.

O modelo de operacionalização passa essencialmente pela possibilidade das plataformas territoriais emitirem orientações estratégicas a fim de proceder à adaptação das prioridades, das metas e dos objetivos descritos no PNAI às características específicas dos territórios e, conseqüentemente, de acordo com as prioridades aí definidas. Posteriormente, essas orientações são também tidas em conta na concretização dos Planos de Desenvolvimento Social e nos Planos de Ação Locais de cada território supraconcelhio, exigindo-se assim que

o trabalho a desenvolver pelas mesmas plataformas funcione em estreita sintonia com o processo de elaboração do próprio PNAI, o que tem vindo a acontecer.

Porém, o papel destas estruturas de parceria alargada não se esgota na sua implicação no esforço coletivo de concretização do PNAI a nível do país. É suposto que, no interior de cada uma e de acordo com o território respetivo, possam debater com regularidade os problemas mais relevantes dos municípios que as integram e definir as estratégias de intervenção mais adequadas. A este nível, uma outra tarefa de relevo que estas plataformas podem concretizar passa pela capacidade de contribuir para que a cobertura em equipamentos e respostas sociais nos concelhos do território se torne mais equilibrada e responda de forma mais adequada e eficaz às necessidades das populações locais, evitando, desse modo, a multiplicação desnecessária e a sobreposição de respostas no mesmo espaço de intervenção.

Assumem-se ainda como instância de promoção da circulação de informação, de resolução dos problemas, de aprofundamento de questões sectoriais e de harmonização de iniciativas, reunindo decisores e responsáveis pela definição de prioridades a nível sectorial e temático ou, pelo menos, pela sua implementação e monitorização.

Tal como o Programa *Rede Social* se estendeu a todo o território nacional em praticamente seis anos de existência, tendo-se afirmado como um exemplo e um referencial de inovação no que concerne aos métodos de trabalho, de planeamento, de partilha de informação e de priorização de objetivos e ações, com tradução prática e qualitativa junto das várias culturas profissionais envolvidas, também as plataformas territoriais supraconcelhias parecem perspetivar um outro ângulo de análise sobre os problemas dos territórios e das suas populações, afirmando-se também, por essa via, como um fator de inovação, nomeadamente ao nível de um planeamento fluido e eficaz, tanto à escala nacional, como local, no âmbito das parcerias supraconcelhias (Castro, 2009).

É neste sentido que reside o fundamento nuclear para a realização de um estudo de avaliação dirigido a estas estruturas, colmatando-se, deste modo, uma lacuna no que respeita à necessidade de elaborar e implementar um dispositivo de avaliação especificamente dirigido a estas parcerias alargadas, de extrema importância para a promoção do planeamento e do desenvolvimento dos territórios, especialmente num contexto social e económico marcado por fortes restrições financeiras e escassez de recursos.

3. A construção de um projeto para avaliar as plataformas supraconcelhias da Rede Social: objetivos, metodologia e resultados esperados

Tendo em conta a finalidade central destas parcerias alargadas, o objetivo geral deste projeto é o de desenvolver um processo de avaliação dirigido ao trabalho desenvolvido no âmbito destas estruturas, das suas dinâmicas de funcionamento, dos respetivos objetivos gerais e específicos a que se propõem atingir, da caracterização das entidades que as constituem (no que respeita, por exemplo, à aferição dos graus de envolvimento na discussão concertada dos temas e na concretização das ações programadas), tendo por base o âmbito das suas competências, num conjunto de dimensões de análise que percorrem a sua capacidade designadamente para: promover a articulação de iniciativas emanadas das redes sociais concelhias que integram cada plataforma; facilitar a difusão de informação com utilidade junto das diferentes instituições que compõem os CLAS com assento em cada plataforma; dar resposta/solucionar problemas encaminhados a partir de cada CLAS/Rede social concelhia; definir e difundir orientações para a operacionalização dos Planos Nacionais como o PNAI e o PNI, entre outros, no território de implantação de cada plataforma; apoiar e facilitar os processos de candidatura de projetos a programas de financiamento nacional e europeus.

3.1 Objetivos Específicos

Decorrente do objetivo geral do presente estudo, constitui propósito adicional contribuir para um conhecimento mais aprofundado dos processos, das dinâmicas e dos impactos gerados no âmbito das plataformas supraconcelhias em função de um triplo enquadramento:

- a) o da identificação de casos que constituam “boas práticas” de articulação, de planeamento e de intervenção;

- b) o da conceção e proposta de um dispositivo de autoavaliação dirigido às plataformas supraconcelhias, a ser disseminado e operacionalizado futuramente no quadro do funcionamento interno de cada plataforma;
- c) o da assunção de uma vertente prospetiva, mediante a possibilidade de fornecimento de contributos de cariz teórico, metodológico e empírico, com interesse para a (re)definição de futuras políticas sociais, designadamente as que surgem orientadas para os domínios da inclusão social e da igualdade, domínios para os quais as plataformas supraconcelhias surgem especialmente vocacionadas.

Este triplo enquadramento desdobra-se nos seguintes objetivos específicos:

- i. Elencar e caracterizar as entidades parceiras de cada Concelho Local de Ação Social (CLAS) com assento em cada plataforma supraconcelhia, com o intuito de chegar a uma categorização dos perfis de atuação, de envolvimento e de participação nas dinâmicas de trabalho inerentes a cada plataforma supraconcelhia;
- ii. Identificar o grau de prioridade conferido às questões relacionadas com os projetos, as ações e as dinâmicas de trabalho relacionadas com os domínios da inclusão social, da igualdade de oportunidades, bem como de outras áreas de intervenção específicas de cada plataforma supraconcelhia;
- iii. Conhecer e avaliar casos que possam constituir exemplos de “boas práticas”, quer de diagnóstico, quer de planeamento e de intervenção nos domínios referenciados no ponto anterior;
- iv. Identificar, tipificar e avaliar os impactos de correntes dos possíveis projetos e iniciativas implementadas nos domínios da inclusão social e da igualdade de oportunidades, na procura de possíveis efeitos de mudança operados nos territórios de influência de cada plataforma supraconcelhia, valorizando e disseminando boas práticas de operacionalização do trabalho em parceria alargada;
- v. Contribuir para a montagem e ensaio de um instrumento/dispositivo de autoavaliação permanente e comum, embora minimamente flexível a fim de permitir ajustamentos às realidades locais e às especificidades de cada plataforma supraconcelhia, facilitando, desse modo, uma perspetiva de comparabilidade e de acompanhamento do mesmo a nível nacional, com enfoque nas dimensões da inclusão social e da igualdade de oportunidades (Alves, 2012 e Faustino, 2004);
- vi. Tecer um conjunto de propostas e recomendações com interesse para as instâncias de decisão política central (e/ou local) a respeito, quer das plataformas supraconcelhias, quer do programa Rede Social, em termos futuros, de forma fundamentada e apoiadas na informação empírica recolhida, analisada e sistematizada.

4. Metodologia a utilizar

Para a realização deste estudo e tendo em conta os objetivos propostos, a estratégia metodológica idealizada assenta no que podemos chamar *de pluralismo metodológico*, resultante da conjugação de várias metodologias e técnicas de pesquisa, numa perspetiva articulada, e empregues de forma ajustada às várias fontes de informação e domínios de investigação.

Com efeito, o suporte metodológico desta pesquisa começa por ter em linha de conta o facto de se procurar concretizar uma estratégia de pesquisa onde as preocupações conceptuais e a problematização teórica assumem um lugar preponderante e de forma permanente ao longo da investigação, na qual se projetará o questionamento e a reelaboração de um modelo de análise teórico que enquadrará, do princípio ao fim, a presente pesquisa, muito embora se assuma como princípio orientador do estudo uma perspetiva de cunho prático e direcionado para o fornecimento de indicações com utilidade para a intervenção, tendo como destinatários principais os atores envolvidos nas parcerias supraconcelhias.

Em respeito por este princípio e na sua sequência, prevê-se o recurso a várias técnicas de recolha de informação, associando uma tripla perspetiva metodológica:

- i. extensiva-quantitativa;
- ii. intensiva-qualitativa

iii. análise prospetiva

Cabem na primeira perspetiva e numa primeira fase da investigação, o desenho, o teste e a aplicação de um **inquérito por questionário** a responsáveis técnicos, políticos e dirigentes de várias instituições parceiras, a selecionar aleatoriamente de entre o conjunto de organizações parceiras transversalmente às várias plataformas supraconcelhias. Esta fase do estudo constituirá o momento privilegiado para captar os sentidos e as perceções que alguns dos próprios atores sociais, envolvidos nos processos a estudar, produzem acerca da sua ação em particular e da própria plataforma supraconcelhia a que pertencem em geral.

No âmbito da segunda perspetiva metodológica, coincidente com a segunda fase do estudo e recorrendo à técnica da **entrevista semidiretiva**, prevê-se o aprofundamento da análise junto de determinados interlocutores com competências específicas e de coordenação das plataformas supraconcelhias correspondendo aos Diretores dos Centros Distritais da Segurança Social, por um lado, mas também junto de outros interlocutores, em representação de outros sectores das comunidades com assento nas plataformas, como é o caso das autarquias, do terceiro sector e da sociedade civil.

Ainda neste âmbito da investigação qualitativa, e com recurso à **análise documental**, tomará forma a conceção de um dispositivo de registo e análise fecunda de vários documentos de natureza diversa, produzidos a nível nacional e a nível local, no âmbito, por exemplo, de algumas plataformas supraconcelhias.

Finalmente, no âmbito da terceira perspetiva metodológica, de cunho prospetivo, recorrer-se-á ao **Método Delphi** com o intuito de enquadrar e proporcionar um conjunto de dados e tendências de evolução a respeito do funcionamento das plataformas supraconcelhias, de acordo com um horizonte temporal de médio prazo. A concretização deste método baseia-se na seleção de um conjunto de peritos, com conhecimento sobre as temáticas inerentes às plataformas supraconcelhias, face aos quais são dirigidos questionários sucessivos com o objetivo de aferir até que ponto as diferentes perceções e as tendências de evolução das plataformas supraconcelhias convergem ou não para o mesmo sentido de interpretação. A sistematização e a categorização da informação recolhida e validada, proporcionará elementos de reflexão significativa para o desenho de uma proposta futura de continuidade ou reformulação do enquadramento legal, dos objetivos e das estratégias de funcionamento das mesmas plataformas supraconcelhias. Do uso desta técnica, paralelamente à informação empírica decorrente da combinação das anteriores perspetivas metodológicas, resultará um conjunto de pistas de análise, cenários e propostas com interesse e utilidade no âmbito das instâncias políticas de decisão central a respeito, quer das plataformas supraconcelhias em particular, quer do Programa Rede Social em geral, em termos futuros.

5. Resultados Esperados:

Os resultados esperados com a concretização deste estudo gravitam em torno da possibilidade de proporcionar um conjunto de reflexões com interesse prático e interventivo, a partir de elementos empíricos resultantes da implementação, no território nacional, de um modelo de *parceria alargada*, materializada no programa *rede social* e denominado por *plataformas supraconcelhias*, elegendo como domínios privilegiados de observação, pesquisa, análise e avaliação a inclusão social e a igualdade de oportunidades.

Pretende-se ainda a produção e o aprofundamento de conhecimentos na tentativa de conhecer e compreender o lugar, a importância, e o grau de prioridade conferidos aqueles domínios no âmbito dos processos de implementação de várias plataformas supraconcelhias, a partir do estudo e avaliação dos processos, das dinâmicas e dos seus impactos nos territórios correspondentes a estas estruturas de parceria alargada. A figura seguinte procura sistematizar os vários resultados esperados de forma gráfica.

De um ponto de vista mais específico e **no plano da reflexão teórica**, espera-se contribuir para o aprofundamento e para o debate - não só em sede da comunidade científica mas também alargando o espaço de debate e confronto de ideias ao universo dos técnicos e dos responsáveis políticos e institucionais, com assento nas plataformas supraconcelhias e com atuação no terreno nos domínios principalmente da inclusão social e da igualdade de oportunidades - de um conjunto de temáticas como: as políticas sociais ativas, nomeadamente as que consagram uma referência particular às questões relacionadas com os domínios atrás

referenciados; com os modelos de operacionalização e gestão das parcerias alargadas no que respeita à concretização de processos de discussão, negociação e tomada de decisão sobre medidas, ações e projetos com esperado impacto nos territórios objeto de intervenção local.

Num plano metodológico espera-se discutir e ensaiar, com base em experiências e reflexões anteriores, algumas metodologias e sistemas de avaliação, acompanhados de instrumentos e procedimentos com capacidade de serem adaptados e utilizados em termos futuros no acompanhamento e conseqüente avaliação do trabalho a desenvolver no âmbito das plataformas supraconcelhias. Neste sentido, pretende-se apresentar uma proposta de um instrumento/dispositivo de autoavaliação permanente e comum às plataformas supraconcelhias, embora minimamente flexível para permitir ajustamentos às respetivas realidades sociais locais, visando, em última instância, ajudar a medir o grau de concretização de iniciativas e projetos enquadrados por financiamento público (Alves, 2007 e 2012).

Num plano empírico, o conhecimento e a caracterização de alguns dos processos e modelos operacionalização e gestão destas parcerias alargadas, nos respetivos territórios de abrangência, permitirá perceber com mais objetividade alguns dos reflexos e impactos desta metodologia de organização de parceiros locais/regionais, bem como avaliar as mudanças entretanto operadas nesses mesmos territórios, dirigindo um enfoque mais particular para as questões transversais aos domínios inerentes à inclusão social e à igualdade de oportunidades, por relação aos programas nacionais que enquadram estas áreas de intervenção, isto é: o PNAI e o PNI.

O conhecimento proporcionado pelos resultados a alcançar com este estudo constituirá um ponto de partida e uma oportunidade para a análise e avaliação do trabalho entretanto realizado, quer especificamente no interior do campo científico das ciências sociais, interessando os investigadores que acompanham de forma mais atenta estas problemáticas, quer, de modo mais fecundo, os **técnicos** no terreno, os **responsáveis políticos e de várias organizações** implicadas nestes processos por um lado, e os próprios **beneficiários** e a **população em geral** por outro lado, possibilitando posteriormente a redefinição de orientações, objetivos e metodologias de intervenção mais consonantes com as realidades e os territórios em que operam, particularmente no que aos domínios da inclusão social e da igualdade de oportunidades dizem respeito. Estes serão pois os utilizadores intermédios e finais dos resultados deste estudo.

Referências Bibliográficas

Alves, João Emílio (2012). *Parceiros em Rede*, Porto, Fronteira do Caos Editores.

Alves, João Emílio, Alexandre Martins e Rita Cheta (2007). *Emprego, Formação e Redes Sociais*, Lisboa, Celta Editora.

Castro, José (coord.) (2009). *Rede Social. Desafios e Experiências de um Programa Estruturante*, Lisboa, Instituto da Segurança Social, IP.

Faustino, Filomena, *et. al.* (2004). “Questões, metodologias e etapas na construção de um sistema de monitorização avaliação do trabalho em parceria. Contributo para a consolidação de um roteiro para a monitorização e avaliação do trabalho em parceria”, *Sociedade e Trabalho*, 23-24, DGEEP – Direção-Geral de Estudos, Estatística e Planeamento, Maio/Dezembro de 2004.