

 **VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais**  
**Coimbra 16, 17 e 18 de Setembro de 2004**  
Centro de Estudos Sociais, Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra  
Colégio de S. Jerónimo, Apartado 3087 · 3001-401 Coimbra, Portugal  
Telef +351 239 85 55 70 Fax + 351 239 85 55 89

**A**  
**QUESTÃO**  
**SOCIAL**  
**NO NOVO**  
**MILÉNIO**

email lusoafrobrasileiro@ces.u  
url http://www.ces.uc.pt/LAB

## **Acção Colectiva e Planeamento Socio-Territorial:**

### *O Caso da Rede Social de Grândola*

**Vanessa Duarte de Sousa**

Mestranda em Planeamento e Avaliação de Processos de Desenvolvimento - ISCTE

#### **Introdução**

Este texto procura fazer uma pequena introdução ao trabalho que tem sido desenvolvido no âmbito da Rede Social de Grândola. Trata-se de uma reflexão centrada sobre a acção e com propostas específicas em função da experiência tida até ao momento.

Se é certo que algumas das reflexões podem ser aplicadas em vários contextos de acção, não foram desenvolvidas com qualquer pretensão de generalização. Procura-se centrar a análise nas dinâmicas criadas ao nível local por um Programa de nível nacional, dando conta de alguns dos resultados produzidos até ao momento.

## **As Redes Sociais para o Desenvolvimento no plano político: Políticas do tipo ‘Top-Up’?**

O Programa da Rede Social para o Desenvolvimento é criado em Resolução do Conselho de Ministros e visa a constituição de parcerias de âmbito local com vista ao combate às situações de exclusão social. Inicialmente foi lançada em 41 concelhos piloto, do qual Grândola – nosso objecto de análise – fazia parte.

Foi criada uma linha de financiamento própria através do POEFDS<sup>1</sup>, traduzindo-se num programa nacional de financiamento comunitário. O financiamento assegura a instalação das redes, a construção do diagnóstico e plano de desenvolvimento social, assim como a formação de técnicos das entidades envolvidas. Ao nível central foram sendo asseguradas acções de formação inicial para alguns técnicos locais em diagnóstico e planeamento sócio-territorial, para além da formação específica sobre o funcionamento das redes sociais, de modo a capacitá-los para o desafio que enfrentava o seu concelho.

Na fase inicial de operacionalização do Programa foi sendo feito um acompanhamento próximo de técnicos da equipa central de gestão do Programa junto das parcerias locais. Se certas vezes, a deslocação da equipa central ao local era uma solicitação da Rede Social de Grândola, outras havia em que essa equipa tomava a liberdade de se fazer representar em sessões plenárias e, nalguns casos, em reuniões de núcleo executivo.

Não podemos falar de outros contextos, mas no caso de Grândola, esse acompanhamento que parecia um modelo, até certo ponto, inovador da parte do Estado – procurando a monitorização como forma de melhorar os processos de desenvolvimento – hoje em dia parece haver um certo abandono dessa mesma equipa central. Tal poderá, em certos casos, a título meramente hipotético, dever-se a factores de vária ordem.

Por um lado, os cortes orçamentais nas várias frentes de actuação do nosso Estado – resultado de uma política de contenção imprimida pelo novo Governo – fez com que

---

<sup>1</sup> Programa Operacional Emprego, Formação e Desenvolvimento Social.

fossem limitadas as deslocações dos técnicos da equipa central. Por outro lado, findou a fase de financiamento ao abrigo do POEFDS, tendo-se executado as metas inicialmente previstas. Estão, supostamente atingidos os objectivos a que o Programa se designava: construção de um trabalho em rede na luta contra a exclusão e realizados os suportes de diagnóstico e plano de desenvolvimento social.

Na fase final de financiamento, esse processo de monitorização parece ter sido, sequencialmente, substituído por um processo de mera fiscalização orçamental e de análise de execução física e financeira do projecto<sup>2</sup>.

A leitura sobre a forma de funcionamento do Programa permite-nos concluir pela existência de uma política do tipo ‘top-up’<sup>3</sup>. Por um lado, ao nível governamental são definidos objectivos políticos visando a criação de projectos locais que promovam a inclusão e o desenvolvimento social. É lançado pelo Estado o desafio para os diferentes concelhos: dão-se orientações sobre os objectivos e sobre a metodologia de trabalho, mas garante-se ‘margem de manobra’ para que em cada território se construa o seu projecto de desenvolvimento. É o tipo de política ‘top-down’ em acção. Ao nível local a ideia é agarrada e avançam-se com os trabalhos. Foi com grande dinâmica que as entidades locais começaram o lançamento da Rede Social e continua a ser com grande seriedade e envolvimento que se desenham novos projectos e se implementam acções. À iniciativa estatal as entidades locais aderiram e apropriaram-se da ideia. O Estado funcionou como o ‘motor de arranque’ para a reflexão colectiva dos actores locais, para o pensamento conjunto sobre as estratégias de mudança para o concelho – tal não sendo, com certeza, exclusivo de Grândola.

Mas todo este processo não funciona de forma desinteressada. A Rede Social local é constantemente questionada sobre resultados atingidos. Esse controlo parte directamente do órgão central de gestão do Programa. Passa-se então para um nível de actuação do tipo ‘bottom-up’.

---

<sup>2</sup> O financiamento de cada Rede Social traduziu-se em candidaturas individuais ao POEFDS, sendo assumida cada uma como um projecto.

<sup>3</sup> Em 2001 tivemos a oportunidade de partilhar um conjunto de experiências europeias na *EuroConference- Regional Governance: New Modes of self-government in the European Community (High-Level Scientific Conference for young researchers)*, tendo o nosso grupo de trabalho chegado a essa conclusão em termos do tipo de actuação que, por vezes, o Estado tem sobre os territórios.

De um modo sintético pode dizer-se que se há vontade pública em promover dinâmicas lançadas e dinamizadas pela sociedade civil, também há interesse em ver resultados como forma de legitimação da actuação do Estado – daí considerarmos que este tipo de Programas funcionam segundo uma lógica ‘top-up’ (‘de cima para cima’).

Neste tipo de Programas consideramos, a título hipotético, que a capacidade de regulação do Estado tenderá a aumentar com o progressivo aumento de participação de diferentes actores (sejam individuais ou colectivos) nos processos de decisão. Postular que essa capacidade possa estar na origem de uma ‘sociedade-providência’, poderá ser redutor na explicação dos factos. O envolvimento dos actores na acção política poderá ser tomada como uma forma de legitimação dessa mesma acção e não, na emergência de uma sociedade civil cada vez mais participativa e com um papel mais relevante na intervenção nos territórios. Se, nalguns casos, essa participação pode emergir por auto-iniciativa, nos quais esta hipótese se poderá não verificar, noutros, caso do Programa da Rede Social, são os actores que são chamados a participar pelo próprio Estado, o que está relacionado com novas formas de pensar a acção colectiva assentes na perspectiva de que o envolvimento dos actores em jogo tenderá a tornar a intervenção mais eficiente, porque o conhecimento do real também é mais alargado e mais diversificado.

### **A construção de uma parceria local como um objectivo complexo e moroso**

Um dos aspectos interessantes do Programa da Rede Social para o Desenvolvimento traduz-se, efectivamente, em procurar promover o diálogo entre os diferentes actores de um território, de modo a que todos sejam igualmente responsáveis pelo projecto futuro que se prevê para cada concelho. Parte de um pressuposto ‘feliz’ de que colectivamente é possível rentabilizar melhor os recursos e unir esforços para a promoção do desenvolvimento social local. Alia a necessidade de capacitação local em metodologias de diagnóstico, planeamento e avaliação – procurando identificar problemas e suas causalidades e delimitar projectos que visam estruturar a mudança futura – à acção colectiva.

Nesta perspectiva de intervenção sobre o social parte-se de um outro tipo de relação, tradicionalmente entendido pelas teorias sociológicas como a de explorar a relação entre indivíduo e sociedade, que agora é entre actor e sistema. O actor, entendido quer na sua

vertente individual quer social, pode deter influência no sistema, diferenciando-se o seu comportamento da performance do sistema e, não sendo este uma mera soma dos comportamentos individuais. Trabalha-se sobre o sistema na aceção de existência de relações interdependentes e de fluxos que fazem com que esses estejam em constante mutação. É neste contexto que emergem novas formas de intervenção, em muito sustentadas na Sociologia de Intervenção ou Investigação-Acção. Se se solicita uma investigação ‘na’ e ‘para a’ acção, é porque há um caminho a percorrer que prevê ultrapassar debilidades passadas, para um futuro ‘idealmente melhor’. Mas também porque se sabe que há uma ligação recíproca entre esses actores e o sistema, cada vez mais os primeiros são chamados a participar nos processos de construção da acção colectiva.

Tomar a construção de parcerias como um objectivo a alcançar é, sem dúvida, um dos factores de relevo no Programa. Em algumas iniciativas que se conhecem parte-se do pressuposto de que essas parcerias locais já existem pelo que se pode de imediato passar à acção. Na verdade, a experiência diz-nos que estes são processos morosos, por vezes, até bem mais complexos do que a implementação de acções (a operacionalização dos nossos projectos de intervenção).

Também não se pode, no entanto, assumir a linearidade da relação entre parcerias e desenvolvimento. Há processos de desenvolvimento não formatados de modo colectivo e com resultados estruturantes para as populações. Há autores que postulam que, em termos do tempo para operacionalização de uma dada acção, as decisões centrais – sem partilha e negociação colectiva – são bem mais rápidas do que aquelas a serem levadas a cabo por um colectivo. Existem igualmente parcerias que são um verdadeiro fracasso em termos de produção de resultados eficazes e de negociação colectiva da acção.

Não significa com isto dizer que se partilha da ideia de que as parcerias são desnecessárias e não promotoras do desenvolvimento. Pelo contrário, acreditamos que procurar a reflexão colectiva da acção só traz benefícios: i) partilha da informação; ii) rentabilização e distribuição mais eficaz dos recursos locais existentes; iii) validação colectiva da intervenção prevista (se cabe a uma entidade a execução de uma dada acção, fá-lo de modo partilhado e consensualizado com o grupo de actores parceiros, tendendo mesmo a exercer um maior efeito de pressão aquando da solicitação de

financiamentos<sup>4</sup>; iv) evitam-se acções espartilhadas sobre os mesmos grupos-alvo; v) evita-se a multiplicação das mesmas acções num mesmo território promovidas por diferentes entidades; vi) potenciam-se diferentes competências técnicas locais para a promoção de projectos de cariz multidimensional e sistémico, etc.

Mas tal não acontece de forma ‘natural’. Nem todos os actores, infelizmente, estão preparados para essa negociação colectiva e partilha inter-institucional de recursos. Muito menos se encontram preparados para a construção de objectivos colectivamente consensualizados e que se prevêem ser colectivamente operacionalizados. Essa falta de preparação não acontece por acaso. Nem todos conseguem ver quais os benefícios efectivos do trabalho em parceria.

Por falta de tradição, as empresas locais, não se identificam ainda com os objectivos que visam a promoção do desenvolvimento social. Se algumas reconhecem a necessidade de estabelecimento de parcerias, a maioria centra-se em parcerias entre empresas ou com entidades públicas, vislumbrando melhorar a sua performance económica e, conseqüentemente, os seus lucros. Se no sector social, algumas instituições já vêm participando, tal fica a dever-se, muitas vezes, aos técnicos que as representam, já sensibilizados e preparados para esse trabalho colectivo.

Uma das grandes debilidades – de que Grândola é exemplo mas que não será, de certeza o único – situa-se na forma como as entidades se fazem representar. Em grande parte são os técnicos das instituições que comparecem às reuniões de Plenário da Rede e são esses que as fazem representar no núcleo executivo. Mas essa representação é meramente presencial, isto porque ao nível decisional não lhes são delegadas competências para poderem tomar posições no imediato sobre a participação em acções das suas instituições quando colectivamente são debatidas. São os técnicos, os que mais sensibilizados estão para o trabalho em parceria que aparecem com regularidade e apreço às sessões de trabalho. Não se quer dizer com isto que deveriam ser os dirigentes a participar. O problema está na dificuldade em tornar os processos de tomada de

---

<sup>4</sup> No âmbito de outras linhas de financiamento ao abrigo do POEFDS, o parecer positivo da Rede Social para uma dada acção ou projecto de um parceiro ou grupo de parceiros, adquire relevância no processo de avaliação das candidaturas. Nalguns casos já se começa a exigir, precisamente, que haja um parecer prévio da Rede Social (nos concelhos em que exista), como elemento obrigatório a constar das candidaturas efectuadas.

decisão ágeis. Não lhes sendo delegadas competências para tomarem decisões sobre as suas instituições sempre que dadas acções que são propostas correspondem às suas estratégias, há sempre um tempo de espera para solicitar resposta para participação nessas acções por parte dos dirigentes de cada uma dessas instituições.

A necessidade de intervenção nem sempre é compatível com a morosidade da tomada de decisão em instituições de carácter mais burocrático e mais hierarquizadas. Por outro lado, nem sempre, como referido, os dirigentes estão preparados para o trabalho em parceria. E se não estão tal fica a dever-se, a nosso ver, ao facto de não haver um trabalho efectivo e uma preocupação real na promoção de competências desses dirigentes. Fará todo o sentido prepará-los para a necessidade de trabalho colectivo. Estando sensibilizados 'é meio caminho andado' para o trabalho desenvolvido pelos técnicos que, nem sempre, é devidamente reconhecido pelos dirigentes das duas instituições.

Reconhece-se que muitos destes técnicos trabalham pelo 'verdadeiro amor à camisola', sacrificando o seu trabalho na instituição de origem, sendo obrigados, muitas vezes, a fazer trabalho 'fora de horas' para conseguirem, em paralelo, ter uma participação activa no trabalho em rede. Tal acontecerá, provavelmente, por não ser reconhecido devidamente esse trabalho e por prevalecerem os interesses institucionais em detrimento do trabalho colectivo. Não significa com isto dizer que pelo facto de se trabalhar em Rede esta deva sobrepor-se à missão e à intervenção de cada uma das instituições. Mas, provavelmente, muitas destas instituições teriam o seu trabalho facilitado se o trabalho em rede funcionasse de forma eficaz.

Por outro lado, há uma outra condicionante destas instituições locais que será decisiva na forma como entendem a participação dos seus técnicos neste tipo de processos. Em Grândola, a maioria das instituições tem falta de técnicos, ou técnicos que dificilmente conseguem assegurar mais trabalho do que aquele que lhes é incumbido nas suas instituições. As instituições públicas, nomeadamente a Câmara Municipal e a Segurança Social, vêem-se perante cortes orçamentais que lhes impedem o recrutamento de mais pessoal. Muitas instituições particulares de solidariedade social, dependentes dos acordos de cooperação com a Segurança Social vêem-se a trabalhar para além dos orçamentos que lhes são destinados para dar cobro às necessidades sociais sentidas.

Outras instituições privadas, sobrevivem em função de projectos – na sua maioria de financiamento comunitário. Nestes casos, quando os técnicos trabalham em acções que não se enquadrem em projectos significa que o tempo aí destinado não será remunerado para a instituição. Significa com isto dizer que também não é à toa que da parte da direcção de muitas destas instituições o trabalho em rede tome um carácter periférico ou residual.

É pela vontade expressa quer dos dirigentes quer dos técnicos para o trabalho em rede que este se torna uma realidade – com o conseqüente prejuízo financeiro para as instituições e prejuízo em termos de acumulação de trabalho para os técnicos.

Denota-se que à medida que o tempo decorre diminui ligeiramente o número de instituições que participam nas reuniões de plenário da Rede. Tal não parece acontecer ao nível dos técnicos que participam no núcleo executivo e nos grupos de trabalho que se têm criado para a construção de projectos e implementação de acções. Se a diminuição da participação se dá ao longo do tempo, tal pode ficar a dever-se a dois factores: i) só mantém a participação as entidades que realmente acreditam no trabalho em rede e nos benefícios que pode trazer para o território; ii) as entidades deixam de participar porque não vêem benefícios imediatos na acção por considerarem que os avanços dados serão diminutos ou lentos.

É certo que o trabalho em parceria é moroso. E é moroso por diferentes ordens de razão: i) a reflexão colectiva sobre os problemas do território nem sempre é consensual, e se tal acontece é porque diferentes actores têm diferentes olhares sobre o mesmo problema, o que é positivo na medida em que nos permite descortinar a teia complexa de relações que se estabelecem entre as variáveis do contexto de acção; ii) nem sempre é possível mobilizar os meios e recursos necessários para a resolução dos problemas e para o planeamento da intervenção – umas vezes porque não existem, outras porque os que existem estão sobreutilizados pelo que a sua mobilização se torna mais morosa; iii) nem sempre existem financiamentos para as acções previstas – porque é preciso esperar pela abertura de candidaturas ou porque, simplesmente, não há financiamento possível para as acções previstas face aos diferentes fundos disponibilizados para os territórios.



Em quatro anos de trabalho só agora se começam a ver algumas acções a serem implementadas, projectos a serem candidatados. É preciso tempo e dedicação que face aos constrangimentos expostos nem sempre é possível dar da melhor forma, ou da forma que se esperaria. É natural que algumas entidades deixem de participar. As que nunca participaram também se percebe porque nunca o tenham feito. Mancur Olson recorre às abordagens racionais para explicar este tipo de comportamentos. Para este autor, a não acção é uma atitude racional. Se os actores não participam é porque acreditam que os custos da participação – tempo disponibilizado, recursos técnicos e dirigentes mobilizados, recursos logísticos afectos, etc. – são superiores aos benefícios obtidos em termos individuais. Participarão activamente aqueles que procuram o benefício colectivo e que consideram que os benefícios podem ser superiores aos custos empreendidos. *‘Aquilo que um indivíduo faz dependerá do que fazem os indivíduos nesse grupo, e o que os indivíduos fazem depende das vantagens relativas que tiram dos rumos alternativos à sua acção’* (Olson, 1998: 21). Contrariando as teses de Friedberg (1995), aqui a não cooperação pode ser entendida como uma forma de acção. A partir do momento em que os membros de um grupo possam aceder a um dado bem, não priva outros elementos do grupo, mesmo que não tenham contribuído para esse bem, do seu usufruto.

Provavelmente, uma das formas de incitar a participação das instituições – quer dos dirigentes, quer dos técnicos – fosse a de as compensar do ponto de vista financeiro de modo a valorizar o tempo e recursos gastos na participação. Poderia ser uma forma de responsabilizar de forma mais efectiva aqueles que regularmente estão presentes nas reuniões de plenário, mas que raramente ou nunca participam activamente no diagnóstico, no planeamento da intervenção e na execução das acções. Os que tendencialmente não são ‘tentados’ a participar neste processos porque nesses não lhes vêem benefícios face aos custos, pelo menos não se sentiriam prejudicados. Aqueles que participam de forma activa no funcionamento salutar do trabalho em rede veriam o seu trabalho compensado. Aqueles que não participam porque a forma de financiamento da actividade das suas instituições não o permite, mas que revelam sensibilidade para este trabalho em rede, poderiam ver aí uma forma de garante da afectação dos seus técnicos e dirigentes.

Não significa com isto dizer que se resolveria todo o problema da participação no trabalho em rede mas acreditamos que poderia ser uma das formas de ultrapassar alguns dos obstáculos à participação. Como é óbvio, no quadro actual de financiamento do próprio Programa e de outros Programas existentes tal afigura-se de certo modo utópico e desprovido de sentido.

### **Os públicos também são actores!**

Mas quem participa nesta rede de luta contra a exclusão social e de promoção do desenvolvimento social?

Em primeiro lugar, trata-se de uma rede de carácter institucional. A este nível podem advir diferentes reflexões. Ao postular que a promoção do desenvolvimento social local deverá partir da reflexão colectiva entre os diferentes actores de um território, assume-se um dos pressupostos chave que orientam as metodologias de planeamento territorial actual. Através do Programa não se prevêem quaisquer outros mecanismos de participação. Entender a participação na construção dos processos de desenvolvimento como a negociação colectiva de actores locais é importante mas redutor. A nosso ver é igualmente redutor assumirem-se apenas como actores, as instituições, facto geralmente assumido e postulado. Serão actores, a nosso ver, todos aqueles que fazem parte da sociedade, porque todos agem e a sua acção tem, inevitavelmente consequências sobre o colectivo. Teremos sim diferentes tipos de actores: instituições, líderes locais, comunidade em geral e públicos-alvo em particular. Cada um destes grupos de actores assim tipificados tem um papel relevante na construção de um projecto colectivo de mudança.

Até agora, e Grândola não será caso único, a participação colectiva cinge-se ao nível da participação de um conjunto de instituições de carácter social local. Se o saber técnico, se a experiência de largos anos a trabalhar com públicos desfavorecidos, economicamente debilitados e que vivem situações de exclusão social específicas, confere às instituições toda a legitimidade em pensarem sobre estratégias de intervenção sobre esse mesmos públicos, não lhes confere, no entanto, poder absoluto na mudança dos seus projectos de vida. Durante largos anos vivemos na sombra de um poder central que delimitava o futuro de cada território e fomos críticos relativamente a essa postura.

Não é menos desmerecedor de crítica a atitude dos técnicos e instituições em considerarem que são os agentes mais habilitados para definir o que é melhor e o que deve ser feito sobre esses públicos em situação de exclusão.

Todos teremos a ganhar se entendermos os processos de planeamento sócio-territorial como processos de aprendizagem. Se fazer participar os diferentes tipos de actores pode ainda tornar os processos mais morosos, minimizará, no entanto, os riscos de insucesso das intervenções. Só conseguimos que os públicos ditos excluídos adiram de forma voluntária e sobretudo consciente aos nossos projectos se eles tiverem quota-parte de responsabilidade na sua concepção. Para isso têm de ser criados verdadeiros mecanismos do tão aclamado 'empowerment'.

Pode questionar-se se os tais públicos estarão preparados para identificar os seus problemas, reflectir sobre estratégias de intervenção ou acções que possam sobre si ser desenvolvidas. Na maioria dos casos não estarão preparados para esse desafio. Por um lado, porque nunca foram habituados a tal exercício. Por outro, porque sempre foram alvo de intervenções, daí se criarem, muitas vezes, situações de dependência que fazem com que esperem sempre que algo seja feito por si.

Tal situação é, em muito resultado dos projectos de carácter assistencialista que têm moldado a intervenção social. A falta de autonomia, a incapacidade reflexiva sobre o contexto de acção, o fraco espírito empreendedor, os baixos níveis de auto-estima, características que, muitas vezes, se fazem associar a estes públicos, não são exclusivas desses mesmos. É possível trabalhar e promover competências que capacitem os públicos a reflectirem sobre a situação vivida. Não se pode pedir a ninguém que lhe faz falta algo que nunca teve. Muitas das necessidades podem não ser percebidas no imediato por não haver sentimento de privação face a certos recursos que poderiam melhorar as condições de vida destes públicos. Também não podemos exigir, à partida, que esses públicos sejam capazes de identificar problemas assumidos ao nível técnico como tal, quando as suas vivências culturais os habituaram a tomar esse tipo de situações como 'normais'. Do mesmo modo que os técnicos têm de aprender a compreender melhor os contextos, os modos e estilos de vida destes públicos, também estes podem apreender de uma melhor forma o olhar técnico sobre as suas próprias vidas. Todos têm, portanto, um papel relevante no desenho da intervenção. É

importante, no entanto, referir que nem todos os públicos da nossa intervenção são necessariamente excluídos, destituídos de poder ou que têm necessariamente dificuldades em reflectirem sobre o seu contexto e a acção em si.

Enquanto trabalhadores não gostamos que o nosso director nos mande executar uma tarefa sem partilhar connosco os objectivos e as metas que se pretendem atingir. Em crianças não gostamos de ouvir os nossos pais dizerem que tínhamos de fazer as coisas que eles mandavam, porque era assim que tinha de ser feito. Como munícipes não apreciamos que o nosso Presidente tome a decisão de retirar o estacionamento de automóveis à porta de nossa casa. E porque não gostamos de tudo isto? Porque não fomos ouvidos, porque não pudemos apresentar os nossos pontos de vista, as nossas opiniões, porque também não tivemos a oportunidade de ouvir a perspectiva do outro ao tomar a decisão. Então porque havemos de continuar a ignorar a perspectiva que os públicos desfavorecidos e/ou excluídos têm sobre a sua situação?

Parece-nos que o fundamental nestes processos é torná-los em verdadeiras dinâmicas de acção colectiva que, para além da participação de nível institucional e técnico, façam ouvir e envolver todos na construção da mudança. A responsabilidade pela acção não pode apenas passar por uns, mas por todos aqueles a quem a acção diga respeito – a quem se destina, quem visa envolver. Não esperamos com isto que todo um território se mova na construção de objectivos comuns. Mas é preciso assegurar mecanismos de participação que garantam o livre acesso das populações aos projectos que a si são destinados, que promovam a participação daqueles que geralmente estão destituídos de qualquer poder, de qualquer capacidade de provocar a mudança social porque deficitários em termos dos recursos que podem mobilizar para a acção.

A este nível, a Rede Social de Grândola também manifesta debilidades. Até ao momento, todo o trabalho se centrou numa perspectiva institucional. Faltará dar o passo importante que é o de trabalhar com os públicos-alvo da intervenção no sentido em que esta possa congrega os diferentes olhares sobre os problemas e recursos para a sua resolução.

Por outro lado, as orientações do Programa fazem com que a representação institucional na parceria local esteja orientada para o sector privado não lucrativo, sendo, no entanto,

possível, por exemplo, a representação de Associações de Empresários. Esta sobre-representação das entidades de cariz social tem a sua origem no próprio domínio de intervenção do Programa. Ao procurar promover e potenciar o desenvolvimento social suporta-se das entidades locais que trabalham directamente ao nível da intervenção social. Esta parece-nos ser uma ‘falsa questão’. Não é espartilhando a intervenção sobre um território que conseguiremos uma actuação sistémica e estruturante. Pela complexidade das relações entre as várias variáveis que interferem no nosso contexto de acção, não é a intervenção social que, por si só, nos resolve os problemas identificados no território. É preciso actuar em diferentes frentes em conjunto: ao nível cultural, ambiental, educacional/formativa, mas, fundamentalmente, ao nível económico. Em contextos deprimidos, em que se revela uma fraca dinâmica empresarial aliada a uma fraca capacidade de criação de emprego e de renovação da mão-de-obra – como é o caso de Grândola –, pensar na mudança passa por conseguir trabalhar de modo a procurar resolver este tipo de problemas. Tratam-se de questões fundamentais que, em muito, explicam algumas situações de exclusão do mercado de trabalho e de dificuldade de inserção de algumas franjas populacionais mais frágeis (exemplo das mulheres). Em contrapartida, o concelho depara-se com a emergência de projectos turísticos de grande porte, que no médio prazo terão influências necessárias sobre as dinâmicas sócio-económicas locais. Aqui colocam-se algumas das questões já tão abordadas noutros contextos como: estará a mão-de-obra local qualificada para os postos de trabalho a criar? Como compatibilizar um provável turismo de massas ou turismo de elite com a necessidade de preservação da identidade social local? Etc., etc..

Todas estas reflexões servem para dizer que pensar o desenvolvimento apenas na vertente social não é mais do que criar uma categoria analítica que, em termos práticos pode ter efeitos perversos<sup>5</sup> ou pouco estruturantes. Mesmo tendo aderido formalmente à Rede Social de Grândola, a participação nas sessões de Plenário por parte da Associação Empresarial local tem sido inexistente. De modo a colmatar esta lacuna em termos representativos na Rede, o Plano de Desenvolvimento Social prevê, e na prática têm-se procurado desenhar, projectos que visem incorporar a leitura das dinâmicas económicas e incitar a uma maior consciencialização social por parte das empresas existentes. Dado não estarem representadas ou não se fazerem representar na Rede Social, as empresas

---

<sup>5</sup> Por exemplo, continuação de uma actuação do tipo assistencialista sem se potenciarem meios de autonomização e capacitação dos públicos para a sua inserção sócio-profissional.

passam a ser públicos da intervenção em curso. E como públicos também são, a nosso ver, actores-chave na construção da mudança do território. As respostas para muitos dos problemas locais identificados ao nível social poderão vir a ser dadas pelas próprias empresas, pelo que descurar esta dimensão de actuação seria negligenciar os recursos locais e seria subvalorizar as estratégias deste tipo de actores com capacidade chave no provocar de mudanças locais.

### **Capacitação para a acção tem de ser na própria acção: os dilemas da falta de competências locais para a promoção de processos de desenvolvimento**

Uma das virtualidades do Programa está no âmbito do que financia. A maioria dos Programas existentes centra o seu financiamento na organização e implementação das acções dos projectos. Este Programa visa financiar toda a actividade prévia – o diagnóstico, a elaboração do Plano de Desenvolvimento Social e de planos de acção, assim como o estabelecimento de parcerias. Possibilita que o pensamento estratégico sobre um território possa ter um lugar próprio, muitas vezes descurado noutros Programas. Na sua maioria, a actividade de diagnóstico, planeamento e avaliação adquirem um papel residual, tal podendo ter reflexos sobre a mudança que pretende imprimir num território. Porque são actividades prévias ou posteriores à execução de projectos, não sendo, na sua maioria elegíveis<sup>6</sup>, o tempo que se lhes destina e a importância que se lhes atribui é muito inferior ao que seria necessário.

Apesar dessa potencialidade do Programa, o reverso está no facto das entidades locais e, em particular, os seus técnicos não estarem ainda devidamente capacitados no que concerne às metodologias de planeamento e estratégias para a construção de parcerias. Sendo de relevar o facto de haver uma preocupação explícita em promover formação às entidades locais de modo a capacitá-las nesses domínios, o certo é que a experiência nos diz que o planeamento não se ensina, faz-se. Os modelos de formação utilizados não são adequados à finalidade que se prevê atingir. Tratam-se de acções de curta duração – caso das acções promovidas pela equipa central de gestão do Programa e das acções dinamizadas pela Rede de Grândola. Nesse tempo apenas se torna possível a

---

<sup>6</sup> A avaliação e a monitorização das intervenções começa a fazer parte do quadro de acções elegíveis ao nível dos diferentes Programas existentes, pese embora se lhes destine um peso orçamental reduzido face ao financiamento dos projectos.

transmissão dos conhecimentos elementares, não se dotando, efectivamente, de competências para a acção. Por outro lado, seguem-se os modelos tradicionais de formação em sala onde é apenas possível fazer pequenas simulações de pouca utilidade quando nos contextos de acção as entidades se deparam com situações bem mais complexas de resolução, e para as quais não se encontram devidamente preparadas para enfrentar. O que nos parece é que tais modelos de formação – e tal não se parece restringir à Rede de Grândola – apenas são provocatórias de novas necessidades, nomeadamente as de recurso a consultoria externa. Tal faz com que o financiamento disponibilizado localmente para funcionamento da Rede se destine, quase em exclusivo, ao recrutamento desses serviços de consultorias que, muitas vezes, asseguram todo o trabalho de concepção do diagnóstico e do Plano de Desenvolvimento Social.

Se se optassem por modelos de formação-acção, mesmo que recorrendo a consultores externos, esses seriam meros mediadores do processo e não responsáveis por esse como acontece, em muitos casos. Apesar de, em Grândola, se terem negociado todos os elementos constantes do diagnóstico e do plano realizados junto dos actores locais, tal não correspondeu a uma efectiva capacitação dos técnicos para que, em situações futuras, fossem capazes de empreender processos similares, por si próprios. Noutros casos, em que essa negociação possa não ter sido feita, correm-se sérios riscos das acções propostas não serem apropriadas e o plano não passa de um conjunto de intenções que dificilmente passam à prática porque não negociadas previamente com as entidades locais.

Este tipo de formação proposto teria custos inferiores ao regime de consultoria adoptado – caso de Grândola, mas também presente noutros concelhos – e poderia possibilitar canalizar parte do orçamento destinado a cada território à remuneração, mesmo que simbólica, das entidades locais, como forma de incitamento à participação – tal como de resto proposto. Sendo as próprias entidades a assegurar a implementação deste tipo de processos – mesmo que com o suporte de um formador – com certeza que as competências adquiridas corresponderiam aos objectivos que se pretendem atingir quando se lançam as acções de formação que têm vindo a decorrer. Seria inevitável a autonomização ganha ao nível local para o lançamento de processos futuros do mesmo tipo. Todos – investigadores, consultores, formadores, instituições e técnicos locais, comunidade, públicos – teríamos a ganhar se, ao nível local tivéssemos uma massa

crítica activa e em ‘efervescência’. Seria um passo importante ao nível qualitativo para a estruturação da mudança.

O nosso papel de consultoria tem-se centrado, nos últimos tempos, em procurar fazer esse trabalho de mediação com os actores locais. Na fase de construção do Diagnóstico e do Plano de Desenvolvimento Social, tal não havia sido possível pela necessidade de cumprimento de prazos muito restritos que haviam sido negociados entre a Rede Social de Grândola e o órgão de gestão do Programa<sup>7</sup>. Desde então, temos vindo a acompanhar e a apoiar o trabalho da Rede. Tal é feito de diferentes formas, a saber: apoiando no desenho de projectos que visem dar resposta ao conjunto de intenções do Plano de Desenvolvimento Social e das necessidades locais que vão emergindo; acompanhando o trabalho em curso; incitando a discussão colectiva e a responsabilização dos actores na acção; pesquisando linhas de financiamento para suportarem os objectivos definidos; provocando os actores locais a envolverem-se na criação de novos projectos; preparando documentos de trabalho para incitamento da reflexão colectiva, etc. Em todos estes momentos, a preocupação que fundamenta a nossa actuação é a de criação de autonomia por parte das entidades locais para a promoção dos projectos que vão operacionalizando o conjunto de intenções apresentadas no Plano de Desenvolvimento Social. Ao adoptar este tipo de modelo de consultoria (que nos parece ser um modelo de formação-acção) verifica-se, igualmente, uma cada vez maior capacitação dos técnicos das entidades locais para a promoção de projectos de desenvolvimento local. Neste processo, todos estamos em aprendizagem. Da nossa parte vamos aprendendo a compatibilizar pressupostos teóricos de intervenção com a realidade empírica de que estes actores são conhecedores. Da parte dos técnicos vê-se, igualmente, uma maior preocupação em contribuir para o colectivo e em desenhar e implementar projectos em colectivo.

### **Contradições do Programa: mais planos para ficarem ‘na gaveta’?**

O Estado lança um Programa com o potencial de procurar que sejam a nível local delimitadas as estratégias de desenvolvimento mas não criou, nem potenciou meios de

---

<sup>7</sup> Essa fase coincidiu com a mudança de executivo na Câmara Municipal de Grândola, o que levou algum tempo para apropriação dos projectos em curso. Tal fez com que, na altura em que se procurou dar continuidade ao processo de implementação da Rede Social, faltassem apenas 3 meses para se apresentarem esses documentos de trabalho.



operacionalização dessas estratégias. Hoje em dia, Grândola vê-se perante um conjunto de projectos pensados, alguns deles com possibilidade de financiamento, pese embora exista sempre o tempo que medeia a apresentação de candidaturas e a sua aprovação que faz com que dificilmente se consigam avançar com os trabalhos previstos. Por outro lado, como é óbvio, esses projectos candidatados não têm qualquer garante de financiamento – concorrem com outros tantos promovidos por várias entidades ao nível nacional.

Outros projectos existem que nem sequer se vislumbra a possibilidade de financiamento. Paradoxalmente, tal verifica-se na intervenção prevista ao nível eminentemente de cariz social – investimento na construção de alguns equipamentos, apoio à população idosa e/ou dependente, por exemplo. Todos os projectos que se articulam com a dimensão económica/ criação de emprego, vêem possibilidades de financiamento, se bem que ainda estão em curso as fases de apreciação de candidaturas.

Tais impasses entre projectos que não têm assegurado financiamento e outros que aguardam apreciação de candidaturas são contributivos da desmobilização dos actores, na medida em que não conseguem vislumbrar resultados num trabalho conjunto de 4 anos.

O processo de planeamento em curso tem possibilitado a rentabilização dos recursos existentes e acções têm sido empreendidas com a articulação entre os diferentes actores do território. No entanto, se é certo que as metodologias de planeamento apoiam nessa congregação dos esforços locais para a resolução dos problemas, não nos permitem, no entanto, ‘fazer milagres’. Há projectos que não se conseguem implementar sem financiamento exterior. Caberia ao Estado assegurar meios para tornar operacionalizáveis as intenções de acção trabalhadas a nível local, lançadas, ainda para mais, por iniciativa governamental.

Poder-se-á contra-argumentar referindo que o problema estará na forma como desenhado o Plano de Desenvolvimento Social: dizendo que não foram acautelados os recursos disponíveis para a resolução dos problemas. Tal não nos parece ser válido por duas ordens de razão: i) por um lado, sabe-se à partida que não são apenas os recursos locais que nos permitem a resolução de todos os problemas de um território – podem

apoiar mas têm de ter um suporte material na maioria dos casos indisponível; ii) por outro, seria perverso pensar a intervenção em função dos recursos disponíveis – seriam os problemas que teriam de se adequar às intervenções e não o oposto. É na articulação entre os problemas e necessidades aos quais temos de dar resposta e os recursos disponíveis e passíveis de mobilizar que se pode tornar uma intervenção eficaz. Infelizmente, para algumas das necessidades sentidas localmente deparamo-nos com um problema central – o desinvestimento gradual ao nível da intervenção social.

### **Alguns resultados do trabalho em Rede: quando se potenciam recursos, se desenham projectos e se implementam acções ‘com a prata da casa’**

No seio de todos os contrangimentos descritos, mas aproveitando o potencial criado pelo lançamento da Rede Social em Grândola, os actores locais têm conseguido trabalhar em conjunto, emergindo daí alguns projectos e acções já em decurso. Tudo o que está a ser desenvolvido resulta da rentabilização dos recursos potenciando as competências e vocações de cada entidade no território. Como é óbvio não se trata de fazer uma apresentação exhaustiva de todo o trabalho que tem sido desenvolvido pelas instituições locais, mas parece-nos relevante dar conta da forma como as entidades locais em articulação podem apoiar na mudança – mesmo que tendo recursos financeiros limitados para tal. Daremos apenas dois exemplos.

Uma das acções consideradas relevantes no âmbito do Plano de Desenvolvimento Social, inserida no projecto ‘Conviver para Viver’, dizia respeito à criação de uma equipa multidisciplinar visando a prevenção de situações de risco na infância e juventude. Tal equipa está neste momento estruturada e estará em condições de avançar assim que estejam asseguradas as condições logísticas. Resulta de um trabalho entre várias entidades locais, entre escolas, CERCI, Centro de Saúde, Câmara Municipal, etc. Algumas destas entidades asseguram os técnicos para fazerem o acompanhamento aos jovens, outras o encaminhamento e divulgação da acção, outras que garantem o espaço (que está em reabilitação para se adequar às necessidades do trabalho a desenvolver).

Um outro projecto – Intervenção articulada à população idosa e/ou dependente – visa prestar cuidados a essa população de modo a melhorar a sua qualidade e condições de vida. Uma das acções – que ainda não tem garantido o financiamento – visa a melhoria

das condições de habitabilidade dos idosos e/ou dependentes com maiores carências económicas. Para além disso, tem ainda previstas acções que visam melhorar a segurança dessa população. Para isso é necessário fazer um levantamento exaustivo das condições de habitabilidade e da população que se encontra isolada nos montes (dentro do público alvo do projecto). Esse levantamento está a ser feito através das várias entidades locais. A GNR local garante a sinalização de todas as situações nos montes isolados, onde regularmente faz patrulhas. As técnicas de acção social das várias entidades locais fazem o levantamento das situações nos núcleos urbanos (sedes de freguesia). Este é um trabalho que se fosse contratado teria custos muito elevados, mas que em conjunto está a ser viabilizado com a vontade dos actores em trabalharem para o colectivo.

Refira-se que a ‘pedra de toque’ em todo este processo está na liderança da Rede Social. É à Câmara Municipal que cabe o papel de dinamizar a Rede e esse parece-nos estar a ser eficazmente conduzido. A autarquia mobiliza todos os meios necessários para que a acção se torne possível, faz a mediação para que o trabalho colectivo seja uma realidade e disponibiliza técnicos que em função das necessidades vão sendo mobilizados para apoiar a construção dos projectos e a implementação das acções.

## **Conclusão**

O trabalho da Rede Social de Grândola mostra-nos que é possível construir a mudança a partir da acção colectiva. Isabel Guerra (2000) faz uma síntese das conclusões que têm vindo a ser retiradas, considerando-se como os pressupostos da novas formas de gestão territorial: i) a de que ‘o sujeito (individual ou colectivo) deve ser pensado como um actor capaz de cálculo e de escolha num contexto de «racionalidade limitada»’; ii) que ‘entendem-se as estruturas como produzidas num contexto de acção colectiva e colectivamente suportadas pelos actores’; iii) ‘que a mudança é possível através de uma acção concertada de actores em função de objectivos colectivamente definidos’; iv) ‘que atravessa este olhar sobre as dinâmicas sociais um entendimento das relações sociais como relações de poder i.e., relações de troca desigual que comportam sempre uma base de negociação potencial’; v) ‘entendem-se as dinâmicas sociais como dinâmicas interdependentes mas não necessariamente coincidentes entre actor e sistema’.

Pese embora ainda existam algumas ‘arestas que precisam de ser limadas’, verifica-se que com os esforços dos actores locais se consegue pensar na mudança de forma realista, mas estruturante para o território.

Falta, sem dúvida criar mecanismos de participação que se estendam para além do nível institucional. Todos temos de ser actores nos processos de mudança que são pensados para os nossos territórios – não só permitirá tornar as intervenções mais eficazes, como é um meio para a responsabilização colectiva para o desenvolvimento sócio-territorial. Também não estão ainda criados os mecanismos necessários de financiamento que podem tornar alguns dos projectos possíveis. A Rede foi lançada mas estão a ser ‘sinuosos os caminhos’ que se traçam para tornar esses projectos em realidade.

## **Bibliografia**

Friedberg, Erhard (1995), *O poder e a regra- dinâmicas da acção organizada*, Lisboa, Instituto Piaget.

Guerra, Isabel (2000), ‘ O território como espaço de acção colectiva: paradoxos e virtualidades no «jogo estratégico de actores» no planeamento territorial em Portugal’ in Santos, Boaventura Sousa (coord.), *Projecto: Reinvenção da Emancipação Social*, policopiado.

Hess, Rémi (1983), *Sociologia da Intervenção*, Porto, Rés.

Olson, Mancur (1998), *A Lógica da Acção Colectiva- Bens públicos e teoria dos grupos*, Oeiras, Celta.

Ruivo, Fernando (2000), *Poder Local e Exclusão Social*, Coimbra, Quarteto Editora.

Santos, Boaventura de Sousa (2000), ‘A Reinvenção da Emancipação Social’ in *Reinvenção da Emancipação Social*, policopiado.

Souza, Maria Luiza de (1999), *Desenvolvimento de Comunidade e Participação*, 6ª edição, São Paulo, Cortez Editora.

