



UNIVERSIDADE D  
COIMBRA



UNIVERSIDADE  
CATÓLICA  
PORTUGUESA

# **Governança em territórios locais: do ideal à realidade.**

Análise do Serviço de Atendimento e Acompanhamento Social

Tese apresentada à Universidade de Coimbra e à Universidade Católica  
Portuguesa para obtenção do grau de Doutor em Serviço Social

Por

Cristiana Dias de Almeida

Programa Interuniversitário de Doutoramento em Serviço Social entre a FCH-  
UCP e FPCE-UC

novembro de 2021



UNIVERSIDADE D  
COIMBRA



UNIVERSIDADE  
CATÓLICA  
PORTUGUESA

# **Governança em territórios locais: do ideal à realidade.**

Análise do Serviço de Atendimento e Acompanhamento Social

Tese apresentada à Universidade de Coimbra e à Universidade Católica  
Portuguesa para obtenção do grau de Doutor em Serviço Social

Por

Cristiana Dias de Almeida (SFRH/BD/132279/2017)

Sob orientação de Professora Doutora Cristina Maria Pinto Albuquerque

Programa Interuniversitário de Doutoramento em Serviço Social entre a  
FCH-UCP e FPCE-UC

novembro de 2021

## Resumo

A presente tese analisa, discute e reflete sobre os processos de governança locais na conceção, implementação e avaliação de projetos implementados no âmbito de programas ou políticas sociais, partindo da análise das mudanças ocorridas na sociedade portuguesa nos últimos 30 anos e respetivas repercussões na vida das pessoas, das organizações e dos territórios.

A conquista da democracia foi um marco inequívoco no processo de reconhecimento e consagração de direitos sociais, em Portugal. As funções assumidas pelo Estado Social garantem a universalidade dos direitos, mas, ao longo dos anos, foram sendo demonstradas algumas fragilidades do sistema instituído, associadas à centralização das funções, designadamente a dificuldade de acesso aos serviços, devido à localização dos serviços físicos e/ou distanciamento das populações, e a excessiva morosidade no acesso a direitos, causada sobretudo pela burocratização dos serviços. Por outro lado, existe uma tradição de cooperação entre o Estado e as Organizações da Economia Social na provisão de bens e serviços (assinatura do Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social, em 1996) nas áreas de infância, juventude, deficiência, velhice, saúde, educação e ação social. Neste contexto, assistiu-se a uma progressiva delegação de competências em matéria de ação social, que oscilou entre períodos com maior centralização e outros de maior descentralização de poderes e competências.

Através da análise de um exemplo de uma medida de política (a Rede Local de Intervenção Social / Serviço de Atendimento e Acompanhamento Social), da aplicação de inquéritos por questionário (a profissionais de 74 concelhos distintos), da realização de estudos de caso e de grupos focais com atores privilegiados, foi possível definir eixos de análise que permitem compreender as dinâmicas de governança e classificar traços caracterizadores que possibilitaram a constituição de modelos de governança adotados nos territórios. A investigação permitiu identificar virtualidades e limitações da adoção de modelos de governança de base territorial, muito influenciados pelo histórico e características do relacionamento interinstitucional dos territórios, bem como pelo seu grau de abertura à operacionalização das dinâmicas de governança. Não obstante, verificou-se uma certa ambiguidade avaliativa e alguma controvérsia no debate sobre a necessidade e utilidade da avaliação, por um lado, e de um descrédito sobre a eficácia dos processos de avaliação, por outro. Em consequência, apesar do reconhecimento teórico da pertinência da

avaliação, prevalece uma cultura de obrigatoriedade de cumprimento de práticas de avaliação, quando impostas, sem uma apropriação dos seus resultados ou a adoção de medidas de acordo com as recomendações.

Sublinha-se a necessidade de reforçar a sensibilização para a aplicação efetiva de práticas de avaliação, enquanto momentos de reflexão e aprendizagem, tendo por base os princípios da participação, utilidade, flexibilidade / adaptabilidade, valorização da complexidade, abordagem multimétodo e enfoque em mudanças e impactos. Apenas uma avaliação assente nos valores de transparência, independência, ética e inclusão poderá contribuir para aferir os resultados, efeitos e impactos de projetos, programas e políticas sociais assentes em modelos de governança territoriais.

**Palavras-chave:** Governança; Política Social; Intervenção social; Avaliação

## Abstract

This thesis analyses, discusses and reflects on the processes of local governance in the design, implementation and evaluation of projects applied within the scope of social programmes or policies, from the analysis of the changes that have occurred in Portuguese society in the last 30 years and their repercussions on the people's lives, organisations and territories.

The conquest of democracy was an unequivocal milestone in the process of recognition and enshrinement of social rights in Portugal. The functions assumed by the Social State guarantee the universality of rights. However, over the years some weaknesses of the established system associated to the centralisation of functions have been demonstrated, namely the difficulty in accessing services, due to the location of physical services and/or the distance from the population, and the excessive slowness in accessing rights, mainly due to the bureaucratisation of services. On the other hand, there is a tradition of cooperation between the State and Social Economy organisations in the provision of goods and services (signature of the Cooperation Pact for Social Solidarity in 1996) in the areas of childhood, youth, disability, old age, health, education and social action. In this context, there was a progressive delegation of competencies in the field of social action, which oscillated between periods of greater centralisation and others of greater decentralisation of powers and those competencies.

Through the analysis of an example of a policy measure (the Local Social Intervention Network / Social Support Service), the application of questionnaire surveys (to professionals from 74 different municipalities), the accomplishment of case studies and focus groups with privileged actors, it was possible to define axes of analysis that allow to understand the dynamics of governance and classify characterizing features. These same features enabled the constitution of governance models adopted in the territories. The research made it possible to identify the virtues and limitations of the adoption of territorial governance models, greatly influenced by the history of the previous conciliation and the degree of openness of the territories to their operationalisation. Nevertheless, there was an evaluative ambiguity and controversy in the debate on its necessity and usefulness, on the one hand, and of discredit on the effectiveness of evaluation processes, on the other. Consequently, despite the theoretical recognition of the relevance of evaluation, there prevails a culture of mandatory compliance with evaluation practices, when imposed, without an appropriation of its results or the adoption of measures according to the recommendations.

The need to strengthen awareness of the effective application of evaluation practices, as moments of reflection and learning, based on the principles of participation, usefulness, flexibility/adaptability, appreciation of complexity, multi-method approach and focus on changes and impacts, is emphasized. Only an evaluation based on the values of transparency, independence, ethics and inclusion can contribute to assessing the results, effects and impacts of projects, programmes and social policies based on territorial governance models.

**Keywords:** Governance; Social Policy; Social Intervention; Evaluation

A todas as pessoas que acreditam e trabalham  
pela liberdade, pela equidade e pela justiça social

## Agradecimentos

Uma investigação de doutoramento é um percurso inacabado de procura incessante pelo conhecimento e, simultaneamente, um processo de crescimento individual. Apesar de muito solitário, é construído com o apoio de familiares, pessoas amigas, companheiras de jornada e parceiras nas mais diversas áreas.

As primeiras palavras de agradecimento são endereçadas à Professora Cristina Pinto Albuquerque, que aceitou caminhar a meu lado, enquanto mentora académica e figura de referência constante. Agradeço as aprendizagens, reflexões e partilhas, bem como a clarividência, objetividade e sabedoria impressas nas orientações e conselhos.

Aos coordenadores do programa de doutoramento, Doutor Francisco Branco e Doutora Helena Almeida, pela dedicação e empenho constantes, pelas reflexões, partilhas e motivação.

Ao corpo docente do Programa Interuniversitário de Doutoramento em Serviço Social pelos conhecimentos transmitidos, pelos debates e aprendizagens, mas sobretudo pelos contributos inestimáveis para a presente investigação, enquanto facilitadores de reflexão.

Ao longo do percurso tive a honra de debater o projeto com diversos investigadores, tendo os seus comentários contribuído incontestavelmente para o produto final. Manifesto, por isso, o meu agradecimento ao Doutor Pedro Hespanha, à Doutora Fernanda Rodrigues, à Doutora Inês Amaro, ao Doutor José António Pereirinha, à Doutora Isabel Vieira, à Doutora Ana Oliveira, ao Professor Paulo Teixeira, ao Doutor Rudi Roose e restantes investigadores TiSSA.

Às minhas colegas de curso de doutoramento, pelas partilhas, reflexões conjuntas e momentos de enriquecimento mútuo. Uma palavra especial à Berta Jacinto, parceira das maratonas académicas e das aventuras internacionais, cujas palavras de alento e motivação ajudaram a ultrapassar desafios; à Alexandra Machado, pelo companheirismo, boa disposição e cumplicidade; à Fátima Santos, pela energia e alegria contagiantes; à Inês Pinto, pela doçura, tranquilidade e palavras de incentivo.

A todas pessoas que aceitaram participar na recolha de dados desta investigação, agradeço o tempo disponibilizado, a confiança, a generosidade das partilhas e o sentido crítico.

Aos amigos e amigas que me apoiaram das mais diversas formas: Jessica Silva, Sandra Alves, Isabel Claro, Pedro Rodrigues, Ana Costa e Silva, Filipe Santos, Inês Cerca e João Frade.

À minha família, porto seguro, onde o amor e a confiança permitem sonhar, onde a força e a coragem dão forma às conquistas e o apoio incondicional sustenta as ações. Uma palavra especial à minha mãe, que sempre acreditou e me deu asas para voar. Ao João por ter sabido esperar, muitas vezes, e por aceitar que as minhas aventuras académicas internacionais se tornassem as nossas. Às minhas filhas, por todas as vezes que o trabalho lhes roubou o tempo que era delas e por, mesmo assim, incentivarem a mãe. À Mariana pelas horas intermináveis que dedicou à transcrição de entrevistas. À Carolina pelos abraços e beijinhos nas alturas de maior aperto.

A todas as pessoas que, de alguma forma, contribuíram para a conclusão deste trabalho, um sentido agradecimento final.



Investigação realizada com o apoio da Fundação para a Ciência e a Tecnologia  
(SFRH/BD/132279/2017)



# Índice

Resumo.....	I
Abstract.....	II
Agradecimentos .....	V
Índice de figuras.....	5
Siglas.....	9
Introdução .....	10
Capítulo 1 – Políticas públicas: as peças do puzzle.....	14
1.1. As políticas sociais no seio das políticas públicas.....	16
1.2. Natureza, processos e percursos .....	19
1.3. Entre o ideal e o possível. Encruzilhadas desafiantes.....	23
1.4. "A sorte foi lançada". Subtileza e jogos de poder.....	27
1.5. A Avaliação. Um mundo à parte?.....	36
1.5.1. Criação de valor social.....	51
1.5.2. Avaliação de Impacto Social. Realidade ou ficção? .....	57
1.6. Reflexão conclusiva.....	63
Capítulo 2 – Complexidade(s) de uma contemporaneidade singular. Que govern(o)ança? .....	65
2.1. Estado social: delegação de competências ou desresponsabilização? .....	69
2.2. Entre a Governação e a Governança. Continuidades descontínuas. ....	77
2.2.1. Governança(s). Propostas de definição do conceito .....	80
2.2.2. Tipologias e modelos de governança.....	85
2.2.3. Percursos e processos de governança em Portugal .....	93
2.3. A ponta do novelo. Lógicas de governança local .....	97
2.3.1. Intervenção social: Entre caminhos, atalhos, cruzamentos e interseções	

2.3.2. Práticas de intervenção social: reprodução, reconfiguração ou inovação?	111
2.3.3. Rede Local de Intervenção Social.....	116
2.3.3.1. Contextualização sociopolítica .....	116
2.3.3.2. Análise da medida de política .....	123
2.4. Reflexão conclusiva .....	128
Capítulo 3 – Pressupostos e desenho Metodológico .....	132
3.1. Objetivos de investigação .....	133
3.2. Fundamentação das opções metodológicas .....	133
3.3. Retrato Empírico. Técnicas de recolha de dados, constituição e caracterização da amostra .....	138
3.3.1. Inquéritos por questionário .....	139
3.3.2. Seleção dos Estudos de Caso .....	142
3.3.3. Estudos de caso .....	145
3.3.4. Grupos focais .....	147
3.4. Procedimentos de análise de dados.....	148
3.4.1. Estratégia de análise de dados quantitativos .....	148
3.4.2. Estratégia de análise de dados qualitativos .....	152
3.4.3. Estratégia de análise combinada de dados .....	154
3.5. Preocupações éticas .....	154
Capítulo 4 – Intervenções sociais assentes em modelos de governança territorial – Apresentação e análise de resultados.....	156
4.1. Conceção, nascimento, vida e morte da RLIS.....	157
4.1.1. Entre o desenho e a implementação. A “arte do possível” .....	157
4.1.1.1. A recetividade da RLIS enquanto medida de política .....	165
4.1.2. Prenúncio de uma morte anunciada? Os desafios da implementação da RLIS .....	167
4.1.2.1. Projetos-piloto.....	167
4.1.2.2. RLIS vs. Rede Social: substituição ou possibilidade de integração? ..	169
4.1.2.3. Candidaturas .....	174

4.1.2.4. Implementação dos projetos RLIS.....	176
4.1.2.5. Pessoas, relações e estratégias .....	180
4.1.2.6. Diversidade processual: continuidades intermitentes .....	185
4.1.3. Entre intenções, ações e concretizações. A avaliação da RLIS.....	191
4.1.3.1. Resultados da RLIS .....	197
4.1.3.2. Efeitos da RLIS.....	200
4.1.3.3. Impactos da RLIS .....	202
4.2. Governança em territórios locais. Que modelos para Portugal? .....	207
4.2.1. “Cada macaco no seu galho” .....	216
4.2.2. “Uma mão lava a outra” .....	218
4.2.3. “Um por todos e todos por um” .....	220
4.3. Intervenção social e inovação: experiências e aprendizagens.....	222
4.4. Reflexão conclusiva .....	232
Capítulo 5 – Intervenções sociais assentes em lógicas de governança territorial – Discussão de Resultados.....	234
5.1. A conceção de programas e políticas de governança territorial .....	235
5.2. A implementação de programas e políticas assentes em dinâmicas de governança	238
5.2.1. Modelos de governança territoriais .....	241
5.2.2. Intervenção social e inovação.....	243
5.3. O desafio da avaliação de programas e políticas em Portugal .....	246
5.3.1. Eixos de avaliação das medidas assentes em dinâmicas de governança em Portugal .....	248
Conclusões .....	250
Referências.....	254
Anexos .....	278
Anexo I – Ficha de caracterização das Redes Locais de Intervenção Social.....	279
Anexo II – Consentimentos informados .....	285
Anexo III – Inquérito por questionário .....	292

Anexo IV – Caracterização dos participantes no inquérito por questionário .....	311
Anexo V – Ficha de identificação dos estudos de caso .....	312
Anexo VI – Guião da entrevista semiestruturada .....	317
Anexo VII – Grelha de Observação direta.....	327
Anexo VIII – Caracterização dos entrevistados.....	328
Anexo XIX – Sistema de categorias .....	330

## Índice de figuras

Figura 1 – Análise de políticas públicas – resumo.....	22
Figura 2 - Níveis de definição da agenda.....	25
Figura 3 - Tipos de abordagens de análise da implementação de políticas .....	28
Figura 4 - Contribuições teóricas: modelos top down, bottom up e híbrido.....	30
Figura 5 - Efeitos adversos dos jogos de poder .....	34
Figura 6 - Evolução das tendências da avaliação de políticas públicas .....	37
Figura 7 - Modalidades de avaliação .....	40
Figura 8 - Modelo CIPP – Contexto, Input, Processo e Produto .....	41
Figura 9 - Relevância dos quatro tipos de avaliação nos papéis da avaliação formativa e sumativa.....	43
Figura 10 - Principais características dos Paradigmas técnico-racionalista e dialógico .....	45
Figura 11 - Árvore das teorias da avaliação.....	47
Figura 12 - Resumo das principais metodologias de avaliação de impacto social ...	61
Figura 13 - Ciclo de vida das políticas públicas: influências e atores .....	63
Figura 14 - Deslocação vertical e horizontal do poder do Estado .....	71
Figura 15 - Estado forte: contextualização do conceito.....	74
Figura 16 - Estilos de políticas públicas e tipos de definição de problemas: resultados políticos concebíveis .....	75
Figura 17 - Contributos para a definição do conceito de Governança.....	80
Figura 18 - Quadro resumo das principais correntes e respetivas características I....	81
Figura 19 - Quadro resumo das principais correntes e respetivas características II ..	82
Figura 20 - Quadro resumo das principais correntes e respetivas características III. 83	
Figura 21 - Principais características dos Modelos de Governança Urbana.....	89
Figura 22 - Principais características dos Modelos de Governança.....	90
Figura 23 - Níveis e dimensões da governança.....	92
Figura 24 - Modelo de governança multinível em Portugal .....	94
Figura 25 - Dimensões, categorias e critérios para avaliação de práticas de governança territorial .....	98
Figura 26 - Desafios no âmbito da integração vertical e horizontal das políticas com impacto nos territórios.....	99

Figura 27 - Potencialidades e limites dos processos de governança.....	100
Figura 28 - Pontos fortes e limitações da abordagem por projetos.....	103
Figura 29 – Limitações da intervenção social descentralizada.....	104
Figura 30 – Níveis de participação.....	108
Figura 31 - Pontos em comum nas definições de inovação social.....	113
Figura 32 - Recessões económicas vs. Medidas, programas e políticas.....	119
Figura 33 - Árvore de problemas.....	121
Figura 34 – Medida de política RLIS.....	124
Figura 35 - Teoria da mudança.....	126
Figura 36 - Foco da avaliação.....	127
Figura 37 - Metagovernança enquanto desenho e gestão de combinações de hierarquias, redes e mercados.....	128
Figura 38 - Intervenção social: modelos, cenários e relações.....	130
Figura 39 – Estratégias de investigação - Metodologia Mista.....	134
Figura 40 – Tipos de triangulação.....	136
Figura 41 – Tipos de validade.....	137
Figura 42 – Representatividade geográfica dos dados.....	141
Figura 43 – Caracterização dos dados recolhidos através dos estudos de caso.....	146
Figura 44 – Seleção dos testes em função da tipologia de variáveis.....	150
Figura 45 – Medidas de Associação em função da tipologia de variáveis.....	151
Figura 46 – Testes estatísticos para comparação de amostras.....	152
Figura 47 - Influências contextuais que favoreceram a conceção da RLIS.....	158
Figura 48 – Classificação da Rede Social por NUT II.....	172
Figura 49 – Classificação da Rede Social por tipologia de projeto.....	172
Figura 50 – Classificação da Rede Social por tipologia de participante.....	173
Figura 51 – Nuvem de palavras: Rede Social.....	173
Figura 52 – Aceitação e resistências à implementação da RLIS pelos atores.....	178
Figura 53 – Aceitação e resistências à implementação da RLIS pelas entidades parceiras.....	179
Figura 54 - Tipo de relação estabelecida pelas partes interessadas na implementação da RLIS.....	180

Figura 55 - Tipo de envolvimento das partes interessadas na implementação da RLIS .....	182
Figura 56 – Tipo de estratégia de participação das partes interessadas na implementação da RLIS .....	184
Figura 57 - Características da avaliação .....	191
Figura 58 – Metodologias de avaliação .....	194
Figura 59 – Incidência da avaliação.....	194
Figura 60 – Dificuldades da avaliação .....	195
Figura 61 – Incidência dos resultados da RLIS .....	197
Figura 62 – Incidência dos efeitos da RLIS .....	200
Figura 63 – Incidência dos impactos da RLIS .....	203
Figura 64 – Tipos de relação, envolvimento e estratégia de participação mais comuns .....	208
Figura 65 - Tipo de envolvimento mais comum vs. Estratégia de participação mais comum .....	209
Figura 66 - Tipo de envolvimento mais comum vs. tipo de relação mais comum ..	210
Figura 67 - Tipo de relação mais comum vs. estratégia de participação mais comum .....	210
Figura 68 – Avaliação da associação entre os tipos de envolvimento, de relação e de estratégia de participação mais comuns .....	211
Figura 69 – Modelos de governança .....	212
Figura 70 – Modelos de governança adotados na implementação da RLIS .....	213
Figura 71 – Diferenças regionais na adoção de modelos de governança.....	214
Figura 72 - Classificação do concelho segundo a tipologia de território do referencial de coesão social 2014 vs. Modelo integrado de governança.....	214
Figura 73 – Classificação do concelho segundo a tipologia de exclusão do referencial de coesão social 2014 vs. Modelo de governança .....	215
Figura 74 – Caracterização dos estudos de caso quanto à tipologia de concelho e de exclusão .....	216
Figura 75 - Semelhanças e diferenças entre as respostas de ação social disponibilizadas pela RLIS e pelo ISS .....	222



Figura 76 - Resultados à pergunta respostas da RLIS iguais às do ISS por tipologia de projeto.....	223
Figura 77 – Diferenças e semelhanças entre a RLIS e o ISS por estudo de caso ....	223
Figura 78 - Nuvem de palavras da variável diferenças com os serviços do ISS.....	225
Figura 79 - Atividades consideradas inovadoras pelos inquiridos.....	227
Figura 80 – Manutenção, reconfiguração e inovação da intervenção social por estudos de caso .....	228
Figura 81 - Relações de poder, controlo e abordagem privilegiada.....	231
Figura 82 – Eixos de análise .....	248
Figura 83 – Mapa de identificação dos territórios abrangidos pelo concurso para apresentação de candidaturas à RLIS .....	282

## Siglas

AIS – Acordo de Inserção Social

APPACDM – Associação Portuguesa de Pais e Amigos do Cidadão Deficiente Mental

ASIP – Ação Social Interface Parceiros (programa informático de gestão de processos)

CDSS – Centro Distrital de Segurança Social

CERCI – Cooperativa de Educação e Reabilitação de Cidadãos com Incapacidades

CI – Contrato de Inserção

CLAS – Conselho Local de Ação Social – Rede Social

CLDS – Contratos Locais de Desenvolvimento Social

CNIS – Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade,

CSI – Complemento Solidário para Idosos

ERPI – Estrutura Residencial para Pessoas Idosas

FEAC – Fundo Europeu de Apoio a Carenciados

IAS – Indexante dos Apoios Sociais

ISS – Instituto de Segurança Social

LNES – Linha Nacional de Emergência Social

NLI – Núcleo Local de Inserção

PCAAC – Programa Comunitário de Ajuda Alimentar a Carenciados

PDIAS – Projetos de Desenvolvimento integrado de Ação Social

PDNU – Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas

PNAI – Plano Nacional de Ação para a Inclusão

POAPMC – Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas

POISE – Programa Operacional Inclusão Social e Emprego

PSI – Prestação Social para a Inclusão

RLIS – Rede Local de Intervenção Social

RSI – Rendimento Social de Inserção

SAAS – Serviço de Atendimento e Acompanhamento Social

SAVE – Social Added Value Evaluation

SROI – Social Return on Investment

UMP – União das Misericórdias Portuguesas

UMP – União das Mutualidades Portuguesas

USF – Unidade de Saúde Familiar

## Introdução

O estudo das políticas públicas é transversal a diversas disciplinas (Sociologia, Ciência Política, Economia, Gestão, Psicologia, Geografia, Urbanismo, entre outras). É reconhecido, no domínio da análise das políticas públicas, a existência de jogos de poder e influência, quer na conceção, quer na implementação de políticas públicas multissetoriais que envolvem atores dos diferentes níveis de atuação, desde os político-administrativos, aos que desenvolvem e implementam a política, não deixando de fora os beneficiários finais nem os demais atores indiretamente afetados (cf. Larrue *et al.*, 2007).

A avaliação de políticas públicas e, em especial, de políticas sociais, é um tema recente a nível académico e ainda mais recente a nível político. A avaliação é um elemento constituinte do ciclo de uma política, que visa determinar os seus resultados, efeitos e impactos (em termos de resolução de problemas e em mudanças no comportamento dos grupos-alvo) (cf. Knoepfel *et al.*, 2011). Na fase da avaliação importa aferir se os objetivos foram alcançados de forma eficaz e eficiente, não só na forma de resultados, mas também de efeitos e impactos sociais.

A avaliação acompanha todo o “ciclo de vida” da política pública, dado que se inicia com a avaliação diagnóstica (*ex-ante*) para identificar o problema, depois realiza-se a avaliação intermédia (*on-going*) durante o processo de formulação e implementação e, finalmente, a avaliação final (*ex-post*), avaliação de resultados e a avaliação de impacto da política.

Do universo das políticas públicas, a presente investigação foca a atenção nas políticas públicas com finalidades sociais e assentes em modelos de governança (consubstanciadas em políticas, programas, medidas ou projetos), ou seja, naquelas cuja substância (finalidade, objetivos, instrumentos) e essência (o seu processo, a forma como é executada) prossigam a garantia e promoção de direitos sociais, do bem estar social na sociedade (cf. Pereirinha, 2008), e cuja conceção, implementação e avaliação pressuponha o envolvimento de atores da esfera pública, privada e da sociedade civil.

Nas últimas décadas houve uma mudança de paradigma no que respeita à intervenção social, privilegiando cada vez mais lógicas de governança no desenho e implementação de políticas, programas e projetos sociais. Assente nesta lógica de maior responsabilização da sociedade civil e das entidades locais (públicas e privadas) na resolução de problemas

sociais, foram desenhadas e implementadas políticas sociais assentes em dinâmicas de governança (de que a medida Rede Local de Intervenção Social – RLIS – é exemplo).

A presente investigação pretende compreender as lógicas subjacentes à conceção, implementação e avaliação de políticas sociais assentes em lógicas de governança e criar uma matriz analítica para a avaliação do impacto social das intervenções locais daí resultantes. Desta forma, os propósitos gerais da pesquisa são compreender de que forma são concebidas, implementadas e avaliadas as políticas sociais assentes em dinâmicas de governança em Portugal; compreender em que medida a RLIS (enquanto exemplo de medida de política de intervenção social assente em dinâmicas de governança), traduz processos inovadores de compreensão dos problemas sociais, de intervenção social e de produção de resultados, efeitos e impactos; e contribuir, a partir dos dados recolhidos, com princípios e referenciais analíticos, para a reflexão sobre a avaliação de programas e políticas assentes em dinâmicas de governança local.

Para a consecução dos objetivos de investigação propostos, e em consonância com os pressupostos epistemológicos assumidos, privilegiou-se a abordagem metodológica mista (qualitativa e quantitativa). A recolha de dados decorreu entre 2018 e 2021, em três fases articuladas: 1. Exploratória - Caracterização extensiva da RLIS/SAAS, com a aplicação de inquéritos por questionário às equipas das RLIS/SAAS em funcionamento; 2. Estudos de caso - estudo em profundidade a 6 RLIS, realização de entrevistas com atores nacionais significativos e aplicação de inquéritos por questionário a uma amostra de beneficiários; 3. Grupos focais – discussão de aspetos chave da avaliação e da avaliação de impacto das intervenções locais assentes em lógicas de governança com atores significativos.

A tese encontra-se dividida em cinco capítulos. Nos primeiros dois capítulos poder-se-ão encontrar os pressupostos ontológicos e epistemológicos que sustentam a investigação, bem como o seu referencial conceptual enquadrador.

Inicia-se com a incursão teórica e histórica das políticas públicas, com realce para o retrato das políticas sociais no contexto das políticas públicas portuguesas. Privilegia-se a exploração da análise das fases da conceção, implementação e avaliação de políticas sociais (enquanto representantes do “ciclo de vida” das políticas).

O segundo capítulo retrata os conceitos e processos associados às práticas de governança, com enfoque sobre as dinâmicas territoriais. Neste poder-se-ão encontrar-se diferentes tipologias e modelos de governança, bem como referência a processos de transição

de modelos de governação para modelos de governança, com enfoque para as questões da delegação de competências ou para a transferência de responsabilidades, bem como para a reflexão sobre as questões de poder associadas. São ainda abordadas as transformações em termos de intervenção social associadas às dinâmicas de governança territorial na implementação de projetos, programas e políticas sociais.

O terceiro capítulo é reservado aos pressupostos e desenho metodológico da presente investigação. É definida a estratégia de investigação, através da apresentação e justificação dos métodos e técnicas utilizados, da constituição e delimitação da amostra, bem como do acesso ao campo e do tratamento dos dados recolhidos.

A apresentação e discussão dos resultados é realizada nos capítulos quatro e cinco, respetivamente. Considerou-se pertinente apresentar os resultados com base nos eixos de análise “contexto”, “pessoas”, “processos” e “produtos”, o que significa que cada tema é analisado sob estas quatro perspetivas interligadas. Dos questionamentos e perplexidades que os dados suscitaram, apresentam-se os relacionados com as fases da conceção, implementação e avaliação. Na fase da conceção, salientam-se as questões relacionadas com as dificuldades associadas à criação de políticas disruptivas, à força dos poderes instituídos e das pressões internas e externas que condicionam todo o processo, desde a conceção até à formulação das políticas. A apresentação dos dados relativos à fase da implementação foca os fluxos contextuais e o seu grau de influência em todo o processo, com especial realce para o papel dos diversos atores, nos diferentes níveis de poder, e respetivas interferências na transposição da política para os contextos territoriais na fase da implementação (processos e produtos). No que respeita à fase de avaliação, são evidenciadas as metodologias e práticas de avaliação levadas a cabo, bem como as dificuldades sentidas quer na sua concretização, quer na apropriação dos seus resultados, muito condicionada pela representação negativa sobre a sua eficácia e a sua utilidade. De entre os resultados referentes à fase da implementação, salientam-se nesta investigação aqueles que se referem às dinâmicas de governança territoriais e à consequente manutenção, reconfiguração ou inovação das práticas de intervenção social, pelo que são abordados em pontos autónomos. De entre os modelos de governança territorial identificados para o contexto português, destaca-se a preponderância dos modelos de governança embrionária e colaborativa, o que reflete que, independentemente do investimento legislativo e financeiro, as práticas de governança baseadas na participação plena se encontram ainda, maioritariamente, pouco desenvolvidas.

Por outro lado, as práticas de intervenção social têm vindo a sofrer algumas alterações, com a exigência crescente da adoção de práticas inovadoras face a problemas sociais complexos, por um lado, e as indicações claras para dar continuidade às práticas de intervenção social tradicionais, por outro. É neste misto de práticas consolidadas e recentes que se reescrevem as experiências de intervenção social, cujas virtualidades e cujos constrangimentos se identificam no final do capítulo.

A discussão dos resultados, para além da reflexão sobre as principais alterações ocorridas no campo da conceção, implementação a avaliação de políticas em Portugal, com especial destaque para as dinâmicas de governança territorial e práticas de intervenção social, apresenta, a partir dos dados recolhidos, princípios e referenciais analíticos a ter em conta em futuras avaliações de programas e políticas assentes em dinâmicas de governança.

Finalmente, as conclusões apresentam-se com o propósito de sintetizar os contributos da investigação, bem como os desafios para investigações futuras.

Apresentada a estrutura da tese, resta acrescentar, a título de esclarecimento, que, as citações foram traduzidas livremente pela autora, salvo aquelas cuja tradução poderia comprometer a interpretação.

E, para finalizar esta introdução, espera-se que a leitura da presente tese seja tão estimulante para quem lê como foi para quem a redigiu, com a ambição de contribuir para a reflexão sobre a importância da consolidação de práticas de avaliação, enquanto momentos de aprendizagem e de suporte à tomada de decisão.

## **Capítulo 1 – Políticas públicas: as peças do puzzle**

“Governments not only “power”; they also puzzle. Policy-making is a form of collective puzzlement on society’s behalf; it entails both deciding and knowing” (Heclo, 2010: 305).

O percurso sociopolítico da sociedade portuguesa é caracterizado por vários marcos no que respeita a direitos sociais (cf. Rodrigues & Silva, 2016). Os últimos 47 anos, foram especialmente ricos em produção de políticas públicas (Pereirinha & Carolo, 2006; Pereirinha *et al.*, 2020; Varela, 2013), destacando-se, no âmbito da presente investigação, as que se inserem no domínio das políticas sociais (por exemplo: Lei de bases da Segurança Social, políticas de combate à pobreza e à exclusão social).

Por detrás de uma política estão subjacentes decisões, conhecimentos, poderes e propostas de solução que “dependem de um conjunto de princípios valorativos” (Rodrigues & Silva, 2012: 16), porquanto pressupõem uma conceptualização do estado atual da realidade sobre a qual se pretende intervir, do estado ideal dessa mesma realidade e das mudanças necessárias para alcançar a realidade idealizada. Posto isto, são muitas as questões que se levantam sobre as diferentes fases que compõem o ciclo de vida das políticas, nomeadamente: Quais as razões de seleção do problema social que será alvo de intervenção? Qual o processo pelo qual se idealizam e conceptualizam as mudanças sociais a alcançar? Sob que pressupostos? Quem interfere no/s processo/s de decisão? Como se avaliam os efeitos causados pela alteração da realidade inicial? Problematizar as questões associadas à conceção, implementação e avaliação de políticas públicas, numa lógica de compreensão da sua natureza, para além de fomentar o conhecimento científico e político, permite antever o seu contributo para a mudança social.

Neste sentido, pretende-se fomentar o interesse pela análise combinada de perspetivas teóricas, resultados de investigações científicas e de dados estatísticos, com o objetivo de permitir uma visão mais abrangente do “puzzle” (realçando cada uma das peças, bem como a multiplicidade de interações e interações, características gerais e singularidades, que, no seu conjunto, criam a identidade do próprio puzzle).

A identificação das características que permitem reconhecer uma política pública foi avançada por vários autores, de múltiplas áreas científicas, abordados ao longo deste trabalho. Dos elementos constituintes mais significativos identificados, destaca-se que as políticas públicas têm como objetivo ser a “solução para um problema social”, pressupõem



a “existência de grupos-alvo na raiz de um problema público” e de “coerência intencional” (“uma teoria de mudança social”), a “existência de várias decisões e atividades”, de um “Programa de intervenção”, em que o “papel-chave” é atribuído aos “atores públicos”, bem como a “existência de medidas formalizadas”, “decisões e atividades que impõem restrições” (Knoepfel *et al.*, 2011: 26-29). Posto isto, pretende-se perceber quais das conceptualizações teóricas apresentadas ganharam expressão na realidade portuguesa; se existem diferenças territoriais no *modus operandi* adotado nas diferentes fases do ciclo de vida das políticas; e, caso existam, os motivos para a sua verificação.

Assim, o estudo incidirá principalmente sobre o “ciclo de vida” das políticas (através do estudo de um exemplo de medida de política), estabelecendo uma articulação entre a teoria e a prática, em quatro eixos de análise distintos, a saber: contexto (territorial, cultural, económico e social), pessoas (*stakeholders*), processos e produtos.

Partindo do pressuposto de que a todas as fases do ciclo de vida das políticas públicas se encontram associadas a complexidade, a intencionalidade, a finalidade, o tempo, o bem comum, o valor público e a mudança social, neste primeiro capítulo, pretende-se compreender o âmbito e a natureza das políticas sociais, no seio das políticas públicas em Portugal.

### 1.1. As políticas sociais no seio das políticas públicas

A primeira questão que se coloca no âmbito da análise de uma política pública é a definição exata do conceito. Embora existam muitos contributos, desde a década de 50, continua a não existir consenso na definição do conceito, dada a dificuldade da sua construção e delimitação. Apesar de se reconhecer a participação de outros atores no ciclo de vida das políticas públicas<sup>1</sup>, assume-se nesta investigação que política pública é um processo complexo de decisões tomadas pelo governo (cf. Birkland, 2015; Cochran *et al.*, 2015), de ação ou inação (cf. Birkland, 2015; Dye, 2013), em que se decide “quem recebe o quê, quando e como” (Lasswell, 1936), com base nas suas perceções sobre a realidade, na definição de objetivos para modificar realidades consideradas problemáticas e estratégias para os alcançar, materializadas em discursos, leis ou programas (cf. Birkland, 2015;

---

<sup>1</sup> Assunto desenvolvido no 2º capítulo.

Knoepfel *et al.*, 2011), que afetam direta ou indiretamente os diferentes atores (cf. Peters, 2018).

As decisões políticas são da responsabilidade de atores cujo poder foi legitimado (cf. Pereirinha, 2008) por cidadãos num contexto de democracia representativa, como é o caso do contexto português. Soromenho-Marques (cf. 2018) defende uma coexistência efetiva, quase harmónica, da ética e da política no âmbito das políticas públicas, por intermédio do debate público inerente à “razão pública”, concretizada por meio do Direito. Neste sentido, os normativos, que formalizam e institucionalizam as políticas públicas, refletem ideais éticos, porquanto resultam de deliberações (cf. Soromenho-Marques, 2018).

A formulação de políticas públicas parte de uma avaliação realizada por parte de quem as idealiza e formula (*policy maker*), com base na sua perceção sobre a realidade, nas necessidades (cf. Bradshaw, 1972) das pessoas e da sociedade e nos seus ideais de bem-estar (perceção sobre os direitos – existência ou ausência – e o acesso aos mesmos). Neste sentido, para além das questões éticas apontadas acima, o processo de decisão tem em conta critérios de avaliação normativa em relação a uma situação atual (cuja avaliação diagnóstica irá depender dos critérios utilizados) em comparação com outra, à qual se atribuiu um juízo sobre o nível superior de bem-estar (cf. Pereirinha, 2008; Rodrigues & Silva, 2012).

Outra característica das políticas públicas é o facto de visarem resolver problemas de interesse público, ou seja, são concebidas para colmatar ou minimizar necessidades sociais de interesse da população (cf. Birkland, 2015). O interesse público é difícil de definir; no entanto, o problema, ou a realidade social que é considerada politicamente inaceitável, é identificado como tal na agenda governamental, e as políticas públicas são a resposta criada pelo sistema político-administrativo para lhe fazer face (cf. Knoepfel *et al.*, 2011).

As políticas públicas podem ser classificadas quanto à “sua substância (o que a política faz)” e ao “seu processo (como a política é feita)” (Pereirinha, 2008: 18). De entre o universo das políticas públicas, as políticas sociais são aquelas cuja finalidade, objetivos, instrumentos e processos privilegiam o bem-estar social.

De acordo com a perspetiva evolucionista de Marshall, os direitos sociais foram criados, numa lógica evolutiva e de reivindicação, como complemento aos direitos civis e políticos no cenário do pós II Guerra Mundial, com a criação do Estado-Providência. William Beveridge (1942) indica as áreas da educação, saúde, habitação, segurança social e ação social como as de atuação primordial do Estado, naquele que se considera ser o marco

histórico da criação do Estado-Providência, o Relatório Social “*Insurance and Allied Services*”.

Na Constituição da República Portuguesa estão consagrados diversos direitos sociais, reconhecidos e universais, designadamente ao emprego (artigos 58º e 59º), à proteção social (artigo 63º), à saúde (artigo 64º), à habitação (artigo 65º) e à educação (artigos 73º a 77º). Com base nestes princípios constitucionais, são concebidas, formuladas e implementadas políticas sociais com o objetivo de garantir o bem-estar social, através da promoção dos direitos sociais, sob a bandeira da equidade e da justiça social. Estas políticas atuam sobre a realidade social nas dimensões redistributiva, de gestão de riscos sociais e na promoção da inclusão social (cf. Pereirinha, 2008). A vertente redistributiva poderá ser encontrada tanto na natureza universal das políticas sociais (garantia dos direitos, através da disponibilização de bens e serviços a todas as pessoas), como no seu financiamento (os custos referentes a estes bens e serviços são suportados através da reafetação de recursos oriundos da receita fiscal). A gestão de riscos sociais traduz-se na definição das áreas de atuação disponibilizadas pelo sistema português de Segurança Social, que objetivam, por si só, os direitos sociais considerados fundamentais (acontecimentos que podem colocar em causa o acesso a direitos sociais), nomeadamente nos domínios da família, saúde, incapacidade / invalidez, pensão de velhice e prestações de morte, rendimento social de inserção, desemprego (cf. CE, 2020). Através dos serviços disponibilizados pela Segurança Social, o Estado assume a responsabilidade por mitigar os efeitos destes acontecimentos e assegurar o acesso aos direitos fundamentais. Na mesma linha de pensamento surge a vertente da promoção da inclusão social (direitos de integração), classificada por Pereirinha “entre os direitos de última geração” (2008: 24). A promoção da inclusão social advém da constatação da existência de formas de exclusão social (cf. Clavel, 2004) que impedem o pleno acesso aos direitos<sup>2</sup>.

O Estado é, neste sentido, produtor de serviços ou regulador da atividade de outros agentes económicos que produzem esses serviços, em regime de contratualização e subsidiariedade.

---

<sup>2</sup> Este assunto será explorado em maior detalhe nos próximos capítulos.

## 1.2. Natureza, processos e percursos

Inscrita na entrada do Templo de Apolo, na cidade de Delfos, na Grécia, no século IV a.C., a expressão “conhece-te a ti mesmo” convida à introspeção, à consciencialização da própria existência e essência (conhecer-se melhor e estar consciente das suas forças e limitações). O objetivo deste ponto será exatamente dar a conhecer a “natureza” das políticas públicas.

Ao longo dos anos, muitos foram os cientistas que se debruçaram sobre esta matéria (os processos, as causas, as consequências e as formas de conceção, implementação e avaliação das políticas públicas)<sup>3</sup>. Harold Lasswell (1936), Herbert Simon (1957), Charles Lindblom (1959) e David Easton (1965) foram considerados por muitos autores (cf. Albuquerque, 2016b; Birkland, 2015; Mota, 2010; Souza, 2006; Tinôco, 2008) como pioneiros na análise de políticas públicas e por outros (cf. Araújo & Rodrigues, 2017) como os fundadores da disciplina.

Desta panóplia de contribuições resultou uma diversidade de modelos conceptuais e analíticos, dos quais será de destacar apenas aqueles que poderão contribuir para a compreensão da presente tese.

Neste sentido, importa fazer referência ao Modelo da Racionalidade limitada (cf. Simon, 1946), porquanto se debruça sobre a influência do “triângulo de limites” (vértice das características individuais: físicas, psicológicas; vértice dos valores, princípios e determinantes de lealdade; vértice dos conhecimentos técnicos e informação disponível) no processo de tomada de decisão. Com este modelo Simon (1946) pretende, através de um conjunto de regras, uniformizar os comportamentos e diminuir a influência de fatores internos e externos no processo de tomada de decisão. Salienta-se ainda a preocupação do autor na definição clara de objetivos mensuráveis e a necessidade de delimitação e controlo das variáveis em análise (definição clara de critérios e respetivas ponderações).

No entanto, o modelo não ficou isento de críticas: Lindblom (1959) considerou-o de difícil aplicabilidade. Perante as limitações do modelo da Racionalidade limitada, propôs o modelo incrementalista (cf. Lindblom, 1959), que, ao permitir a “comparação sucessiva e

---

<sup>3</sup> O interesse pela análise das políticas públicas remonta os anos 60, nos Estados Unidos da América, com estudos centrados na produção do governo, o que originou a criação de uma nova área do conhecimento e, consequentemente, uma nova disciplina académica. Assistiu-se a um processo semelhante na Europa, mas com um foco distinto, na medida em que a investigação se centrou na análise do Estado e das suas instituições, com destaque para o governo, enquanto principal produtor de políticas públicas.

limitada” de várias ações, permitiu integrar novas variáveis de análise e a decomposição do processo em várias etapas. O autor defende a interdependência entre valores e ações, a delimitação do conceito valorativo associado às políticas, o alargamento do escopo da análise a novas variáveis (possíveis resultados, potenciais políticas alternativas, valores afetados) e a adoção de uma sucessão de comparações, com o intuito de reduzir ou eliminar a dependência da teoria e permitir uma análise mais ampla e realista.

O modelo das etapas, cuja génese se atribui a Lasswell (1956), sugere a repartição do processo político em fases sequenciais que se relacionam entre si. Este modelo é complementado por outros autores<sup>4</sup>, que ora acrescentam fases no processo, ora as diminuem. Dos modelos apresentados, o modelo das etapas é um dos que se mantiveram até à atualidade, com a introdução de pequenas alterações, sem alterar a lógica de análise inicial. Optou-se por este modelo, uma vez que, por “estabelecer a sequência lógica e analítica de casos concretos, permite reduzir a complexidade real e explicar o seu funcionamento” (Araújo & Rodrigues, 2017: 18; Rodrigues & Carreiras, 2017: 3). De facto, a desagregação em várias fases torna o processo de análise mais apreensível (cf. Rodrigues *et al.*, 2014), possibilitando uma dupla análise, nomeadamente a análise isolada de cada etapa e a da relação entre as diferentes fases da política pública. No entanto, não se pode esquecer que se trata de um quadro analítico que permite compreender o processo político, baseado em representações da realidade, é um “modelo heurístico que permite explorar, para fins exclusivamente analíticos, as políticas públicas” (Araújo & Rodrigues, 2017: 20).

Destaca-se ainda o modelo sistémico (cf. Easton, 1957), por defender na sua análise uma visão plural do sistema político, no sentido em que o caracteriza como um conjunto de processos (de entrada e de saída), que se relacionam entre si e com o contexto em que estão inseridos. Para Easton (1957), as decisões podem ser influenciadas por pressões da sociedade civil, de grupos de interesses ou de indivíduos, bem como pelo resultado de decisões políticas anteriores. Através deste modelo é possível perceber as relações que se estabelecem entre as diferentes fases da política e entre estas e o meio ambiente.

O modelo “*garbage can*” (cf. Cohen *et al.*, 1972) advoga que o processo político se assemelha a um “caixote do lixo”, onde são colocados problemas e soluções, à medida que se apresentam, sem necessidade de obedecer a qualquer sequência ou lógica. O presente

---

<sup>4</sup> Jones (1977) – 10 etapas; Bardach (1977) – 8 etapas; Hogwood e Gunn (1981) – 7 etapas.

modelo suscita interesse pelo facto de defender que se criam primeiro as “soluções” e que só depois se procuram problemas para essas “soluções”.

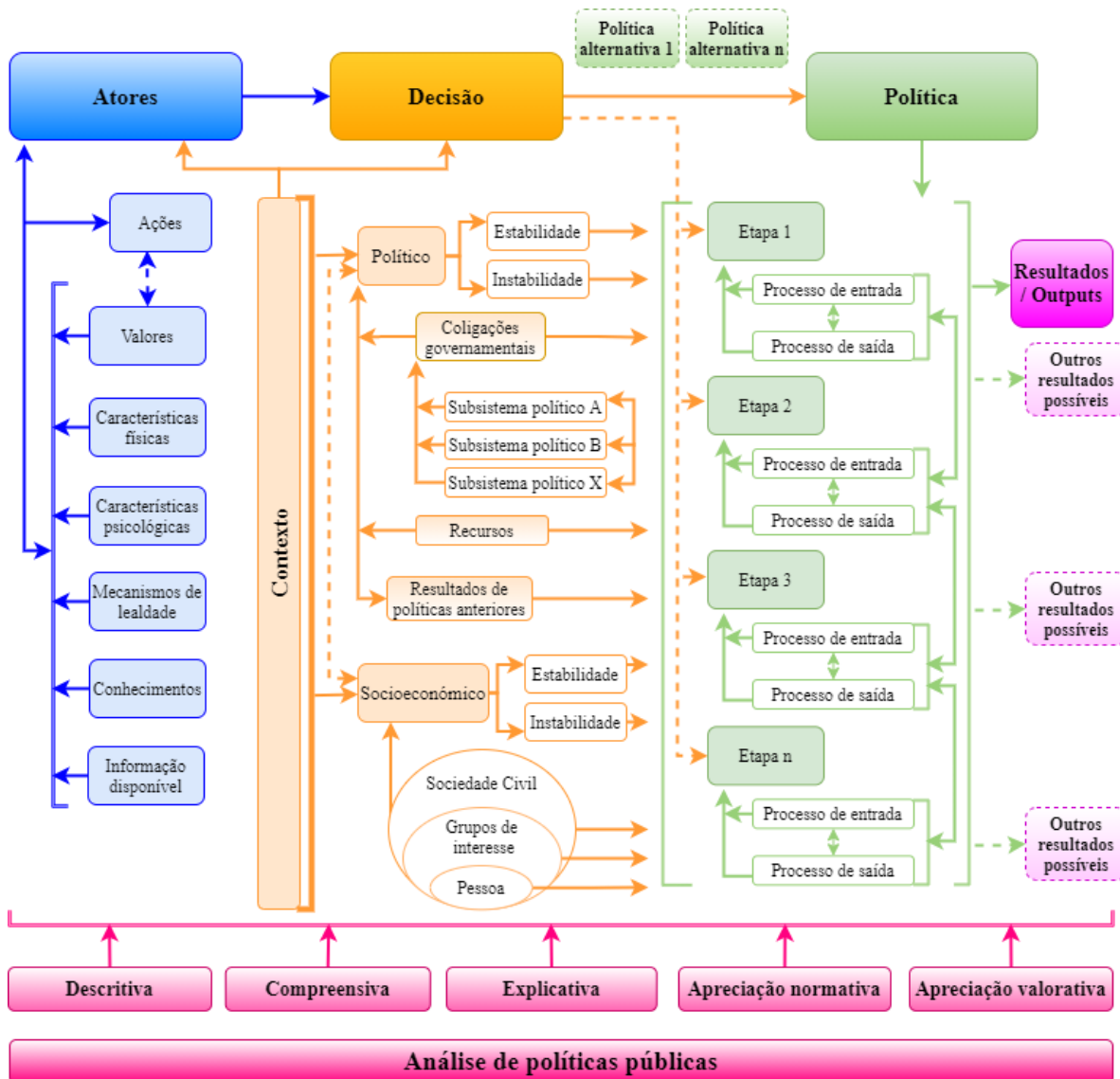
A pertinência do modelo “*advocacy coalition*” (cf. Sabatier & Jenkins-smith, 1993) reside no facto de defender a coexistência de subsistemas políticos, que se articulam com o contexto (mudanças socioeconómicas e nas coligações governamentais, decisões políticas e impactos dos outros subsistemas) na obtenção de recursos e restrições por parte dos atores dos subsistemas, originando coligações dentro do próprio subsistema (com base em crenças, valores, princípios e recursos de que dispõem). Esta teia complexa de relações intra e inter sistemas permite descrever a complexidade por detrás da conceção, implementação e avaliação das políticas públicas.

Já o modelo do “equilíbrio interrompido” (cf. Baumgartner & Jones, 1993) despertou a atenção por defender que as políticas públicas se caracterizam pela existência de períodos intermitentes e irregulares, que variam entre estabilidade e instabilidade, sendo que os últimos provocam mudanças mais “radicais” no *statu quo* das políticas.

Por último, adotam-se as três formas de efetuar a análise das políticas públicas defendidas por J. A. Pereirinha (2008), por se reconhecer a necessidade de uma análise descritiva (a sua “substância” - “o que ela é”; o seu “processo” - “o seu funcionamento”) (2008: 43-45), compreensiva (entender as razões que levaram à criação da política), explicativa e de apreciação normativa da política (avaliação da eficácia e eficiência) (cf. *idem*).

Da leitura das diferentes perspetivas (vide Figura 1), pode afirmar-se que a análise das políticas públicas tem em conta não apenas a dimensão normativa (leis e regras), mas também a relação entre a intencionalidade da ação (o que o governo tenciona concretizar) e os resultados alcançados (o que o governo efetivamente concretiza); o envolvimento de diferentes atores (formais e informais) nas diferentes fases do ciclo de vida da política e em distintos níveis de decisão; e tem em consideração todo o processo envolvente, designadamente a causalidade, a intencionalidade, a racionalidade, as teias de relações, a localização temporal e contextual, o foco no bem-comum e nos resultados no curto, médio e longo prazos.

Figura 1 – Análise de políticas públicas – resumo



Fonte: produção própria, baseada em Simon (1946), Lindblom (1959), Lasswell (1956), Easton (1957), Sabatier e Jenkins-smith (1993), Baumgartner e Jones (1993) e Pereirinha (2008).

Fruto da conjugação das principais características de cada modelo apresentado anteriormente, foi possível elaborar um esquema sintetizador, que norteará as próximas fases da análise, na medida em que a presente tese privilegia a combinação de perspectivas teóricas em detrimento da opção por um único modelo. Após a apresentação do produto da conjugação de diferentes perspectivas teóricas sobre a análise de políticas públicas, e retomando aquela que foi a definição adotada de políticas públicas, o próximo objetivo será

o de compreender e explicar os processos subjacentes às diferentes fases do ciclo de vida da política<sup>5</sup>.

### 1.3. Entre o ideal e o possível. Encruzilhadas desafiantes

Ao defender que “uma política visa resolver um problema social que é politicamente reconhecido como público” (Knoepfel *et al.*, 2011: 26), dá-se oportunidade ao nascimento de outras inquietações. De que forma é que os problemas são identificados? Porque serão determinados problemas alvo de ação política e outros não?

Normalmente, são identificados problemas quando existem diferenças entre o que se tem (o estado atual de uma situação) e o que se deseja, e, por esse motivo, podem ser identificados diversos problemas (cf. Birkland, 2015; Knoepfel *et al.*, 2011; Pereirinha, 2008). No entanto, existem problemas sociais em número significativo que não são objeto de uma política pública. A forma como o problema social foi definido e o modo como deu entrada na agenda política preconizam a necessidade de uma contextualização histórica, social, económica e política, na medida em que resultam da construção social desse problema (a forma como determinado fenómeno é percecionado pela sociedade, a forma como é divulgado na comunicação social, o conhecimento científico que é produzido sobre o assunto, a disseminação da informação, a influência política e social de determinados grupos de interesses, a pressão económica, entre outros fatores) (cf. Knoepfel *et al.*, 2011).

Na definição da agenda, os atores do sistema político-administrativo tomam em consideração os inúmeros pedidos de ação (sejam dos próprios serviços ou dos variados grupos sociais), como se de um procedimento de filtragem de problemas públicos se tratasse. Recorrem ainda a retratos estatísticos<sup>6</sup> e a resultados de investigações científicas para fundamentarem as suas opções e decisões políticas. Assim, na fase do agendamento importa analisar o processo de elaboração de argumentos explicativos da ação política, de definição de objetivos e de estratégias de solução do problema.

---

<sup>5</sup> Um dos principais contributos dos modelos apresentados anteriormente foi a tomada de consciência da existência de um processo dinâmico, que pode ser decomposto em vários momentos, que se inter-relacionam. Diferentes abordagens sugerem diferentes fases de análise, mantendo-se, no entanto, algumas similaridades. Nesta investigação, opta-se por agregar as fases do ciclo de vida das políticas em três fases: conceção, implementação e avaliação (fases comumente aceites pela generalidade de autores apresentados anteriormente).

<sup>6</sup> Muitas vezes recorrem a sondagens para acederem a informações sobre os sentimentos e perceções do público em geral sobre temas-chave (cf. Birkland, 2015)



De acordo com os modelos apresentados no ponto anterior, poderá partir-se do princípio de que os atores responsáveis pela decisão (*policy makers*) não possuem toda a informação para decidir, na medida em que se deparam com limitações intelectuais, físicas, valorativas, de tempo, de recursos e de acesso a informação<sup>7</sup> (cf. Simon, 1946); a tomada de decisão resulta de um processo complexo de múltiplas comparações entre possibilidades de respostas para o problema identificado e negociações sobre as estratégias a adotar<sup>8</sup> (Lindblom, 1959); ou pode, ainda, ocorrer num contexto pouco claro, em que as propostas de solução são “adaptadas” aos problemas<sup>9</sup> (cf. Cohen *et al.*, 1972); por último, as decisões podem ser influenciadas por pressões da sociedade civil, de grupos de interesses ou de indivíduos, bem como pelo resultado de decisões políticas anteriores<sup>10</sup> (cf. Easton, 1957).

A influência das experiências pessoais dos atores envolvidos (*policy makers*) nesta fase também é ponderada (cf. Birkland, 2015), na medida em que estas influenciam a forma como os mesmos interpretam os problemas sociais sinalizados por outros grupos ou pessoas (*inputs*) ou identificados pelos próprios, por forma a serem integrados na agenda política (*outputs*)<sup>11</sup>.

Não menos importante é a influência recíproca da estrutura económica, social e política em todo o processo de criação, implementação e avaliação de políticas públicas (o contexto estrutural influencia o processo, que, por sua vez, irá produzir mudanças estruturais no contexto)<sup>12</sup>.

Pode, então, afirmar-se que a definição da agenda é um processo em que tanto os problemas sociais identificados como as diferentes soluções encontradas para os colmatar são analisados e discutidos por diferentes atores, com níveis de poder variados, com o intuito de “ganharem” um lugar num espaço limitado (a agenda política) (cf. Knoepfel *et al.*, 2011).

Nem todos os atores intervêm da mesma forma e com a mesma visibilidade neste processo, na medida em que “o processo pelo qual tomam consciência dos seus próprios interesses, da sua capacidade de mobilizar recursos e formar uma coligação para defender

---

<sup>7</sup> Modelo da Racionalidade Limitada.

<sup>8</sup> Modelo Incrementalista.

<sup>9</sup> Modelo Garbage can.

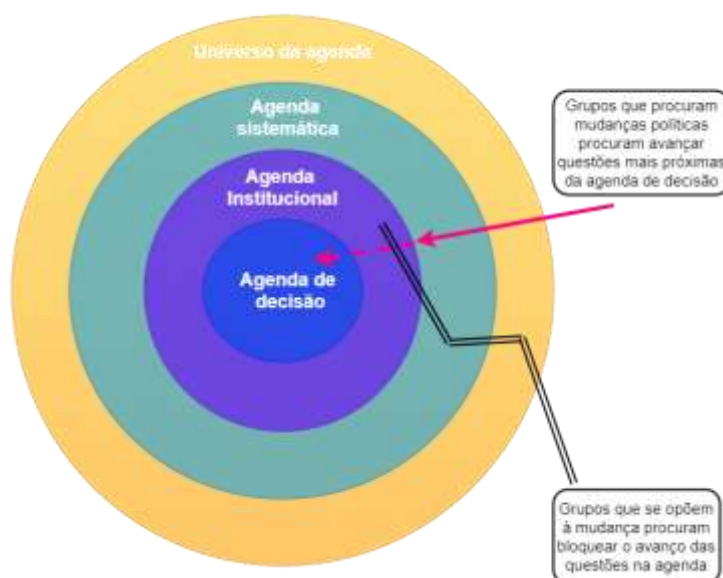
<sup>10</sup> Modelo Sistémico.

<sup>11</sup> Tese corroborada por Souza (2006: 38), que defende que as decisões dos atores são influenciadas pelos interesses individuais, pelas “regras, papéis, identidades e ideias” do/s grupo/s de pertença, bem como pelos “processos institucionais de socialização, por novas ideias e por processos gerados pela história de cada país”.

<sup>12</sup> Em linha com modelo *Advocacy coalition* (cf. Sabatier & Jenkins-Smith, 1993) apresentado no ponto anterior.

os seus direitos e interesses e, finalmente, da sua decisão estratégica de agir ou de permanecer voluntariamente fora do centro de decisão” influencia grandemente o papel que cada ator vai desempenhar (Knoepfel *et al.*, 2011: 40). Será ainda necessário estabelecer uma distinção entre a filiação desses mesmos atores, nomeadamente se pertencem ao setor político e administrativo (por exemplo: deputados, membros do governo, dos tribunais, cargos de gestão) ou ao setor privado (por exemplo: investigadores, comunicação social, partidos políticos, sindicatos, Organizações da Economia Social, grupos de pressão), bem como o poder simbólico que os mesmos exercem no centro de decisão. A este respeito, há quem defenda que existem atores que controlam a definição da agenda, alcançando quase todos os resultados que desejam, quando, através de várias estratégias, vão ao encontro dos interesses do grupo de votação que se encontra em maioria (cf. Moran *et al.*, 2006).

Figura 2 - Níveis de definição da agenda



Fonte: Adaptado de Birkland (2015: 171)

Outra questão importante é a identificação do nível em que a definição da agenda é concretizada. A figura ilustra os vários níveis de atuação dos atores, bem como a possibilidade de as suas ideias serem restringidas por outros atores / grupos em cada um dos níveis. Os atores apresentam os seus argumentos e procuram estabelecer acordos ou coligações junto de outros atores para ultrapassar a oposição às medidas apresentadas, em cada nível (cf. Birkland, 2015; Knoepfel *et al.*, 2011). No nível mais lato (universo da agenda) são apresentadas todas as possibilidades de identificação de problemas e respetivas

propostas de resolução, mas apenas as que estiverem de acordo com os ideais vigentes<sup>13</sup> conseguem passar para o nível da agenda sistemática. No entanto, as propostas continuam a ser em maior número do que as que poderão avançar para o nível seguinte, pelo que o número de apoiantes poderá ser crucial. Posteriormente, para ascenderem do nível da agenda institucional para o da agenda de decisão, terão de passar pelo filtro da limitação de recursos financeiros e de tempo (cf. Birkland, 2015). À medida que se sobe na hierarquia dos níveis da definição da agenda, os patamares de conflito são potenciados.

A arena política está determinada pela lógica do próprio Estado, uma vez que a forma como é estruturada e o local onde os atores interagem não são neutros, influenciando tanto o comportamento dos diferentes atores como os modos de intervenção pública privilegiados (cf. Knoepfel *et al.*, 2011). “O objetivo da maioria dos atores no processo político é passar as políticas da agenda sistémica para a agenda institucional, ou impedir que outras questões cheguem à agenda institucional” (Birkland, 2015: 172). Os jogos de poder existentes durante todo o processo ultrapassam a persuasão argumentativa e fundamentada, e as estratégias<sup>14</sup> utilizadas, na arena política e fora dela, demonstram o “peso” político que determinados atores ou grupos têm na decisão.

Ultrapassada a questão da decisão, o processo tem continuidade através da formulação da política. Neste momento, para além de analisar o processo de identificação dos argumentos explicativos da política, a definição dos objetivos e das estratégias de solução para o problema, como vimos anteriormente, o foco agora centra-se no desenho dos programas de ação (cf. Rodrigues & Carreiras, 2017).

Também aqui intervêm diferentes atores na arena política: os atores públicos (investidos de autoridade pública, atores político-administrativos) e os atores privados da esfera socioeconómica e sociocultural (os grupos-alvo da política, os beneficiários finais e os atores que não foram visados pela própria política) (cf. Larrue *et al.*, 2007; Souza, 2006). Quem desenha uma política assume uma determinada construção teórica do problema e tem também uma hipótese causal (o que é responsável ou capaz de produzir mudanças para que o problema seja resolvido). É a hipótese causal que define os métodos e as ações do programa

---

<sup>13</sup> O autor defende que a fronteira entre os 2 níveis se situa ao nível da "jurisdição legítima da autoridade governamental existente" (Birkland, 2015: 172).

<sup>14</sup> Vide Bachrach e Baratz (1962).

de intervenção da política pública. Assim, a política “nasce” e ganha forma através de um programa ou de uma lei.

#### 1.4. "A sorte foi lançada". Subtileza e jogos de poder

Como deixa antever o título atribuído a este ponto, a implementação é uma etapa decisiva para compreender a relação entre uma decisão e os resultados obtidos com essa decisão. A fase de implementação é geralmente muito mais complexa do que parece, na medida em que consiste na adaptação de políticas às situações concretas encontradas, o que pressupõe a utilização de vários mecanismos de filtragem (desde a não-execução à aplicação seletiva) (cf. Knoepfel *et al.*, 2011).

Assim sendo, não se verifica uma transposição imediata da formulação para a implementação, o que significa que a política nem sempre é implementada de acordo com o seu desenho inicial, podendo ocorrer um “jogo político de atores”, em que os diferentes atores mobilizam os recursos para influenciar o curso da política pública, com repercussões diretas na sua implementação (cf. Bardach, 1977; Larrue *et al.*, 2007; Lipsky, 2010b). Este ponto de vista desconstrói a ideia de que a implementação é um processo linear.

Sendo as políticas públicas o resultado de decisões políticas (de ação e de inação), que têm por base as perspetivas de diferentes atores sobre determinado problema, são muitos os aspetos a ter em consideração na sua análise: de que forma são implementadas as políticas? Quais os atores envolvidos? Como participam? Há padrões de participação? Existem jogos de poder? As relações interinstitucionais influenciam a implementação? De que forma cada condicionante afeta o decorrer da implementação?

Configura-se, deste modo, um processo complexo, multidimensional, que se desenvolve em múltiplos níveis de ação e decisão (local, regional, nacional e transnacional), visando a resolução de problemas públicos e a distribuição de recursos e de poderes. Vários autores procuraram explicar estes condicionantes, principalmente os que se constituem como obstáculos à concretização das decisões tomadas na fase da conceção e formulação das políticas. Na literatura disponível, os diferentes autores podem ser agrupados em três tipos de abordagens na análise da implementação.

Através da leitura do quadro é possível perceber que tanto as abordagens *top-down* como as *bottom-up* apresentam diferentes pontos de partida para a análise. A abordagem *top-down* atribui grande parte da responsabilidade pela implementação a atores no topo da

hierarquia institucional; parte do pressuposto de que nesta fase são seguidas todas as indicações definidas no programa ou lei anteriormente criada, ou seja, todos os procedimentos técnicos, organizativos e operativos estão de acordo com o que foi decidido pelo governo, havendo uma “relação direta de causalidade entre a definição da política (*input*) e a sua implementação (*output*)” (Marques, 2016: 45). Neste sentido, defende-se que os restantes atores, implicados na fase da implementação, são detentores de um grau de discricionariedade reduzido. Habitualmente, a fase da implementação é responsabilizada pelas falhas da política (que não conseguiu espelhar o seu desenho) (cf. Pressman & Wildavsky, 1973), pelo que a forma encontrada para resolver ou prevenir possíveis falhas é a criação de mecanismos de controlo (regulamentos, definição de sanções e incentivos, entre outros).

Figura 3 - Tipos de abordagens de análise da implementação de políticas

	Abordagem <i>Top-down</i>	Abordagem <i>Bottom-up</i>	Abordagem Híbrida
Ênfase:	Objetivos ou metas definidos pelo topo da hierarquia institucional.	Comportamento dos atores nos níveis de base da implementação ( <i>Street-level bureaucrats</i> <sup>15</sup> ).	Funcionários intermédios que fazem a intersecção de toda a informação proveniente do topo para a base e vice-versa.
Abordagem:	Prescritiva e empírica colocada ao serviço dos decisores políticos (interessa saber se os objetivos definidos na fase da formulação foram cumpridos, conhecer os erros, os constrangimentos e as disfunções).	Relacional: dá especial destaque às redes e aos atores envolvidos na política.	Promotora da interdisciplinaridade na resolução de problemas e colaboração dos vários atores envolvidos.

Fonte: produção própria, baseada em Mota (2010), Rodrigues e Carreiras (2017) e Leitão (2014)

Pressman e Wildavsky (1973) identificaram situações em que, apesar de coexistirem objetivos claros e robustos e recursos (tanto financeiros, como humanos e institucionais) adequados às necessidades, a implementação não decorria de acordo com o previsto. Fruto da sua investigação, apontam como principais causas a existência de “desvios” em relação ao desenho da política, a existência de uma intervenção plural (diversidade de atores e de instituições) e de uma multiplicidade de momentos que implicam a tomada de decisão na

<sup>15</sup> Lipsky (1980, 2010b)

fase da implementação (cf. Pressman & Wildavsky, 1973). Defendem ainda que existe dificuldade de antecipação dos efeitos destes fatores, dada a especificidade dos mesmos e a imprevisibilidade da sua influência no processo.

Dentro da abordagem *top down*, existem correntes teóricas que se afastam mais do princípio da centralização da análise nos atores de topo (cf. Van Meter & Van Horn, 1975), na medida em que reconhecem a influência de outros fatores no processo de implementação. No modelo de implementação (“*model of the policy delivery system*”), são identificados os determinantes das políticas públicas, bem como as suas relações, dando “ênfase às consequências muitas vezes imperfeitas da correspondência entre as políticas adotadas e os serviços efetivamente prestados” (Van Meter & Van Horn, 1975: 445-446). Desta forma, alega-se que a eficácia e a eficiência da política dependem do tipo de política (se pretende uma mudança drástica ou uma melhoria das políticas antecedentes) e dos fatores específicos (promoção ou não de consenso) que contribuem para a realização, ou não, dos objetivos do programa (que variam em função do tipo de política) durante o processo de implementação. Neste sentido, e em linha de pensamento com o modelo incrementalista (cf. Lindblom, 1959), “a implementação será mais bem sucedida onde apenas é necessária uma mudança marginal e o consenso sobre os objetivos é elevado” (Van Meter & Van Horn, 1975: 461).

Até ao momento, as propostas de análise *top down* exploradas percecionam o processo de implementação como um todo. Não obstante, Sabatier e Mazmanian (1980) dividem-no em cinco fases<sup>16</sup>, que consideram simultaneamente como fases independentes e como recursos para as fases subsequentes (estabelecendo interligação).

A figura 4 retrata as diferentes contribuições teóricas para as perspetivas de análise *top down*, *bottom up* e híbridas, numa combinação gráfica de identificação das abordagens, respetivas características e autores.

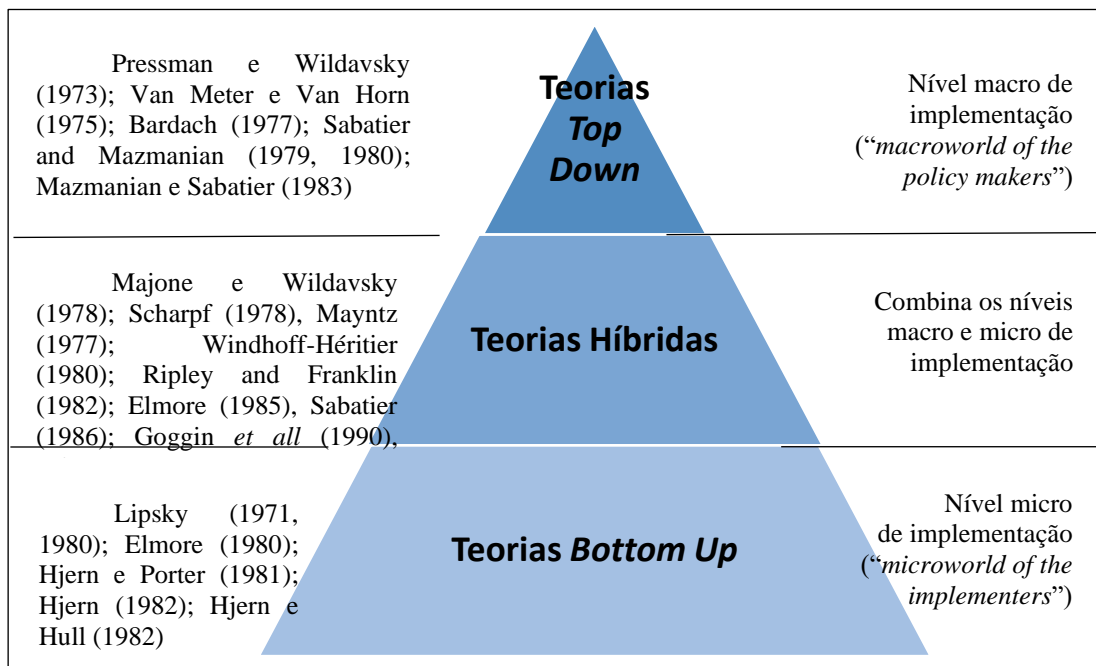
Em contraposição com os modelos teóricos explanados anteriormente, os modelos *bottom-up* centram-se na concretização da implementação e, como tal, o foco são as decisões de atores que implementam as políticas ou programas no terreno (os que ocupam os cargos de base na hierarquia – conforme exemplificado graficamente na figura 4). Fischer *et al.* (2007) e Knill & Tosun (2012) defendem a importância da tomada de decisão de diferentes

---

<sup>16</sup> Fases: “(1) os resultados políticos (decisões) das agências de execução; (2) a conformidade dos grupos-alvo com essas decisões; (3) os impactos reais das decisões das agências; (4) os impactos percebidos dessas decisões; e finalmente, (5) a avaliação pelo sistema político de um estatuto em termos de revisões importantes (ou tentativas de revisões) no seu conteúdo” (Sabatier & Mazmanian, 1980: 541)

profissionais na “linha da frente”, na implementação das políticas, que, por meio do desempenho das suas funções e das relações que estabelecem com o público-alvo da política, poderão influenciar os resultados da própria política.

Figura 4 - Contribuições teóricas: modelos top down, bottom up e híbrido



Fonte: adaptado de Fischer *et al.* (2007) e de Knill e Tosun (2012)

Lipsky (1969, 1980, 2010b) alarga o espectro da análise quando, ao contrário dos autores analisados anteriormente, atribui um papel relevante a “homens e mulheres que, nos seus encontros pessoais com os cidadãos, «representam» o governo” (Lipsky, 1969: 1). Os *street-level bureaucrats* – conceito criado pelo autor – englobam todos os profissionais do Estado que diariamente exercem funções em serviços públicos, interagem diretamente com os/as cidadãos, e têm uma discricionariedade substancial na execução das suas funções.

A própria definição de *street-level bureaucrats* levanta questões relativamente à análise da implementação das políticas públicas: de que forma são contempladas as situações não previstas na fase da formulação? Qual a origem da discricionariedade: as omissões na política ou o conteúdo funcional de um funcionário público? A existência de “vazios” na política legitima a discricionariedade das pessoas que a implementam? Independentemente da área de atuação, a implementação de determinada política pública ou programa, envolve tarefas complexas, cujos regulamentos, diretrizes, ou instruções criadas para o efeito têm dificuldade em circunscrever todas as alternativas.

Neste sentido, a complexidade das situações, com que se deparam estes/as profissionais, não é passível de ser reduzida a “formatos programáticos”, para além de que muitas das situações exigem adequação da tipologia de resposta à dimensão humana da própria situação (Lipsky, 2010b). Deste modo, a discricionariedade justifica-se pela necessidade de, numa série de comportamentos possíveis, escolher aquele que pareça mais adequado à satisfação da necessidade pública específica prevista na lei / programa e, para o fazer, é indispensável fazer uso da “observação e julgamento sensíveis, que não são redutíveis a formatos programados” (Lipsky, 2010b: 15).

Reconhecendo a deficiente fiabilidade das soluções padronizadas, desenhadas antecipadamente, pela dificuldade em antecipar todas as possibilidades de situações imprevistas, Elmore defende que o ator, para se adaptar às circunstâncias, poderá assumir “um comportamento subversivo, extralegal ou um procedimento complexo de apuramento hierárquico”, não existindo margem para “o exercício de competências especiais ou julgamento, para não mencionar a invenção deliberada e a experimentação” (Elmore, 1979: 610). A capitalização da discricionariedade como um meio para aperfeiçoar a fiabilidade e a eficácia das políticas é defendida por Elmore (1979).

“A discricionariedade em si não é nem 'boa' nem 'má'. Em algumas circunstâncias pode ser um atributo profissional importante, noutras pode ser uma capa para os decisores políticos se esconderem atrás ou pode ser uma oportunidade para abuso de poder profissional” (Evans & Harris, 2004: 871). Dependendo da forma como é praticada, poderá potencializar ou enfraquecer a própria política (motivo para a apresentação de reclamações ou até processos judiciais). Se o impacto de uma política ou programa se medem, em grande medida, através do comportamento do público-alvo, o mesmo irá depender, “para o melhor e para o pior”, do resultado das ações discricionárias assumidas pelos atores que as implementam (cf. Bardach, 1977).

Estes/as profissionais desenvolvem mecanismos para lidar com as dificuldades diárias<sup>17</sup>, de forma consciente ou inconsciente, que se traduzem em “rotinas de prática” e “simplificação” de beneficiários/as e procedimentos, com o intuito de melhorar os resultados do seu trabalho, com repercussões importantes na qualidade do tratamento e dos serviços

---

<sup>17</sup> O autor refere-se às dificuldades que resultam da falta de recursos organizacionais e pessoais, das ameaças física e psicológica, às incertezas e pressões de trabalho, bem como às expectativas de papéis contraditórios e ambíguos (cf. Lipsky, 1969, 1980, 2010b).



(Lipsky, 2010b). Advoga-se que os “*street-level bureaucrats*, nas rotinas que estabelecem, e nos dispositivos que inventam para lidar com as incertezas e pressões de trabalho, tornam-se efetivamente [as] políticas públicas que eles/as levam a cabo” (Lipsky, 2010b: xiii). Nestes termos, argumenta-se que a análise da implementação das políticas públicas só estará completa se contemplar todo o processo de envolvimento dos/as atores da “linha da frente” responsáveis pela implementação da política (Lipsky, 2010b), na medida em que os mesmos, no dia a dia, criam estratégias para fazer face aos desafios e às situações inesperadas não previstas no momento da formulação (lado oculto da implementação, que fornece dados importantes à sua compreensão). A influência dos *street-level bureaucrats* poderá ainda ser expressa através da sua autonomia, discricionariedade e pelas opções normativas no que respeita ao seu relacionamento com os beneficiários dos serviços, à sua posição dentro da organização onde exercem funções e ao contexto organizacional em que estão inseridos (cf. Cohen, 2021; Devlieghere *et al.*, 2019; Evans, 2011, 2021; Evans & Harris, 2004; Evans & Peter, 2020). Encontram-se entre os *street-level bureaucrats* profissionais que exercem funções no âmbito da conceção, implementação e avaliação de programas e políticas, designadamente nos serviços locais, distritais e centrais do ISS, nos municípios e juntas de freguesia, nos serviços do IEFPP, da saúde, da educação, da justiça e nas IPSS locais (ao abrigo dos protocolos de cooperação e outras medidas, programas ou políticas).

O modelo analítico “Mapeamento retrospectivo”<sup>18</sup> (cf. Elmore, 1979) vai no mesmo sentido, ao defender uma análise a partir da base, “na última fase possível, o ponto em que as ações administrativas se cruzam com as escolhas privadas” (Elmore, 1979: 604). Defende que a análise deve iniciar-se no “fim da linha” e ir subindo na hierarquia dos diferentes níveis de implementação, examinando, em cada um, as competências para influenciar os comportamentos do público-alvo, bem como os recursos necessários para o conseguir. Assim, a solução proposta foca-se nos atores que ocupam os cargos de base na hierarquia (como exemplificado graficamente na figura 4), nomeadamente nos seus conhecimentos e capacidades utilizados na resolução de problemas, nas relações de negociação nos diferentes níveis do processo de implementação, nas “estruturas de incentivo que operam sobre os temas da política” e na “utilização estratégica dos fundos que influenciam as escolhas discricionárias” dos atores (Elmore, 1979: 605). Esta perspetiva critica a visão dominante de

---

<sup>18</sup> “Backwards mapping” no original (Elmore, 1979).

análise da implementação através de modelos que privilegiam as estruturas hierárquicas do processo e a dependência de sistemas de controlo, na medida em que os comportamentos dos atores divergem durante o processo consoante os fatores a que estão sujeitos. Neste sentido, o autor defende que a análise se inicia exatamente onde se pretende alcançar o objetivo, na relação entre implementador e público-alvo, onde a discricionariedade é mais evidente, os controlos hierárquicos mais ténues e, por tudo isto, a análise mais desafiante.

A centralidade da análise nos atores que a implementam é também assumida por Rein e Rabinovitz (2009), que defendem a possibilidade de alterações durante a execução da política, nomeadamente entre o processo de transposição da “letra da lei” para a interpretação administrativo-burocrática (aprovação de normas, orientações e regulamentos que permitem operacionalizar a própria lei). Consideram estes autores que a análise da implementação deverá ter em atenção a clareza e consistência dos objetivos, a complexidade do processo (número e diversidade de atores envolvidos), a natureza e o volume de recursos disponíveis. Neste sentido, consideram que o grau de congruência entre a lei e a interpretação administrativa da mesma decorrem de imperativos legais, racional-burocráticos e consensuais (cf. Rabinovitz & Rein, 2009).

O “imperativo legal” advém das exigências legislativas inerentes à própria política pública, as exigências que terão de ser cumpridas pelos implementadores. Não obstante, fatores como o prestígio do/a legislador/a, o maior ou menor grau de adequabilidade técnica, o histórico negocial durante o processo de formulação da política e a aceitação da política por parte dos atores envolvidos, quer na formulação, quer na implementação, bem como na comunidade em geral, são apontados como influenciadores da recetividade dos atores às suas diretrizes. Desta forma, quanto mais clara e objetiva for a política, menos probabilidades existem de serem alterados os objetivos, as metas e os resultados pelos atores que a implementam (cf. Rabinovitz & Rein, 2009).

Já o “imperativo racional-burocrático” refere-se ao percurso da política na “máquina” administrativo-burocrática, ou seja, a forma como a implementação da política influencia a manutenção e crescimento organizacionais. O que se verifica é que, quando a implementação da política coloca em causa os princípios de organização administrativo-burocráticos instituídos, existe uma tendência para privilegiar a manutenção da organização em detrimento da política (denotando-se uma obstrução na implementação) (cf. Rabinovitz & Rein, 2009).

No que concerne ao “imperativo consensual”, os autores (Rabinovitz & Rein, 2009) argumentam que, ao coexistirem atores com interesses divergentes no processo de implementação, haverá uma tendência para a adequação dos imperativos legais e burocráticos aos interesses dos atores ou grupos de atores com maior poder.

Figura 5 - Efeitos adversos dos jogos de poder



Fonte: produção própria baseado em Bardach (1977: 65-177)

Na mesma linha de pensamento, o modelo analítico de Bardach (1977) reforça a posição de Rabinovitz e Rein (2009) no que se refere ao poder dos atores, vem ao encontro de algumas das questões formuladas anteriormente e acrescenta elementos à análise. Desta forma, caracteriza a implementação como um processo em que decorrem “jogos políticos e burocráticos”, nos quais diversos atores, com recurso a diferentes estratégias, lutam para obter o comando do processo. Para além de retratar os diversos jogos de poder que podem ocorrer em diferentes fases, na sua obra, identifica quatro efeitos adversos mais comuns resultantes destes jogos de poder (*vide* figura 5).

De acordo com esta obra, o “desvio de recursos públicos” pode ocorrer: através do aumento de custos associados à implementação, sem relação direta com o aumento da quantidade ou da qualidade da prestação de serviços (apelada pelo autor de “dinheiro fácil”); dos acordos entre os diferentes atores que implementam a política, com o intuito de

beneficiar os envolvidos através da utilização do dinheiro público (“jogo de orçamento”); outro exemplo é o facto de a quantidade e a qualidade dos novos serviços implementados serem adequados às rotinas de implementadores e não aos objetivos da política (“vida fácil”); e a utilização dos recursos públicos por parte dos líderes políticos para responder a compromissos eleitorais ou políticos (“barril sem fundo”) (Bardach, 1977: 65-84).

Por outro lado, também podem advir “desvios dos objetivos”: seja pela acumulação de novas finalidades, mais ambiciosas e generalistas (“acumulação”); seja por aproveitar as lacunas e indefinições de objetivos genéricos e dúbios, com o intuito de torná-los flexíveis – em benefício próprio (“em disputa”); ou pela criação de uma dependência da continuidade da implementação do consenso entre os promotores da mudança e os defensores da ordem, que pode implicar reajustamentos e cortes nos objetivos da política (“manter a paz”) (Bardach, 1977: 85-97).

Outro efeito adverso identificado, denominado de “Dilemas da administração”, congrega: a simulação do apoio a uma determinada política (manifestações públicas) por parte de grupos privados influentes, grupos políticos opositores, entre outros (“simbolismo”); a dissimulação de regulamentos e fragilização das instâncias responsáveis pela verificação e punição, que se reflete na perda de confiança e bloqueio da implementação (“resistência maciça”); as “forças impessoais” no mundo social traduzidas em problemas na implementação dos programas governamentais: “o problema da incompetência, o problema da variabilidade dos objetos de controlo e o problema da coordenação” (“entropia social”); e a apresentação de sistemas alternativos de administração para superar a/s ineficiência/s da implementação (“jogo de gestão”) (Bardach, 1977: 98-147).

Por último, Bardach refere o efeito da “dissipação de energias”, caracterizado: pela utilização de recursos para satisfação pessoal e política (“tenacidade”); pelos desperdícios de recursos e bloqueios resultantes da competição entre diversos organismos / atores governamentais para implementar a política (“território”); pelo dispêndio de tempo gasto em procrastinar ou não realizar tarefas que impliquem mais trabalho, polémica, oposição, ou coloquem em evidência as incapacidades e fraquezas dos organismos / atores responsáveis pela implementação (“não é problema nosso”); pela exclusão do processo dos elementos que causam incertezas, por não apresentarem as suas intenções, compromissos e acordos (“descobre o intruso”); e pela dificuldade de acesso a outros agentes ou instâncias enquanto

protagonistas no processo de implementação, pelo receio da partilha ou da perda de reconhecimento público e de benefícios (“reputação”) (Bardach, 1977: 148-177).

À semelhança de Lindblom (1959), Bardach (1977) defende que a análise da implementação de políticas públicas deve considerar a vertente política, não se restringindo apenas à vertente administrativa, e alargar a análise até ao momento da formulação. Como se pode perceber pelo estudo da sua obra (Bardach, 1977), este autor atribui valor político à maior parte das atividades administrativas desenvolvidas durante a implementação da política, na medida em que estas têm repercussões diretas na própria política e transformam as intenções de governos (programas, leis...) em políticas efetivas (cf. Van Meter *et al.*, 2009).

Tendo por base as limitações e os benefícios demonstrados por ambas as perspetivas, muitos autores (cf. Mayntz, 1979; Windhoff-Héritier, 1980; Elmore, 1985; Sabatier, 1986; Matland, 1995; Winter, 2003; O’Toole, 2003)<sup>19</sup> tentaram criar uma abordagem alternativa, o modelo híbrido. Ao combinar as perspetivas *top down* e *bottom up*, procuraram integrar o nível macro da implementação (“*macroworld of the policy makers*”) e o nível micro de implementação (“*microworld of the implementers*”) (cf. Knill & Tosun, 2012).

Resumindo, enquanto os modelos *top down* enfatizam a capacidade dos decisores políticos em produzir objetivos ou efeitos das políticas (caracterizados por uma estratégia de análise avaliativa), os modelos *bottom up* realçam as características dos implementadores da política, na medida em que, em determinados contextos, as suas opções de escolha na ação política influenciam os resultados (Knill & Tosun, 2012). Birkland (2015) defende que a abordagem *top-down* se adequa melhor quando existe um programa dominante (uma lei instituída), enquanto a abordagem *bottom-up* é mais apropriada quando não há um programa dominante e se privilegia a dinâmica da implementação local.

### 1.5. A Avaliação. Um mundo à parte?

Compreendidos o âmbito, a natureza e a forma como são desenhadas e implementadas as políticas públicas, debruçar-nos-emos de seguida sobre a etapa da avaliação. Assume-se a pretensão de identificar e descrever as metodologias de avaliação de políticas públicas em Portugal, perceber a influência dos resultados da avaliação de políticas públicas na definição

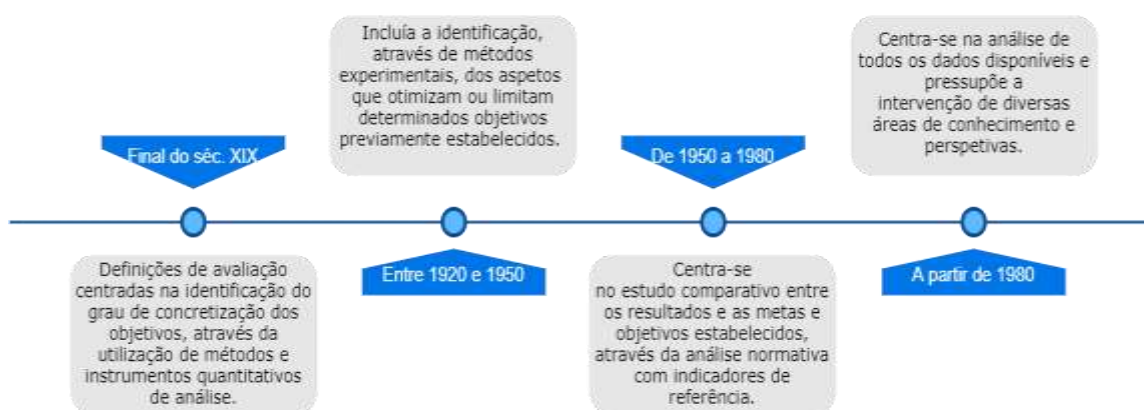
---

<sup>19</sup> Para o desenvolvimento desta questão, *vide*: Fischer *et al.* (2007); O’Toole (2003); Winter (2003); Knill e Tosun (2012).

da agenda política, no desenho de novas políticas e na decisão de manutenção, reformulação ou eliminação de políticas existentes, e compreender o modo como são evidenciados os efeitos e impactos das políticas na vida das pessoas, nas organizações envolvidas e na comunidade.

A fase da avaliação, no ciclo de vida das políticas públicas, é a que menos despertou o interesse no seio político e académico. Não obstante, existem várias abordagens, marcadas pela tónica na dimensão das decisões ou da racionalização das decisões em função de critérios de eficácia e eficiência, ou, já mais recentemente, uma abordagem mais abrangente, que integra todo o processo, desde o planeamento, passando pela formulação e a implementação. O Banco Interamericano de Desenvolvimento (1997) sintetizou os diferentes marcos históricos da avaliação de políticas, que se esquematizam de seguida.

Figura 6 - Evolução das tendências da avaliação de políticas públicas



Fonte: produção própria baseada em BID (1997)

A avaliação é um processo reflexivo, analítico e estruturado de valoração, que cumpre funções de medida, de apoio à tomada de decisão, de formação (no sentido da aprendizagem contínua) e de fortalecimento da democracia participativa. É um processo sistemático de “colocação de questões e problemas relativos a processos de decisão e execução de programas, políticas, projectos e investimentos, com recursos a sistemas organizados de reflexão crítica” (Capucha *et al.*, 1996: 10-11), de recolha de informação sobre as condições de partida, desenvolvimento e implementação de uma determinada ação, com base nos recursos disponíveis e nos objetivos propostos, e permite avaliar, com base em conhecimento, no sentido de orientar o processo de decisão, bem como a própria ação.

A primeira questão que se levanta diz respeito à multiplicidade causal dos efeitos, na medida em que as mudanças podem ocorrer por variadíssimas razões e a mesma ação

desencadear efeitos muito diversos em contextos distintos. Algumas ações, projetos, medidas ou políticas podem apresentar efeitos não previstos ou mesmo perversos (cf. Boudon, 1984), “mais dissoluções do que reestruturações” (Silva, 1994: 18). Neste sentido, a avaliação apresenta-se como um processo exigente e rigoroso, que impõe a adoção de critérios “mais valorativo[s], menos descritivo[s] e mais normativo[s]” (*idem*).

O grau de importância da avaliação na teoria, nos discursos e nas práticas, um pouco por todo o mundo e em todos os setores, tem vindo a crescer significativamente. Poderá afirmar-se que os modelos de avaliação atuais resultaram da aplicação de diferentes paradigmas, da análise da sua implementação, do reconhecimento das suas potencialidades e fragilidades. O confronto das experiências de várias gerações de modelos de avaliação, submetidas à crítica de seus pares e dos que os sucederam, foram construindo a história da avaliação.

As políticas públicas foram, desde os primórdios da génese da avaliação, um campo primordial (cf. Alkin & Christie, 2004; Capucha *et al.*, 1996; Guerra, 2002; House, 1993; Kusters *et al.*, 2011; Stufflebeam & Coryn, 2014; Weiss, 1995). Ao longo dos tempos, são muitas as propostas de classificação das experiências avaliativas, com definição de critérios mais ou menos claros, que as enquadram em paradigmas, teorias, práticas e tipologias.

Scriven (1967) contribuiu com o seu trabalho ao introduzir a distinção entre a avaliação formativa (tem como objetivo a aprendizagem e melhoria contínua do projeto, programa ou política, ao fornecer informações sobre a sua execução) e sumativa (pretende verificar se os objetivos inicialmente traçados foram atingidos, ou seja, avaliar o grau de sucesso da intervenção).

Uma outra tipologia de avaliação foi introduzida por Knill e Tosun (2012), que argumentam que a avaliação de políticas públicas se realiza em quatro dimensões, a saber: avaliação administrativa, avaliação jurídica, avaliação política e avaliação científica. A avaliação administrativa é aquela que se realiza sob a alçada da administração pública, responsável pelo programa ou política, e pretende avaliar a eficiência dos procedimentos (atingir os objetivos com o mínimo custo possível), a taxa de esforço (relação entre recursos disponíveis e disponibilizados) e eficácia (relação entre objetivos definidos e os alcançados). As avaliações jurídicas incidem sobre a legalidade das próprias políticas (análise da sua constitucionalidade); as avaliações políticas centram-se sobre as perceções das pessoas quanto ao sucesso ou não de uma determinada política; e, por fim, as científicas visam “dar

respostas neutras à questão de saber se uma dada política pública é eficaz ou não” (Knill & Tosun, 2012: 178).

O modelo analítico “Mapeamento retrospectivo”, abordado anteriormente, acrescenta a condicionalidade aos critérios de avaliação do sucesso das políticas, na medida em que “a definição de sucesso baseia-se numa estimativa da capacidade limitada dos atores a um nível do processo de implementação para influenciar o seu comportamento a outros níveis e na capacidade limitada das organizações públicas como um todo de influenciar o comportamento privado” (Elmore, 1979: 604).

A avaliação de programas e políticas públicas reflete os paradigmas de avaliação de base (teorias e práticas de avaliação adotadas) e as modalidades de avaliação selecionadas. A dimensão do objeto de avaliação (ou seja, se esta incide sobre uma organização, um sistema, um processo, um projeto, um programa ou uma política pública, por exemplo, ou, ainda, se é de âmbito local, regional, nacional ou transnacional) influencia todo o exercício de avaliação. Desde logo porque quanto maior for a dimensão do objeto em avaliação, maior a complexidade da análise. Outro aspeto a ter em conta são os objetivos e o desenho da avaliação, que influenciam significativamente a complexidade do processo avaliativo (cf. Capucha *et al.*, 1996).

Na obra *Metodologias de avaliação: o estado da arte em Portugal*, Capucha *et al.* (1996) elencam as modalidades de avaliação identificadas ao longo dos anos. Os autores distinguem ainda as avaliações de acordo com a sua incidência: sobre o desempenho (“a capacidade de produzir efeitos de mudança”), sobre o processo (“capacidade de gestão e organização das atividades, coerência entre objetivos, atividades, ações e meios e a diversidade de resultados”), sobre os próprios objetivos, a sua pertinência e articulação (“avaliação sistémica e processual do dispositivo de intervenção”) ou sobre a prospeção (“análise prospetiva de cenários de evolução dos efeitos das intervenções”) (Capucha *et al.*, 1996: 17). Outro fator a ter em conta são os destinatários finais da avaliação (quem encomendou a avaliação), na medida em que se repercutem diretamente nas escolhas realizadas e nas modalidades de avaliação selecionadas.



Figura 7 - Modalidades de avaliação

Foco /critério adotado	Modalidade de avaliação	Características
Intervenientes nos processos de avaliação e respetivos papéis	Autoavaliação ou avaliação interna	Os intervenientes assumem o papel de avaliadores e de avaliados (dado fazerem parte da equipa / desempenharam atividades, do objeto alvo de avaliação).
	Avaliação externa	Os avaliadores não fazem parte da equipa responsável pela intervenção em avaliação.
	Sistemas mistos ou avaliação interativa	Os avaliadores são externos à equipa responsável pela intervenção em avaliação, mas trabalham em estreita ligação com eles.
Natureza da avaliação	Avaliação prévia ou <i>ex-ante</i>	Questiona as intervenções na fase de conceção e planeamento (pode ou não ocorrer antes da execução). Visa conhecer a pertinência das intervenções, a coerência interna entre objetivos gerais, específicos, ações e meios planeados, bem como a coerência externa em relação a programas ou políticas com as quais existam articulação ou interferências ou ainda a capacidade de resposta.
	Avaliação de acompanhamento ou <i>on-going</i>	Questiona o processo interventivo e tem como objetivo a autocorreção ou melhoria contínua, em termos de eficácia e eficiência.
	Avaliação sumativa, de impacto ou <i>ex-post</i>	A sumativa questiona os resultados após terminada a intervenção e pretende produzir informação sobre os resultados das atividades, em termos de eficácia e de eficiência. A de impacto implica a combinação entre a avaliação prévia e de resultados finais para caracterizar os efeitos líquidos, desejados e indesejados, diretos e indiretos, do processo de intervenção, através da comparação das situações de partida e de chegada e da determinação dos fatores que efetivamente produziram as mudanças verificadas.

Fonte: produção própria, adaptado de Capucha *et al.* (1996: 11-15)

A avaliação de políticas públicas apresenta uma diversidade teórica e metodológica significativa, debruçando-se este ponto apenas sobre as mais relevantes para a presente tese.

A preocupação com a avaliação, principalmente na área das políticas de saúde e de educação, remonta ao início do século XX, com maior visibilidade após a II Guerra Mundial nos Estados Unidos da América (cf. Guerra, 2002). No final da década de 50, há um registo elevado de atividades de avaliação nos Estados Unidos da América e na Grã-Bretanha, que se foi alastrando, primeiro na Europa e depois na Ásia e na América Latina. Os exercícios de avaliação incidiam principalmente sobre programas sociais, com o intuito de generalizar as situações consideradas de sucesso.

Neste período, os modelos de avaliação utilizados permitiam obter informações cientificamente fundamentadas sobre a implementação dos programas e os seus resultados, mas não tinham em conta as especificidades locais e culturais (cf. *idem*).

No final da década de 60 do século XX, Daniel Stufflebeam apresentou o modelo de avaliação CIPP<sup>20</sup> (*Context, Inputs, Process, Products*) para melhorar os projetos financiados pelo governo (Kellaghan & Stufflebeam, 2012).

Figura 8 - Modelo CIPP – Contexto, Input, Processo e Produto



Fonte: Adaptado de Stufflebeam (2001); Stufflebeam e Coryn (2014)

O modelo criado foi bastante disseminado e aplicado nas mais diversas áreas de intervenção, tanto no setor privado como no setor público (cf. Kellaghan & Stufflebeam, 2012; Stufflebeam & Coryn, 2014). No seu estudo, o autor argumenta que, se forem

<sup>20</sup> “CIPP é um acrónimo que inclui as primeiras letras do nome dos quatro tipos de avaliação. O C representa a avaliação do contexto, que é uma espécie de avaliação das necessidades. O I representa a avaliação de inputs/recursos, que é um meio de identificar e avaliar planos concorrentes. O primeiro P denota a avaliação do processo, que avalia e orienta a implementação de planos. E o segundo P refere-se à avaliação do produto, que envolve a avaliação dos outcomes/resultados” (Stufflebeam, 2001: 140)

orientadas exclusivamente para critérios de adequação técnica (requisitos de validade interna e externa), como se praticava na década de 60, as avaliações serão redutoras e os resultados poderão ser contestados. Neste sentido, defende a desagregação dos critérios de utilidade em relevância, importância, oportunidade, clareza e credibilidade, à semelhança da Joint Committee on Standards for Educational Evaluation, que, após vários anos de trabalho, define normas para avaliações de utilidade, viabilidade, adequação, exatidão e responsabilidade pela avaliação (cf. Stufflebeam & Coryn, 2014).

O modelo assenta na máxima “o objetivo mais importante da avaliação de programas não é provar, mas sim melhorar” (Stufflebeam, 2001: 117). Neste sentido, o autor defende que a avaliação deverá ser utilizada como uma ferramenta para melhorar os efeitos das políticas e dos programas na vida das pessoas que delas beneficiam. Stufflebeam recomenda uma avaliação do contexto numa fase inicial, cujo foco é o diagnóstico de necessidades. “Os resultados da avaliação do contexto, idealmente, levariam a uma decisão sobre a introdução ou não de algum tipo de mudança no sistema” (Stufflebeam, 2001: 126). Os resultados da avaliação de recursos, por outro lado, permitem obter informações para decidir se existem condições para garantir o desenvolvimento futuro do programa ou da política (avalia as capacidades, as estratégias, os desenhos de procedimentos para implementar as estratégias, os orçamentos e a calendarização). Ao realizar a avaliação do processo, o autor defende que é possível identificar ou prever, durante a execução, potenciais problemas, seja nos procedimentos ou na implementação; defende também fornecer informações que permitam decidir manter ou alterar atividades processuais. E, por último, a avaliação do produto tem como objetivo “recolher descrições e julgamentos sobre os resultados, relacioná-los com os objetivos, o contexto, os recursos e o processo e interpretar o seu valor e mérito” (Stufflebeam, 2001: 129).

Stufflebeam e Coryn (2014) consideram que a avaliação assume um papel formativo e sumativo nos quatro tipos de avaliação (designadamente avaliação do contexto, avaliação de recursos, avaliação do processo e avaliação dos produtos). Com este modelo, os autores pretendem fornecer informações, antes e durante os processos de tomada de decisão e implementação, tanto para decisores políticos, como para equipas e partes interessadas, com o intuito de orientar e reforçar a tomada de decisões, manter todas as partes interessadas informadas sobre os resultados, ajudar as equipas a alcançar os objetivos a manter um registo de responsabilização (cf. Stufflebeam & Coryn, 2014).

Figura 9 - Relevância dos quatro tipos de avaliação nos papéis da avaliação formativa e sumativa

Papel da avaliação	Tipos de avaliação			
	Avaliação contextual	Avaliação de <i>Inputs</i> / recursos	Avaliação de processo	Avaliação de produto
Avaliação formativa: Aplicação prospectiva da informação CIPP e julgamentos para ajudar na tomada de decisões, implementação de programas, garantia de qualidade e responsabilidade	Fornecer orientação para identificar intervenções necessárias, escolher objetivos e estabelecer prioridades, avaliando e relatando as necessidades, problemas, bens e oportunidades	Fornecer orientação para a escolha de uma estratégia de programa e estabelecer um plano geral de implementação e um orçamento sólido, avaliando e relatando estratégias alternativas e planos de afetação de recursos e, subsequentemente, examinando e julgando de perto o plano operacional específico	Fornecer orientação para a implementação do plano operacional, monitorizando, documentando, julgando e informando repetidamente sobre as atividades e despesas do programa	Fornecer orientação para continuar, modificar, adotar ou terminar o programa através da identificação, avaliação e comunicação de resultados a médio e longo prazo, incluindo efeitos secundários
Avaliação sumativa: Utilização retrospectiva da informação CIPP para resumir o valor do programa (por exemplo, a sua qualidade, valor, probidade, equidade, viabilidade, custo, eficiência, segurança e/ou importância)	Julgar objetivos e prioridades, comparando-os com as necessidades avaliadas, problemas, bens e oportunidades.	Julgar o plano de implementação e o orçamento, comparando-os com as necessidades específicas dos beneficiários previstos, contrastando-os com os de concorrentes críticos e avaliando a sua compatibilidade com o ambiente de implementação	Julgar a implementação do programa, descrevendo e avaliando completamente os processos e custos reais, além de comparar os processos e custos previstos e reais	Julgar o sucesso do programa, comparando os seus resultados e efeitos secundários com as necessidades específicas, examinando a sua relação custo-eficácia e (se possível) contrastando os seus custos e resultados com os de programas concorrentes; também interpretando os resultados em função do investimento em recursos e em que medida o plano operacional foi sólido e eficazmente executado

Fonte: Stufflebeam e Coryn (2014: 315) (tradução própria)

O modelo também permite realizar avaliações retrospectivas e sumativas, através das quais se pode “avaliar a qualidade, custo, utilidade e competitividade de programas, produtos ou serviços que possam adotar ou adquirir e utilizar” (Stufflebeam & Coryn, 2014: 314), ou obter “provas” sobre a forma como o financiamento foi utilizado, bem como o valor acrescentado das intervenções produzidas. Estes autores defendem ainda que as informações

resultantes do processo de avaliação formativa, desde que recolhidas e tratadas de forma eficaz e eficiente, serão o suporte para a avaliação sumativa.

A década de 60 poderá ser considerada a “época dourada” da avaliação, com uma forte aposta no desenvolvimento científico na área, que se pode comprovar pelo elevado número de produção científica alusiva ao tema da avaliação.

Em 1970, Carol Weiss escreve sobre a necessidade de a avaliação ser sensível ao contexto político em que decorrem os programas e as avaliações. Após o reconhecimento de que as primeiras avaliações a programas sociais, financiados por entidades públicas, ignoravam essa dinâmica, Weiss publica o artigo intitulado “*Where evaluation meets politics*”, defendendo que os avaliadores devem reconhecer e considerar o aspeto político.

A partir dos anos 80, os paradigmas teóricos e metodológicos de avaliação utilizados nas últimas três décadas começaram a ser colocados em causa e foram apresentadas alternativas.

De entre os modelos e as práticas de avaliação de programas e políticas disponíveis a nível nacional e internacional, João Ferrão (2018) reuniu os principais e apresentou-os agrupados segundo as características do Paradigma técnico-racionalista (anos 50/60) e do Paradigma dialógico (anos 80/90), que se apresentam de seguida.

Da análise dos paradigmas de avaliação descritos na tabela abaixo, ressaltam as diferenças das perspetivas filosóficas positivistas e pós-positivistas, que, à semelhança da ciência, se debatem entre uma avaliação que se baseia na escolha racional, na interpretação neutra dos factos e na possibilidade de generalizar soluções, e uma avaliação consciente da influência contextual (marcada por valores, interesses, relações de poder e dilemas éticos subjacentes), respetivamente (cf. *idem*).

Figura 10 - Principais características dos Paradigmas técnico-racionalista e dialógico

	Paradigma técnico-racionalista (anos 50/60)	Paradigma dialógico (anos 80/90)
Filosofia Subjacente	- Positivismo: avaliação baseada em conhecimento neutro ( <i>value-free</i> ) (racionalidade técnico-científica)	- Pós-positivismo /construtivismo social: avaliação baseada em conhecimento socialmente construído (importância dos conhecimentos, culturas, atitudes e valores das várias partes envolvidas) e em processos de diálogo e de concertação de interesses (racionalidade comunicacional)
Princípios	- Objetividade analítica: medição objetiva, quantificação. - Imparcialidade do avaliador: neutralidade política e moral (rejeição de quaisquer juízos de valor)	- Importância da experiência humana. - A avaliação tem uma natureza de julgamento (juízo de valor). - Qualquer avaliação é inerentemente normativa e política (interferência de valores, crenças e ideologias).
Pressupostos	- Oposição radical entre factos e valores. - Utilização exclusiva de informação empírica rigorosa, fiável e validável. - Metodologias das ciências físicas e naturais (relações de causalidade entre intervenção e efeitos, generalização de resultados). - Ausência de influência ou pressões de natureza política.	- Impossibilidade de desligar factos e valores. - Impossibilidade de separar totalmente ciência e política. - A existência de interesses em concorrência implica que as avaliações incorporem uma dimensão de escolha ética e política. - A existência de relações de poder desiguais entre diferentes atores relevantes implica que as avaliações assegurem uma dimensão de democratização.
Finalidade	- Tomar decisões racionais sobre soluções ótimas em termos de eficácia (resultados) e eficiência (relação meios /resultados).	- Revelar os sistemas de significados através dos quais os factos são interpretados por diferentes grupos. - Garantir que as preferências e os interesses e prioridades de todos os grupos são ouvidos. - O diálogo e a concertação de interesses como condição essencial para estabelecer consensos e compromissos.
Contexto Prevalente	- Prevalência da formulação e lançamento de novas políticas, programas e planos. - Eficácia de políticas e programas.	- Escrutínio de políticas, programas e planos novos e existentes.

Fonte: Ferrão (2018: 8-9)

As teorias da avaliação que se lhe seguiram incorporaram características do primeiro ou do segundo paradigma ou, ainda, formaram-se através da conjugação de características de ambos.

A avaliação realista (cf. Pawson *et al.*, 1997) inspira-se nos paradigmas anteriores, mas propõe ajustes no sentido da superação teórica e metodológica anterior, ou seja, combina a percepção da realidade, a necessidade de identificar relações causais e fazer generalizações (próprias do paradigma técnico-racionalista) com o foco no papel dos atores na conceção e implementação de políticas, programas e projetos (característica do paradigma dialógico). Segundo esta perspetiva, os atores estão inseridos em contextos estruturais e institucionais e, como tal, ficam condicionados por estes nas suas ações. Atendendo a que os projetos, programas e políticas são uma tentativa de resposta a um problema social existente (pretendem promover a mudança social) e que os mesmos decorrem em contextos sociais pré-existent, estes são importantes para explicar o sucesso ou o fracasso dos projetos, programas ou políticas.

Os programas são implementados e condicionados pelas escolhas, experiências, crenças, atitudes, oportunidades e acesso a recursos (como vimos no ponto anterior). Esta combinação entre formas de pensar e de acesso a recursos foi apelidada de “mecanismo” (cf. Pawson *et al.*, 1997) e defende-se que os programas podem acionar diferentes mecanismos de mudança para diferentes participantes, condicionando, desta forma, o seu próprio sucesso. Alguns fatores no contexto (características sociais, económicas, estruturas políticas, organizacionais, participantes, equipas, características geográficas ou históricas) podem levar a que certos mecanismos sejam acionados ou dificultar (ou até impedir) que esses mecanismos sejam desencadeados. Neste sentido, argumenta-se que existe sempre uma interação entre o contexto e os mecanismos e que os impactos do programa advêm desta interação.

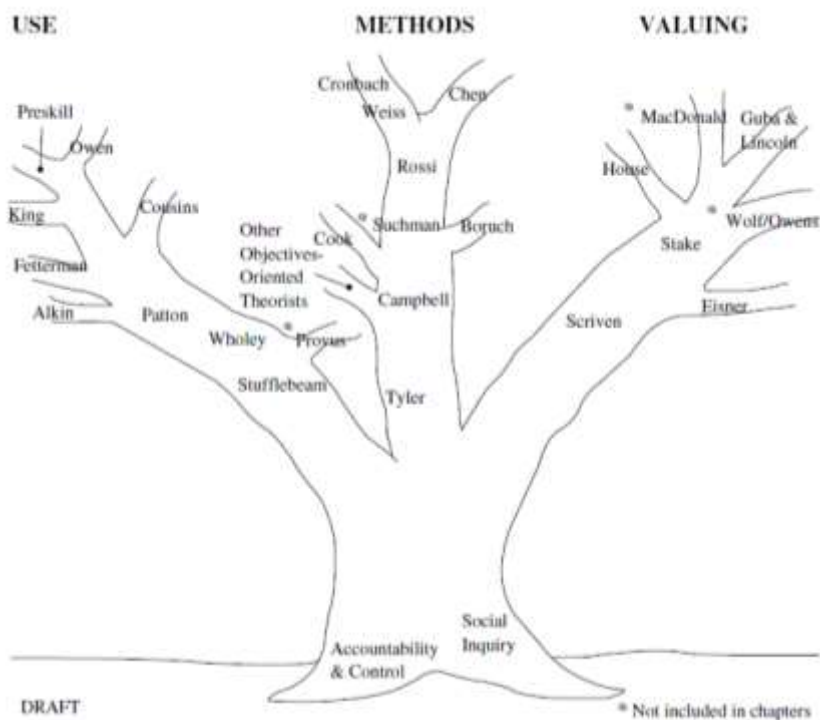
Quando um programa é implementado, está a testar-se uma teoria sobre o que pode ter causado a mudança, mesmo que essa teoria não seja explícita. Uma das tarefas da avaliação realista é tornar essas teorias explícitas sobre como e para quem essas intervenções podem ter funcionado (pretende responder às questões: como? porquê? para quem? de que modo? em que circunstâncias? com que duração?). Outra característica da avaliação realista é a conjugação de métodos quantitativos e qualitativos nos seus exercícios de avaliação, numa tentativa de beneficiar das potencialidades e eliminar eventuais limitações de cada método.

A análise reflexiva de políticas (cf. Bovens *et al.*, 2006) poderá ser classificada como uma perspetiva conciliadora, na medida em que conjuga a visão instrumental (avaliação de resultados e impactos) com a visão normativa e valorativa da avaliação. A avaliação baseia-

se nas dimensões programática e política das políticas ou programas. A eficácia, a eficiência e a resiliência das políticas e programas são avaliadas na dimensão pragmática, enquanto que as percepções sociais e políticas sobre o sucesso ou insucesso das políticas e programas o são na dimensão política (cf. Bovens *et al.*, 2006). Os resultados da avaliação das duas dimensões (pragmática e política) podem divergir ou convergir, complexificando e enriquecendo simultaneamente a análise de resultados globais.

Poderá então afirmar-se que estamos perante gerações distintas no que respeita a avaliação de projetos, programas e políticas públicas: uma primeira geração de paradigmas marcadamente positivistas e a geração que lhe sucedeu, de paradigmas pós-positivistas (com visões do construtivismo social). Atualmente, coexistem perspectivas mais plurais e diversificadas em termos teóricos e metodológicos, que caracterizam a terceira geração de avaliação de programas e políticas públicas.

Figura 11 - Árvore das teorias da avaliação



Fonte: Alkin e Christie (2004: 13)

Alkin e Christie (2004) propuseram uma árvore das teorias da avaliação, em que analisam as diferentes correntes teóricas e metodológicas e respetivas escolhas em relação a métodos de avaliação, juízos de valor e utilidade dos resultados da avaliação. A figura ilustra um tronco de base teórica dupla (a corrente da responsabilização e controlo e a corrente de



investigação social sistemática) e três ramos primários de análise (utilidade, métodos e valorização) (cf. Alkin & Christie, 2004: 12).

As duas correntes teóricas identificadas têm apoiado o desenvolvimento do campo da avaliação de formas diferentes. Se, por um lado, a necessidade e o desejo de responsabilização, bem como a importância da prestação de contas em programas financiados por entidades governamentais, demonstram uma necessidade de avaliação, por outro lado, a investigação social sistemática preocupa-se em aplicar um conjunto sistemático e justificável de métodos para determinar a responsabilidade / prestação de contas (cf. *idem*).

Desta forma, a avaliação vai beber da fundamentação proveniente da corrente da responsabilização e controlo, mas constrói-se principalmente a partir dos modelos criados na corrente de investigação social sistemática (cf. Alkin & Christie, 2004). Por esse motivo, o ramo principal da árvore é a continuação do tronco da corrente de investigação social sistemática (é o ramo da avaliação guiada por métodos de investigação). O ramo dos métodos, “na sua forma mais pura, trata da obtenção da generalização, ou «construção do conhecimento»” (Alkin & Christie, 2004: 13).

A árvore apresenta-se dividida em mais dois ramos: o ramo da valorização (dos juízos de valor) e o ramo da utilidade. No primeiro, os autores identificados sustentam a tese de que “a valorização dos dados é talvez a componente mais essencial do trabalho do avaliador” (*idem, ibidem*). Já o segundo, tradicionalmente centrado na avaliação como suporte na tomada de decisão, identifica o trabalho de teóricos que se debruçam sobre a forma como a informação da avaliação está a ser utilizada e sobre aqueles que utilizam essa informação.

Stufflebeam, analisado anteriormente, é um dos autores enquadrados no ramo da utilidade da avaliação, propondo o modelo CIPP nos anos 60 como alternativa aos modelos vigentes (orientados por objetivos e com desenho experimental).

A avaliação responsiva (cf. Stake, 2003), apesar de se enquadrar no ramo da valorização, está em linha de pensamento com o Modelo CIPP (cf. Stufflebeam, 2001). Defende que o conhecimento está ligado ao contexto, que as crenças e perspetivas de todas as pessoas envolvidas são elementos integrantes nas avaliações e que os estudos de caso são o melhor método para representar as crenças e os valores de todos os participantes e para comunicar os resultados da avaliação. “Stake sustenta que existem múltiplas realidades e que as perspetivas das partes interessadas precisam de ser representadas no âmbito da avaliação, mas também acredita firmemente que as partes interessadas não participam na avaliação da

mesma forma que os teóricos participantes o fariam” (Alkin & Christie, 2004: 38). Face ao exposto, defende-se que a avaliação é a função do avaliador.

A avaliação da estratégia de participação das pessoas envolvidas (*stakeholders*) no programa ou política ganha força nesta e em outras abordagens (cf. Freeman, 1984; Mitchell *et al.*, 1997; Rietbergen-McCracken & Narayan-Parker, 1998; Rowley, 1997; Schiefer *et al.*, 2006). Ao reconhecer que as partes interessadas possuem níveis distintos de poder, legitimidade e “urgência” (cf. Mitchell *et al.*, 1997), que “as relações das partes interessadas não ocorrem num vácuo de laços diádicos, mas sim numa rede de influências, (...) [com] relações directas umas com as outras” (Rowley, 1997: 890) e repercussões nas estratégias e formas de participação, bem como nos graus de envolvimento (cf. Rietbergen-McCracken & Narayan-Parker, 1998) no geral e de cada uma em particular, assume-se como parte integrante da avaliação de projetos, programas e políticas a avaliação das partes interessadas. A adoção desta tipologia de avaliação permite, por um lado, uma percepção sobre os interesses, graus de influência e importância que cada pessoa / grupo / instituição (*stakeholder*) poderá ter na sua relação direta ou indireta com o projeto, programa ou política; por outro, a análise da importância destes para o sucesso da intervenção; e, por último, a análise das estratégias de participação utilizadas, o envolvimento e as formas de participação das partes interessadas, nas diferentes fases do projeto (cf. Rietbergen-McCracken & Narayan-Parker, 1998; Rowley, 1997).

Outra referência no ramo da utilidade da avaliação é a avaliação de desenvolvimento (cf. Patton, 2010) como uma abordagem para programas em contextos dinâmicos, aplicando conceitos provenientes da teoria da complexidade. Michael Quinn-Patton propõe processos de avaliação contínua (acompanham as diferentes fases da política ou programa), principalmente para áreas de intervenção e contextos complexos, com elevado grau de instabilidade ou imprevisibilidade e constante necessidade de adaptação dos atores envolvidos (cf. Ferrão, 2018). Este autor sublinha os efeitos do contexto no trabalho do avaliador, assim como nos programas, políticas e pessoas que se inserem neste quadro.

Em linha de pensamento com os autores abordados anteriormente, Rog, Fitzpatrick e Conner (2012) propõem uma ferramenta – *context assessment* (CA) – como meio de integrar o contexto e as suas implicações nas várias fases da avaliação (do planeamento à implementação, utilização de resultados, tomada de decisão). Serve para impulsionar os avaliadores a considerar que elementos do contexto podem ser mais importantes, por

poderem afetar o programa, as partes interessadas e a avaliação. Através desta ferramenta, é possível descrever o contexto do problema ou fenómeno analisado, o contexto da intervenção, o ambiente em que a intervenção acontece, os parâmetros da própria avaliação e o contexto da tomada de decisão (cf. Rog *et al.*, 2012).

A variedade de abordagens teóricas e metodológicas é considerável, havendo abordagens mais direcionadas para os métodos, outras para a valoração e outras ainda para a utilidade da própria avaliação, como acabamos de descrever. No artigo intitulado “*Cross-continental reflections on evaluation practice: methods, use, and valuing*”, Kallemeyn, Hall, Friche e McReynolds (2015) apresentaram as conclusões de uma análise às práticas de avaliação em países europeus e da América do Norte, realizada com base nos artigos publicados na *European Journal of Evaluation* e na *Evaluation*. A principal conclusão do estudo é que, apesar das diferenças existentes entre as áreas geográficas em estudo, as práticas de avaliação analisadas privilegiam os métodos em relação à sua utilidade e à valoração (cf. Kallemeyn *et al.*, 2015). Os autores concluíram que os resultados da investigação demonstram uma “tendência de prática de avaliação unívoca e centrada em métodos” (Kallemeyn *et al.*, 2015: 353).

Após a análise das principais correntes teóricas e metodológicas de avaliação de políticas públicas, o foco será agora a sua repercussão para a realidade portuguesa. De que forma são avaliadas as políticas em Portugal? Existem modelos ou práticas de avaliação preferenciais? Existe uma preocupação em adaptar a avaliação ao contexto português ou apenas se opta pela adoção de modelos e práticas importadas?

Em Portugal, a avaliação, enquanto exercício consciente e regular, é relativamente recente. As primeiras publicações no âmbito da avaliação remontam aos anos 90 do século passado (Almeida *et al.*, 1995; Capucha & Saleiro, 1996; Capucha, 1996, 1998; Capucha *et al.*, 1996; Costa & Alves, 1996; Monteiro, 1996; Rodrigues, 1993). A adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia, em 1986, foi um marco na história da avaliação portuguesa, pela obrigatoriedade da realização de avaliação de projetos e programas que beneficiassem de financiamento comunitário (cf. Capucha *et al.*, 1996).

O facto de a implementação de processos de avaliação resultar mais de uma imposição externa do que de uma necessidade interna poderá explicar o surgimento tardio de práticas, conceptualizações teóricas e metodológicas, bem como da sua fragmentação em termos setoriais e temáticos (com uma separação clara entre diferentes domínios científicos).

Nas últimas décadas, tem vindo a crescer a necessidade de evidência dos resultados e dos efeitos das políticas e programas sociais, havendo cada vez mais a tendência para formular políticas com base em evidências (cf. Castro, 2012; Chambers *et al.*, 2009; Cochran, 2010; House, 1993; Kusters *et al.*, 2011; Nagel, 2002; Pawson, 2002; Santos, 2020; UNEG, 2013; Vicente, 2015; White & Raitzer, 2017). Tanto implementadores/as da política e/ou gestores/as de programas como a sociedade civil têm, cada vez mais, exigido a demonstração pública de resultados e impactos. Esta pressão política, social e económica impulsionou o desenvolvimento das práticas de avaliação de políticas públicas no geral, como vimos anteriormente, com um foco na última década para a avaliação de impacto social.

De facto, o contexto descrito anteriormente reforça a sua relevância, porquanto responde a questões de causa e efeito<sup>21</sup> que determinado programa ou política teve nos resultados obtidos, “fornece informações sobre o impacto geral de um programa, (...) evidências abrangentes e convincentes” (Gertler *et al.*, 2016: 5), sobre os efeitos e implicações positivos ou negativos, diretos e indiretos, intencionais ou não, a médio e longo prazos (cf. Schiefer *et al.*, 2006). Argumenta-se que os efeitos e impactos das políticas englobam tanto os provocados na população alvo, como no contexto envolvente (comunidade, organizações e meio). Muitas vezes, os resultados das avaliações de impacto servem de base para a tomada de decisão sobre políticas futuras e influenciam a opinião pública (cf. Schiefer *et al.*, 2006).

#### 1.5.1. Criação de valor social

Os bens e serviços fornecidos pelo Estado Social são, pela sua natureza, repelidos pelo mercado (já que assumem o cariz de bem público, muitas vezes, com externalidades elevadas). Para além de, por se tratar de direitos universais e implicarem uma preocupação acrescida com a equidade, na maior parte das vezes, têm de ser assegurados pelo Estado.

À semelhança do mercado, em que as empresas têm como objetivo o lucro, ou seja, a criação de valor monetário / de mercado, o setor público também ambiciona criar valor, o valor público (cf. Benington & Moore, 2010, 2011; Cole & Parston, 2006; Moore, 1995,

---

<sup>21</sup> É importante clarificar que existe uma diferença significativa entre os conceitos utilizados (resultados, efeitos e impactos). Os resultados referem-se ao que o projeto faz (são os produtos das suas atividades), os efeitos correspondem ao que os resultados do projeto provocam (as implicações que têm no curto e médio prazo) e o impacto às mudanças provocadas a médio e longo prazos (cf. Schiefer *et al.*, 2006).

2013). No entanto, ao contrário do mercado, em que o valor de um bem ou serviço é calculado em função da sua capacidade de ser negociado no mercado, com base em regras económicas mais ou menos claras e comumente reconhecidas, no setor público, o valor de bens e serviços pode ser considerado intangível (cf. Bassi, 2012) e, como tal, a sua forma de cálculo continua em discussão (cf. Bassi, 2016; Cole & Parston, 2006; Moore, 1995; Mulgan, 2010), sem que tenha sido encontrado ainda o consenso, remetendo-nos, desta forma, para aquela que é outra grande questão: como definir o valor? O conceito tem vindo a ser discutido nas ciências sociais, com mais relevância nas áreas da Sociologia (Weber, Durkheim e Simmel, entre outros) e da Economia (Marx, Pareto, Schumpeter, entre outros), nos séculos XIX e XX. Na história recente, no período pós II Guerra Mundial, proliferou a utilização do conceito de valor, com a criação e distribuição de valor por intermédio do Estado, designadamente através das políticas de Bem-Estar (Estado Providência), seguindo-se-lhes anos em que o foco foi maior no valor de troca ou de mercado (cf. Bassi, 2012), o que indicia uma alteração dos procedimentos inerentes à concretização do bem público ao longo dos anos.

Moore defende que “o valor está enraizado nos desejos e nas perceções dos indivíduos”. Desta forma, para atingir o valor público, será necessário “satisfazer alguns tipos de desejos e operar de acordo com algum tipo de perceções” (1995: 52). Tendo em conta que existe uma multiplicidade de desejos, perceções e necessidades para serem satisfeitas, que se podem traduzir em novos bens ou serviços ou em condições sociais mais amplas (aspirações em termos de equidade, justiça, entre outras), a tarefa torna-se ainda mais complexa (cf. Moore, 1995).

Atendendo à dificuldade de medição da adequabilidade de bens e serviços fornecidos pelo governo às expectativas e necessidades dos cidadãos, “a certeza de que o governo produz algo de valor” (Moore, 1995: 30) fica comprometida. Neste sentido, o valor público pode ser instituído como um princípio estruturador das diferentes organizações do setor público na procura de novas ou melhores ideias, quer para o funcionamento, quer para a eficácia e eficiência dos serviços disponibilizados. Também neste aspeto é possível efetuar uma comparação entre o Estado e o Mercado, na medida em que, à semelhança deste último, em que a busca de valor para os acionistas é recompensada, também o primeiro deverá recompensar os seus gestores e funcionários pela busca de valor público (cf. Moore, 1995).

Na obra *Unlocking Public Value* advoga-se que o “valor do serviço público é mais do que simplesmente alcançar resultados, e é mais do que apenas reduzir os custos; trata-se de, simultaneamente, fazer de forma equilibrada e compreender as contrapartidas estratégicas disponíveis ao longo do caminho” (Cole & Parston, 2006: 63-64). Assim, o valor público mede-se nos resultados (*outcomes*) e não apenas nos bens e serviços produzidos (*outputs*). A criação de valor nos serviços públicos ocorre na relação entre os benefícios percebidos (independentemente de serem funcionais, emocionais ou simbólicos) resultantes de um bem ou serviço prestado (*output*) e os custos dos recursos necessários para o realizar (*inputs*). Com efeito, há dinâmicas que não são de natureza racional, como as crenças, as representações sociais, que interferem nos processos de decisão (cf. Birkland, 2015)<sup>22</sup>.

As transformações sociais, políticas, económicas e tecnológicas sentidas nas últimas décadas do século XX e nas primeiras do século XXI tiveram repercussões nas atitudes, opiniões e estilos de vida dos cidadãos e das cidadãs, com ênfase para a consciência dos direitos individuais. Esta mudança de comportamento também se refletiu nas relações com o mercado e com Estado na aquisição de bens e serviços (enquanto consumidores), traduzindo-se numa exigência de maior qualidade, eficácia e eficiência na prestação de serviços. Perante este cenário, os prestadores de serviços, tanto do setor público como do setor privado, sentiram necessidade de se adaptarem às novas necessidades e exigências, promovendo uma orientação para o/a cliente e para o cumprimento dos requisitos de um “*triple bottom line*”<sup>23</sup> (Elkington, 1997).

Paralelamente, decorreu um processo de reformulação da Administração Pública, com a adoção de princípios da Nova Gestão Pública. Ao impulsionarem práticas de gestão semelhantes às do mercado, também os gestores públicos foram pressionados a demonstrarem resultados em termos de eficácia e de eficiência. Atendendo a que o setor público se socorre das Organizações da Economia Social<sup>24</sup> (OES) para disponibilizar

---

<sup>22</sup> O autor reforça a importância da dimensão simbólica com o exemplo de uma política pública, muito popular junto da sociedade civil, cuja avaliação provou a sua ineficácia. Neste caso específico, a representação social sobre a política pública atribuiu-lhe um valor simbólico superior ao valor atribuído pelas evidências empírico-racionais.

<sup>23</sup> “*Triple Bottom Line*” ou tripé da sustentabilidade, também conhecido como os 3 P da Sustentabilidade (People, Planet, Profit, ou, em português, Pessoas, Planeta, Prosperidade). Exige-se às organizações que para além da sua viabilidade económica, promovam uma melhoria na vida das pessoas (colaboradores, clientes, fornecedores e locais – que residem nas proximidades da organização) e a preservação do ambiente natural ou a responsabilização perante as gerações vindouras.

<sup>24</sup> Na presente investigação, na categoria de Organizações da Economia Social estão incluídas todas as Organizações que, sendo sem fins lucrativos, não pertencem ao mercado, e, apesar de proverem serviços para

serviços, também estas Organizações foram pressionadas para a apresentação de resultados dos serviços, programas e projetos implementados no âmbito da contratualização com a administração pública (cf. Bassi & Vincenti, 2015; Ebrahim & Rangan, 2010; Laville *et al.*, 2015).

Assiste-se ainda à reforma dos Sistemas de Bem-Estar Social, que, inspirados no princípio da personalização, dá voz aos cidadãos e atribui mais poder de escolha às pessoas que beneficiam dos serviços. Esta medida fomentou a competição entre os prestadores de serviços na angariação de “clientes” no “mercado social” e a consequente necessidade de avaliar tanto os serviços como a estrutura operacional das organizações (cf. Bassi & Vincenti, 2015; Lavadinho, 2016; Laville *et al.*, 2015; Santos, 2020; Valente & Marques Dos Santos, 2019). O próprio processo para aceder à contratualização de provisão de serviços com a Administração Pública complexificou-se, com uma maior exigência imposta pelas entidades estatais para a acreditação de Organizações para a prestação de serviços públicos.

Muitas OES, face a todos estes desafios, apostaram na divulgação das suas atividades e serviços, à semelhança do mercado, para atrair potenciais clientes e na profissionalização dos seus recursos humanos (com uma substituição progressiva de voluntários por recursos humanos qualificados e remunerados em algumas das posições-chave da Organização). Também as OES se viram obrigadas a adotar metodologias de avaliação de resultados e até de impactos, exigidas tanto por financiadores públicos como pelos próprios profissionais das Organizações para fazerem face à concorrência na angariação de clientes e de serviços (cf. Bassi & Vincenti, 2015; Ebrahim & Rangan, 2010; Laville *et al.*, 2015).

O conceito de valor social ganha revelo no seio académico, político e social, nesta contemporaneidade global, imprevisível e complexa. À semelhança de outros conceitos, também neste não existe uma definição única, mas uma multiplicidade de contribuições que se inter-relacionam e complementam.

---

a Administração Pública, não pertencem à estrutura Estatal. Assim, serão utilizados os termos Organizações Sem Fins Lucrativos, Organizações do Terceiro Setor ou Organizações da Economia Social com a mesma conotação (de acordo com a definição estrutural-operacional que serve de base ao projeto internacional Johns Hopkins Comparative Non-profit Sector (disponível em: [www.jhu.edu/~ccss](http://www.jhu.edu/~ccss) ou <http://www.jhu.edu/%7Ecnp/>), e que é sugerida como o referencial a utilizar na implementação da Conta Satélite das Instituições Sem Fins Lucrativos nas Contas Nacionais dos Institutos Nacionais de Estatística). *Vide* Andrade e Franco (2007).

Muita da discussão em torno do conceito recai na dificuldade de quantificar ou clarificar o conceito de valor, em grande medida por lhe ser atribuído um grau elevado de subjetividade. Exemplo disso é o desafio inerente à conceptualização das externalidades decorrentes da intervenção social, de bens ou serviços disponibilizados, seja por entidades públicas, ou privadas.

Porém, também há quem argumente que “o valor não é abstrato, mas concreto - existe em lugares reais, em momentos particulares no tempo, e num contexto social. Não existe tal coisa como valor intrínseco. É uma consequência e não uma causa” (Mulgan *et al.*, 2019: 47).

Com base no trabalho de Amartya Sen, Auerswald (cf. 2009) defende a medição da criação de valor social através da comparação do bem-estar interpessoal, enfatizando, desta forma, a subjetividade individual na avaliação do valor. Ao construir a sua base teórica assente nas capacidades, defende a possibilidade de determinar o valor social através de métricas de criação de valor que vão para além da relação tradicional entre prestador de serviços e cliente (refletem o valor inerente ao bem-estar criado, preservado ou melhorado pelo serviço ou bem disponibilizado).

Desta forma, poderá entender-se que o valor social se refere à importância que as pessoas atribuem às mudanças que experimentam nas suas vidas, medido a partir da perspectiva das pessoas afetadas pela intervenção, projeto, programa ou política.

No âmbito da realização de um trabalho de avaliação do valor social do *What Works Movement* (cf. Mulgan *et al.*, 2019), realizaram-se estudos de caso com abordagens diferenciadas que apontam para conclusões comuns, designadamente:

- a medição de valor só tem utilidade se servir de base para as negociações e fundamentações sobre “o que precisa de ser feito”, ou seja, se se traduzir em informações sobre possibilidades de escolha e contrapartidas (caso contrário é inútil);

- “as formas mais criativas de lidar com o valor” dependem das informações sobre a procura e a oferta. O envolvimento de políticos democraticamente eleitos, que representam, por um lado, quem os elegeu (a procura) e, por outro, quem disponibiliza os serviços (a oferta), apresenta-se como um desafio acrescido;

- a atribuição de valor depende da “relação entre estado e cidadãos, mais do que um facto objetivo”. Por esse motivo, irá depender do que cada pessoa considera desejável e



importante, assumindo uma forma mais precisa através de processos de diálogo e negociação (Mulgan *et al.*, 2019: 47-48).

Neste contexto, poder-se-á complementar a análise com o conceito de valor social acrescentado definido por Bassi (2012: 5) como o “resultado de um processo de transformação de um bem ou serviço em termos qualitativos, ou seja, com referência a uma percepção de qualidade de um serviço por parte do utilizador beneficiário”.

As Organizações da Economia Social geram resultados diferentes nas dimensões micro, meso e macro da vida social, na medida em que “produzem um sentido de responsabilidade perante o público (para as pessoas / cidadãos), uma série de bens relacionais (ou bens coletivos, ou bens meritórios) (para as organizações e os sistemas territoriais locais); e, no final, uma quantidade sólida de capital social (para os sistemas sociais complexos ou para a vasta comunidade)” (Bassi, 2012: 6-7). O valor social acrescentado corresponde ao somatório dos resultados que a Organização produz nas dimensões micro, meso e macro, num período temporal. Neste sentido, argumenta-se que as principais diferenças na produção de bens e serviços nos setores público, privado lucrativo e não lucrativo “não estão tanto no que é produzido, mas sobretudo na forma de produzir, e sobretudo com e para quem se produz” (Bassi, 2012: 7).

Reconhecendo que a identificação do que se pretende medir / avaliar e a seleção das metodologias e das técnicas de medição e / ou avaliação a utilizar influenciam os resultados (cf. Cole & Parston, 2006), tanto a academia, como o setor político, continuam a debater estes temas, na procura de respostas credíveis e consensuais.

Apesar de não existir uma definição consensual do conceito de valor social, na presente investigação adota-se a definição de Mulgan (2010: 1), considerando que o valor social se refere a impactos não financeiros mais vastos de programas, organizações e intervenções, incluindo o bem-estar dos indivíduos e comunidades, o capital social e o ambiente. Neste sentido, medir e avaliar o valor social criado pode ser um processo complexo, difícil, moroso e dispendioso (cf. Mulgan, 2010).

Sem querer cair no exagero tecnocrata de conhecer o preço de tudo e o valor de nada, como referiu Oscar Wilde, o processo de medição do valor social pode trazer benefícios, na medida em que permite justificar o impacto de qualquer financiamento e defender o seu papel na prestação de serviços de forma mais eficaz; defende de forma mais robusta um financiamento adicional ou a necessidade de um investimento antecipado; concentra os

esforços no que realmente faz a diferença (ajuda no planeamento estratégico e numa atribuição de recursos mais eficaz); promove a melhoria contínua através do processo de avaliação do valor social regular; desenvolve uma comunicação mais forte sobre o valor do seu trabalho com as pessoas que realmente importam; e ajuda a perguntar e a encontrar respostas para as perguntas certas (cf. Mulgan, 2010).

As políticas públicas, os programas, projetos e intervenções originam, por este motivo, valor público e / ou valor social. Neste sentido, a presente investigação ganha força ao pretender compreender as metodologias de avaliação do valor produzido, no âmbito do ciclo de vida dos programas e políticas sociais.

Face ao exposto, existem perguntas que incitam à investigação científica e permanecem em aberto. O próximo ponto irá debruçar-se sobre as repercussões das decisões (quais os resultados, efeitos e impactos?) no sistema (sobre quem? sobre o quê? de que forma? em que circunstâncias?) e as suas implicações em decisões futuras (o que se aprendeu?).

#### 1.5.2. Avaliação de Impacto Social. Realidade ou ficção?

À medida que a avaliação de impacto, mesmo recente, se foi consolidando no seio das organizações, muitas foram as contribuições dadas para a sua definição. Apesar de o espólio não ser ainda muito profuso, já é possível encontrar diferenças substantivas nas diversas definições. Enquanto uns identificam a relação causal entre o projeto, programa ou política e os resultados (cf. Gertler *et al.*, 2016), outros fazem uma identificação sistemática dos efeitos, sejam eles positivos ou negativos, intencionais ou não, causados por uma determinada atividade, programa ou projeto (cf. Rogers, 2014; UNDP, 2009; WB, 2004). A avaliação de impacto vai além das metas e objetivos, na medida em que também examina os impactos não intencionais e refere-se tanto ao impacto final (de longo prazo), como aos efeitos (de médio prazo) no nível do resultado (cf. Rogers, 2014; UNDP, 2009).

Ainda na mesma linha de orientação, é defendido que a avaliação de impacto é o estudo das mudanças atribuídas ao resultado da intervenção, com foco nas mudanças duráveis produzidas no contexto, ou seja, enfatiza-se a comparação entre a situação inicial, tal como o diagnóstico a caracterizou, e a situação final, após a intervenção (cf. Capucha, 2008; UNEG, 2013). A temporalidade das mudanças é assim reforçada, isto é, reconhece-se a necessidade de analisar a sua duração no tempo (identificar as mudanças que irão perdurar)

e o momento de revelação dessas mudanças (existem mudanças que só ocorrem no médio e no longo prazo) (cf. Capucha, 2008).

Há quem defenda que só se poderá considerar avaliação de impacto se forem utilizados métodos baseados na comparação entre o “factual” e o “contrafactual” estabelecido através de modelos experimentais ou controlos estatísticos contrafactuais (cf. UNEG, 2013: 8); e quem a defina como um conjunto de etapas lógicas a serem seguidas quando se preparam propostas de políticas, assumindo-a como um processo de avaliação de potenciais impactos, que fornece evidências, sobre as vantagens e desvantagens de possíveis opções políticas, aos decisores políticos (EC, 2009).

Contudo, existem aspetos que se mantêm, designadamente as consequências provenientes de uma ação, quer seja pública ou privada; que alteram a forma de viver do grupo-alvo (direta) e da comunidade envolvente (indiretamente); em que se verifica uma mudança significativa na vida das pessoas fruto de intervenção e cuja causalidade lhe é atribuída.

A descrição de como uma intervenção foi pensada para gerar os resultados desejados (qual a lógica do projeto? Para que foi ele desenhado? De que forma atinge os resultados pretendidos?) – a teoria de mudança<sup>25</sup> – torna-se essencial nesse processo. Muitas definições de impacto fazem menção a uma cadeia lógica de resultados<sup>26</sup> (cf. Chambers *et al.*, 2009; Ebrahim & Rangan, 2010; Gertler *et al.*, 2016; Khagram *et al.*, 2009). Neste sentido, dá-se ênfase às causas e efeitos da intervenção.

Uma avaliação de impacto implica a escolha das perguntas de avaliação, a seleção de indicadores de desempenho, do método e das técnicas mais adequadas, e a operacionalização de todo o processo de avaliação de impacto na prática (desenho da avaliação, seleção da amostra, recolha de dados e a produção e disseminação dos resultados).

A avaliação de impacto é necessária para recolher evidências de resultados da implementação de políticas ou programas sociais. Só através da divulgação destes resultados é possível assegurar a transparência das medidas e, por outro lado, informar os decisores

---

<sup>25</sup> A autoria do conceito "teoria da mudança" é de difícil identificação. O conceito é utilizado por um conjunto de autores nos seus trabalhos no campo da avaliação, como, por exemplo, Michael Quinn Patton, Carol Weiss e Daniel Stufflebeam, analisados anteriormente, sem que se faça menção à sua origem ou autoria.

<sup>26</sup> Assume-se nesta investigação a definição de cadeia lógica de resultados de Gertler *et al.* (2016: 24), que defende o estabelecimento de “uma linha plausível e lógica de como uma sequência de recursos (inputs), atividades e produtos / resultados (outputs) pelos quais um projeto é diretamente responsável interage com o comportamento para estabelecer trajetos através dos quais os impactos são atingidos”.

políticos sobre os efeitos reais das políticas implementadas. Deste modo, será possível conceber novas políticas, bem como implementar medidas corretivas em programas ineficientes, ou tomar decisões sobre a continuidade ou não de determinada política ou programa, assentes em resultados credíveis e robustos, resultantes de avaliações de impacto de qualidade.

As tipologias de avaliação de impacto mais comumente praticadas são a avaliação de impacto ambiental e a de impacto social. A presente investigação foca a sua atenção somente na avaliação de impacto social.

O conceito de impacto social, apesar de muito debatido no seio académico e político, ainda não encontrou uma definição consensual. A complexidade, abrangência e ambiguidade do conceito, bem como a falta de definições operacionais para muitas das construções teóricas, condicionaram a sua prática e levaram a que se concentrasse a investigação em impactos mensuráveis (por exemplo, económicos e demográficos) e / ou indicadores politicamente convenientes (diferenciais populacionais, criação de emprego, ou utilização de serviços são alguns exemplos) (cf. Vanclay, 2002).

No espólio académico estão disponíveis trabalhos que reúnem uma variedade e abrangência muito diversificadas de impactos sociais (Andrade, 2017; Armour, 1990; Branch *et al.*, 1984; House, 2018; Juslén, 1995; MacNaughton, 2015; Peersman, 2014; Taylor *et al.*, 1990; Vanclay, 1999). No entanto, quando analisadas em pormenor, aquelas que foram concebidas como listas de impactos sociais revelam-se listas de indicadores que poderão ser tidas em conta para determinar possíveis impactos sociais numa determinada comunidade (cf. Vanclay, 2002).

À semelhança do argumento defendido anteriormente, também na avaliação de impacto social o contexto desempenha um papel de destaque, na medida em que “a existência de impactos causados dependerá das características e história da comunidade anfitriã e da extensão das medidas de mitigação que são implementadas” (Vanclay, 2002: 188).

Apesar de não existir consenso sobre a aceção do conceito, existem características comuns que permitem definir impacto social como qualquer mudança na vida das pessoas, com significado e durabilidade, provocada por uma ou mais ações, que abarcam qualquer questão social, designadamente o modo de vida das pessoas, a sua cultura, crenças e valores, a coesão, estabilidade ou identidade, o sistema político instituído, as características

ambientais, o estado de saúde e bem-estar, os direitos individuais e de propriedade, bem como os receios e as aspirações (cf. IAIA, 2003).

Neste sentido, a avaliação de impacto social será o processo pelo qual se determinam as consequências sociais decorrentes de determinadas ações, projetos, programas ou políticas, públicos ou privados, intencionais ou não, que tenham repercussões diretas ou indiretas na “forma como as pessoas vivem, trabalham, se divertem, se relacionam umas com as outras, se organizam para satisfazer as suas necessidades e, de um modo geral, lidam como membros da sociedade (...) envolvem mudanças nas normas, valores e crenças dos indivíduos que orientam e racionalizam o seu conhecimento de si próprios e da sua sociedade” (Burdge & Vanclay, 1996: 32).

Quando se aplica a avaliação de impacto social a um projeto, um programa ou uma política, pretende-se identificar os seus efeitos (potenciais ou efetivos). Isto pressupõe combinar a avaliação da situação inicial (antes da intervenção) com a avaliação de resultados e efeitos finais, tanto diretos como indiretos, desejados ou colaterais, através da identificação de fatores causais (o que provocou a mudança) (cf. Bassi, 2015; Capucha *et al.*, 1996; Ferrão, 2018; Guerra, 2002).

Neste sentido, esta avaliação incide sobre um processo de recolha de dados e análise de informações sobre os efeitos da intervenção numa determinada comunidade alvo, numa cadeia lógica de resultados (cf. Ebrahim & Rangan, 2010).

São diversas as opções metodológicas que compõem o catálogo da avaliação de impacto social, não havendo ainda investigação científica suficiente sobre cada uma delas que possa favorecer alguma em detrimento de outra.

De entre as metodologias apresentadas, tem havido, na última década, uma aposta no método retorno social do investimento (*Social Return on Investment – SROI*), muito por força da possibilidade de financiamento público da metodologia, nomeadamente em Portugal (no âmbito do quadro comunitário de apoio). No entanto, o SROI é um dos métodos que mais dividem académicos e profissionais da avaliação. Se, por um lado, há quem defenda a sua utilização (cf. Mira, 2015; Nicholls *et al.*, 2012) pela propensão para estabelecer comparações (ao traduzir benefícios sociais em termos financeiros através da utilização de *proxis* para a estimação de custos) e facilidade de transmissão de resultados, por outro, há quem defenda que esta metodologia apresenta várias lacunas ao nível da estimação de custos (alvo de contestação por parte de diferentes autores), enviesando muitas vezes os resultados

finais, e da compreensão do processo e das relações estabelecidas, não refletindo, por esse motivo, a complexidade do valor social criado – impactos sociais intangíveis (cf. Arvidson *et al.*, 2010; Arvidson *et al.*, 2013; Millar & Hall, 2013; Mulgan, 2010).

Figura 12 - Resumo das principais metodologias de avaliação de impacto social

Método		Referências
Retorno esperado	<i>Social Return on Investment (SROI)</i>	Tuan (2008) e Trelstad (2008)
	<i>Best available charitable option (BACO)</i>	
	<i>Benefit-cost ratios (BCR)</i>	
	<i>Economic Rate of Return (ERR)</i>	
Métodos experimentais	<i>Randomized control trials</i>	Banerjee (2007), Banerjee & Duflo (2009), Jones (2009), Prowse (2007)
Modelos lógicos	Modelos ou estruturas lógicas, Gestão baseada em resultados	Coleman (1987), Gasper (1997), Leeuw & Vaessen (2009) Roche (1999)
	Gestão de <i>Outcomes</i> / resultados	
Abordagens estratégicas	<i>Balanced scorecards</i> e mapas estratégicos, <i>dashboards</i> e ferramentas relacionadas	Kaplan (2001), Kaplan & Norton (1996, 2004), Butler (2007), Bryson (2004), Paton (2003)
Métodos participativos e baseados na relação	Mapeamento dos resultados	Chambers (1994), Dart (2003), Earl <i>et al.</i> (2001), Robb (2002)
	<i>Feedback</i> dos círculos eleitorais e relatórios de percepção	
	Mudanças mais significativas; avaliação baseada em histórias	
	Avaliação rural participativa (PRA) e variantes	
Abordagens integradoras	Sistemas organizacionais para planejamento, avaliação, responsabilização e aprendizagem do impacto	Chambers <i>et al.</i> (2009), David & Mancini (2004), Ebrahim & Weisband (2007), Guijt (2008), Khagram <i>et al.</i> (2009)
	Abordagens da ciência da complexidade e do pensamento sistêmico	Ramalingam <i>et al.</i> (2008), Goldstein <i>et al.</i> (2009)

Fonte: adaptado de Ebrahim e Rangan (2010: 50-51)

Para além dos métodos gerais e aplicáveis a diversas áreas, existem também propostas de metodologias direcionadas a públicos específicos, como é o caso do conjunto de indicadores criados para a avaliação das Organizações sem fins lucrativos (SAVE – *Social Added Value Evaluation*), com foco na gestão de recursos humanos e económico-financeiros, no planeamento político-estratégico (governança), nas atividades e processos e na cultura e valores da organização (cf. Bassi & Vincenti, 2015). Ebrahim e Rangan (2010),

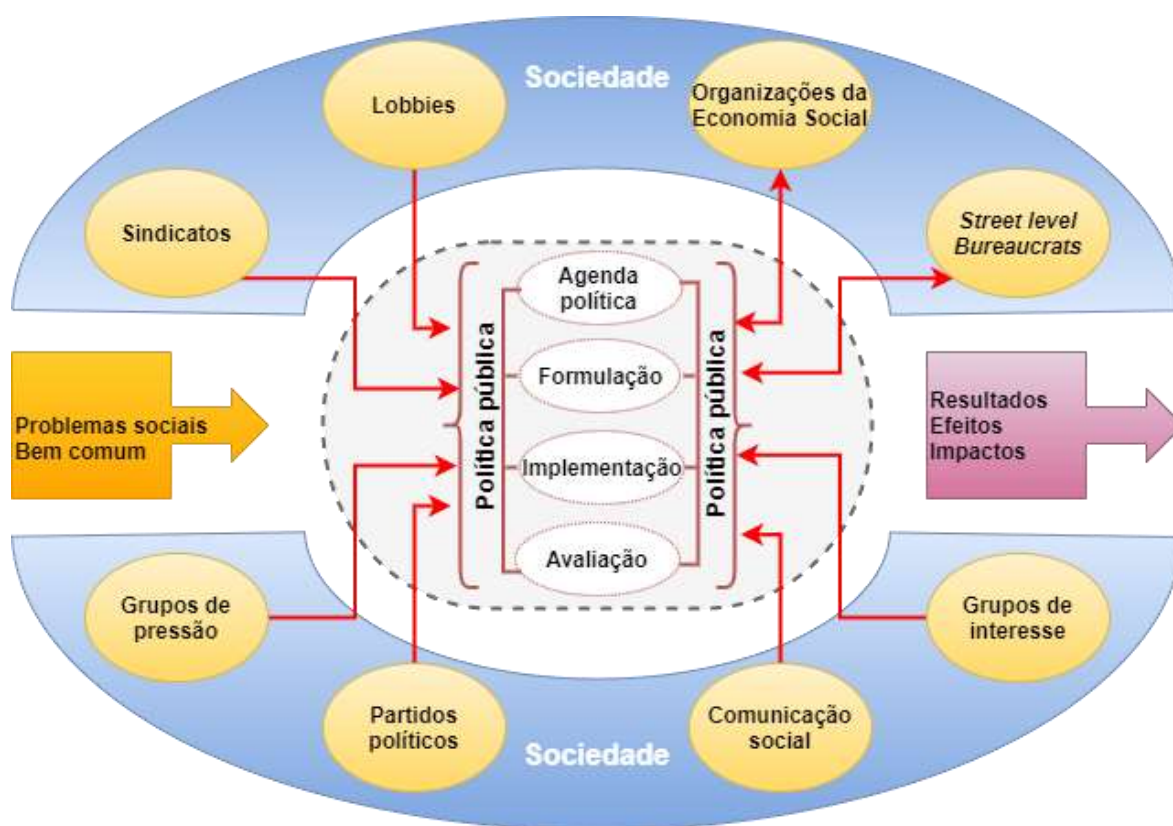
por outro lado, defendem uma abordagem de contingência, ou seja, uma adaptação da metodologia de avaliação de impacto às características das Organizações produtoras de impactos. Desta forma, em função do trabalho desenvolvido, dos seus objetivos e capacidades, algumas organizações medem impactos a longo prazo, enquanto outras medem resultados de períodos médios. Os autores fornecem um modelo e sugerem as circunstâncias sob as quais faz sentido medir impactos (quando uma organização opera num ecossistema e tem um nível de controlo suficiente sobre os resultados para atribuir impactos ao seu trabalho).

Posto isto, defende-se a adequação da avaliação de impacto “às necessidades, limitações e oportunidades do caso particular” (Chambers *et al.*, 2009: 26).

## 1.6. Reflexão conclusiva

É hoje reconhecida, no domínio da análise das políticas públicas, a existência de jogos de poder e influência, quer na conceção, na implementação ou na avaliação de políticas públicas multissetoriais (envolvem atores dos diferentes níveis de atuação, desde os político-administrativos que desenvolvem e implementam a política, aos grupos-alvo, não deixando de fora beneficiários finais nem atores que foram indiretamente afetados) (Larrue *et al.*, 2007).

Figura 13 - Ciclo de vida das políticas públicas: influências e atores



Fonte: produção própria, baseada na revisão da literatura

Através da figura, é possível visualizar a influência dos diferentes atores no “ciclo de vida” da política pública (desde o agendamento até à avaliação), com base no trabalho de diferentes autores (Araújo & Rodrigues, 2017; Birkland, 2015; Knill & Tosun, 2012; Knoepfel *et al.*, 2014; Larrue *et al.*, 2007; Lipsky, 1980, 2010a; Marques, 2016; Rietbergen-McCracken & Narayan-Parker, 1998; Rodrigues & Carreiras, 2017).

As transformações das políticas sociais atuais (cf. Ferrera, 1996, 2005; Ferrera & Rhodes, 2013) e o impacto da matriz sociopolítica de governação neoliberal (cf. Van



Oorschot, 1991, 2000; Van Oorschot, 2006; Van Oorschot & Arts, 2005; Van Oorschot *et al.*, 2006; Van Oorschot & Halman, 2000; Van Oorschot *et al.*, 2008; Wacquant, 2009, 2010) também são aspetos relevantes para a análise em curso. De facto, denota-se uma readequação das políticas públicas aos territórios (cf. Covas & Covas, 2013, 2014, 2015; Ferrão, 2010, 2014; Ferrão & Mourato, 2010; Figueiredo, 2008) e às novas diretrizes emanadas quer a nível nacional (cf. Albuquerque, 2016a, 2016b; Albuquerque & Amaro da Luz, 2016; Dallabrida, 2015; Hespanha, 2008), quer a nível europeu (cf. Magone, 2017; Rodrigues, 2011). A adoção do modelo de governança é preconizada em várias obras (cf. Braun & Schultz, 2010; Dallabrida, 2015; Ferrão, 2012, 2015; Ferrão & Mourato, 2010; Gundelach *et al.*, 2017; Magone, 2017; Vossole, 2013), colocando novos desafios às políticas públicas em geral e às políticas sociais em particular (analisadas com maior detalhe no próximo capítulo).

A presente investigação pretende compreender de que forma é colocada em prática a conceção, implementação e avaliação de políticas sociais em Portugal, através da análise de um exemplo de medida de política (a Rede Local de Intervenção Social). Neste sentido, pretende-se refletir criticamente sobre a intemporalidade das teorias clássicas das políticas públicas abordadas neste capítulo, com especial enfoque sobre a importância do papel dos “*street level bureaucrats*” (cf. Lipsky, 2010b), na fase da implementação da política pública, quer na “influência sobre a agenda da Política Social, quer no estudo e análise dos problemas sociais, quer ainda na avaliação da Política Social” (F. Branco, 2017a: 67).

## **Capítulo 2 – Complexidade(s) de uma contemporaneidade singular. Que govern(o)ança?**

A expressão *ex nihilo nihil, em nihilum posse reverti*<sup>27</sup> reflete a essência do presente capítulo. Acredita-se que tanto as decisões como as ações não se circunscrevem ao momento espaço-temporal em que decorrem, mas antes ao somatório das percepções sobre resultados de decisões e ações anteriores, conjugadas com a informação disponível sobre a problemática social em causa e o contexto envolvente ao próprio processo deliberativo; por outro lado, os resultados, efeitos e impactos dessas deliberações e práticas instituídas não podem simplesmente ser ignorados ou eliminados (efeito “tábua rasa”), numa tentativa de “começar do zero”.

Traçadas as características que se consideram relevantes para a interpretação e análise do ciclo de vida das políticas (*vide* capítulo 1), o foco centra-se agora nas principais transformações ocorridas no campo das políticas sociais nos últimos trinta anos, designadamente ao nível da compreensão dos problemas sociais, das dinâmicas adotadas no ciclo de vida das políticas e da própria intervenção social.

É possível constatar que, à semelhança de outros países, em Portugal houve uma mudança de paradigma no que concerne sobretudo à conceção e implementação de políticas públicas. Atualmente, prevalecem as políticas sociais caracterizadas por uma maior flexibilidade e descentralização, pela intervenção social por projetos (temporária), pela gestão por objetivos e pela partilha de responsabilidades entre o Estado e os cidadãos, em que tanto o Estado como os cidadãos assumem uma postura mais ativa. Também a intervenção social sofre alterações, primando agora pela descentralização (intervenção integrada, partilha de responsabilidades com diferentes atores), pela proximidade, pela flexibilidade e pelo caráter inovador, com ênfase na lógica de governança assente em valores democráticos de participação, igualdade e representatividade.

A delegação da prestação de serviços sociais do Estado em outros setores, sejam eles do setor lucrativo (mercado) ou não (economia social), ganhou visibilidade a partir dos anos 70, assumindo um crescimento ao longo dos anos, nos Estados-Providência modernos. “Esta forma de organização do Estado-Providência, que combina de forma articulada a participação dos três setores da política social, e que vem assumindo crescente importância na provisão do bem-estar, tem a designação de *welfare mix*, ou *welfare pluralismo*” (Pereirinha, 2008: 27).

---

<sup>27</sup> “Nada vem do nada, nem volta ao nada”, expressão historicamente atribuída a Lucrécio (99 A. C. – 55 A. C.) e utilizada por Voltaire (1694 – 1778), no seu livro *Philosophical Dictionary*.

Também conhecido como o “triângulo de bem-estar” (Pereirinha, 2008: 32), a produção de bens e serviços sociais começou a ocorrer simultaneamente na tríade institucional: Estado – Mercado – Sociedade Civil.

Ao longo dos anos, como resultado das transformações sociais, políticas, económicas, tecnológicas e culturais, Portugal testemunhou a construção e a implementação de vários modelos de governação, oscilando entre pontos de rutura e de continuidade com os anteriores. Estes avanços e recuos têm um impacto direto nos modelos de intervenção social. Neste sentido, para uma compreensão holística das principais alterações no campo da intervenção social nas últimas décadas, é importante alargar o espectro da análise ao contexto económico, social e político nacional e internacional.

Até 1974, em Portugal, a intervenção social limitava-se à "assistência corporativa caritativa" (Joaquim, 2015). O ponto de viragem foi a publicação da Constituição da República Portuguesa, em 1976, na qual a intervenção do Estado foi reforçada numa perspetiva de solidariedade social, através da consagração das "instituições privadas de solidariedade social", associando estas instituições ao sistema de Segurança Social Beveridgeano. Após a Reforma da Segurança Social (1962), foi desenvolvido o Regime Geral da Segurança Social, até à adoção da Lei de Bases da Segurança Social de 1984 (cf. Pereirinha & Carolo 2006).

Com o objetivo de estabelecer um Estado-Providência em Portugal, foram implementadas políticas económicas e sociais para combater a pobreza e as desigualdades sociais (fixação do salário mínimo nacional, subsídios de desemprego e de doença, prestações familiares, pensão social, entre outros). Todas estas medidas tinham um carácter universalista e a tutela direta do Estado. “O Estado social comportou-se ao longo dos anos como uma «máquina compensatória» (...) e isto revelou-se inadequado para o tipo de situações de risco social que se verificam actualmente” (Hespanha, 2008: 1).

A partir dos anos 90 do século passado, verificou-se uma mudança gradual na lógica da proteção social em Portugal, parecendo ser menos homogénea e “estável”. A intervenção do Estado é hoje mais personalizada e seletiva, o que levou a uma maior especificação e personalização dos seus meios e modelos de intervenção. Albuquerque e Amaro da Luz (2016) argumentam que as políticas públicas estão agora centradas na “contingência e adaptabilidade”.

Estas mudanças e adaptações conduzem a novas formas de bem-estar social, com implicações diretas para a cidadania e a justiça social. Por outro lado, o contexto de crise económica e a consequente aplicação de políticas de austeridade impulsionaram mudanças no Estado-Providência europeu em geral e no Estado-Providência português em particular.

Em termos políticos, na década de 90, primeiro a nível internacional e posteriormente a nível nacional, a palavra governança<sup>28</sup> ganhou visibilidade e expressão. Tanto a academia como a classe profissional partilhavam da mesma visão e a governança era apontada como uma “nova” forma de pensar o Estado e a sua relação com a sociedade. “[T]he new governance is a strategy to link the contemporary state to the contemporary society” (Pierre & Peters, 2000: 51-52). Durante o período em análise ocorreu uma crise financeira, sendo esta uma das razões apontadas para o crescente interesse na governança.

A estratégia política de envolver atores e organizações privadas na prestação de serviços públicos permitiu, de facto, a manutenção dos serviços durante o período de recessão económica e consequentes cortes orçamentais. As áreas da cultura, do lazer e da assistência social foram aquelas em que se verificou uma maior aposta na implementação de modelos de governança (cf. Pierre & Peters, 2000).

Outra explicação para a popularidade da governança é a sua natureza participativa, bem como a introdução de práticas de gestão do setor privado no setor público, como vimos anteriormente. Com esta medida, as fronteiras entre o setor público e o setor privado esvanecem-se (cf. Pierre & Peters, 2000; Stoker, 1998). O envolvimento de atores do setor privado favorece também a aceitação de medidas menos populares<sup>29</sup>, de que são exemplo os cortes orçamentais. E, numa altura em que os serviços estatais eram cada vez mais percecionados como excessivamente burocráticos e demorados, a inclusão de práticas de gestão do setor privado e a diversidade de oferta de serviços tornam-se atrativas (cf. Pierre & Peters, 2000).

Esta situação leva a vários questionamentos, designadamente: Qual é o papel do Estado no domínio da intervenção social em Portugal? Que tipo de intervenção social se pretende implementar no futuro? Qual será o papel do Estado nesse modelo? Dada a constante (re)adaptação do Estado social, é importante analisar as políticas públicas entretanto criadas e implementadas. Neste âmbito, alguns autores argumentam que “o Estado

---

<sup>28</sup> Vide ponto 2.2. Entre a Governação e a Governança. Continuidades descontínuas.

<sup>29</sup> Vide capítulo 1.

atual, embora menos protetor e securizante (...), não deixa de ser cada vez mais controlador, de formas mais explícitas ou mais subtis, numa espécie de garantia de «omnisciência» sem «omnipotência»” (Albuquerque & Amaro da Luz, 2016: XII).

Esta tendência ganha importância quando, paralelamente, há uma transição gradual de uma lógica de governo (na qual o Estado fornece e controla as respostas sociais) para uma lógica de governança (na qual o Estado é parceiro de outros atores, públicos, privados ou mesmo voluntários, na criação e acompanhamento das respostas sociais), como tem sido defendido até ao momento.

Com base na governança, a lógica de corresponsabilização da comunidade em relação aos riscos e oportunidades é premente. Assim, as organizações da Economia Social aparecem, neste contexto, como atores privilegiados tanto na intervenção social como na regulação social e mesmo na sustentabilidade das próprias políticas sociais.

A história do Estado social português ajuda-nos a compreender este processo de construção e remodelação dos direitos sociais. Primeiro, surgiram as orientações corporativas do Estado Novo, seguidas das influências igualitárias da democracia (após a revolução de 1974) e da europeização (com a entrada para a União Europeia em 1986). Estes dois últimos períodos foram marcantes no processo de amadurecimento do Estado social, permitindo o desenvolvimento de duas áreas primárias de intervenção no âmbito das políticas sociais: “corretiva”, que prevê transferências e serviços sociais (“de natureza redistributiva”); e “preventiva”, no sentido de antecipar novas situações e / ou problemas sociais (cf. Albuquerque & Amaro da Luz, 2016).

O capítulo contempla, assim, a reflexão crítica sobre o papel do Estado, do mercado e da sociedade civil na provisão de bem-estar social, com foco nas sucessivas alterações paradigmáticas no que diz respeito ao ciclo de vida das políticas sociais em geral e à respetiva implementação em termos de intervenção social.

## 2.1. Estado social: delegação de competências ou desresponsabilização?

Nas últimas décadas, verificaram-se alterações significativas nas sociedades ocidentais que estão na base da emergência de novos processos de governança e das transformações do Estado Social. De entre as alterações mais significativas, salientam-se os processos de globalização económica, as transformações demográficas, a unificação europeia e as crises económicas.

As consequências económicas, políticas e sociais que daí advieram tiveram repercussões diretas nos sistemas de bem-estar instituídos, não só em termos de sustentabilidade económica, mas também de legitimidade. Muitos autores (Abramovitz, 2018; R. Branco, 2017; Brandt *et al.*, 2018; Esping-Andersen, 1990, 1993; Estanque, 2012; Ferrera, 1996; Hespanha & Carapinheiro, 2002; Otto, 2018; Pereirinha & Carolo, 2009; Rosanvallon, 1981; Santos, 1987, 1990, 1991, 1993; Schubert *et al.*, 2009; Silva, 2013; Sposati & Rodrigues, 1995; Van Oorschot, 2006; Van Oorschot *et al.*, 2008) estudaram, por exemplo, as consequências provocadas pelas alterações tecnológicas, demográficas e do mercado de trabalho e procuraram compreender o impacto da “nova questão social” nos Estados-Providência.

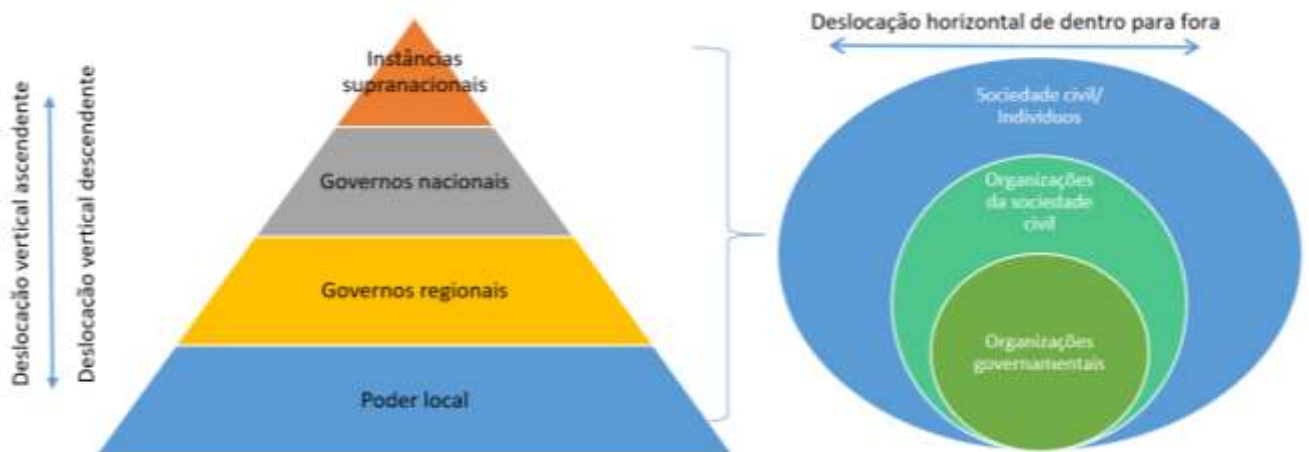
Neste contexto, o Estado de bem-estar tradicional tornou-se, nas últimas décadas, cada vez mais questionado. Desde a década de 80 do século passado que os desenvolvimentos políticos deram um passo adiante na erosão do Estado de bem-estar tradicional com a emergência do chamado “*workfare*” (cf. Brandt *et al.*, 2018; Lødemel & Moreira, 2014; Mead, 1986; Mead, 2008; Mittelstadt, 2006).

As políticas sociais passivas ou indemnizatórias, como foram classificadas por (Rosanvallon, 1981), foram substituídas gradualmente por políticas sociais ativas, que implicam a redação de contratos de integração individualizados e planos de ação pessoais. Brandt, Roose & Verschelden (2018) comparam estas novas formas de intervir a “trampolins”, que pretendem a integração no mercado de trabalho dos destinatários o mais rapidamente possível.

Em paralelo, fruto das transformações sociais referidas anteriormente, a ação do Estado, enquanto único regulador social, foi sendo dificultada, verificando-se a necessidade de envolvimento de outros atores para fazer frente às problemáticas sociais. Neste sentido, assiste-se à passagem gradual de uma lógica de governo (em que o Estado providencia e controla as respostas sociais) para uma lógica de governança (em que o Estado é parceiro de outros atores, sejam eles públicos ou privados, ou até mesmo voluntários, na criação e monitorização de respostas sociais), como argumentado no ponto anterior.

Assiste-se, assim, a “dinâmicas de deslocação do poder do Estado em duas direções distintas não mutuamente exclusivas: rearticulação vertical de relações intergovernamentais e reconfiguração horizontal das relações com atores da sociedade civil e do setor privado” (Monteiro & Horta, 2018: 10).

Figura 14 - Deslocação vertical e horizontal do poder do Estado



Fonte: produção da autora, com base em Monteiro e Horta, 2018: 10

Da análise da figura, salienta-se a deslocação do poder do Estado, que abdica de alguns poderes executivos, regulatórios e judiciais a favor de instâncias supranacionais (deslocação vertical ascendente), delega competências e responsabilidades nas suas organizações governativas regionais e / ou locais (deslocação vertical descendente) e envolve organizações da sociedade civil na provisão de serviços públicos e no ciclo de vida das políticas (com especial relevo para a implementação de políticas públicas, como referido anteriormente) (cf. *idem*).

The state had been hollowed out from above (by the European Union (EU) and other forms of international interdependence); from below (by marketization and networks); sideways (by agencies and the several species of parastatal bodies); and by public sector reform (Rhodes, 2017: 4).

Assente nesta lógica de governança está premente o pressuposto da responsabilização da comunidade no que a riscos e oportunidades diz respeito. Assim, as organizações da Economia Social aparecem neste contexto como atores privilegiados, tanto na intervenção como na regulação social e até mesmo na sustentabilidade das próprias políticas públicas no geral e nas políticas sociais em particular.

Perante este cenário, levantam-se as seguintes questões: Estaremos a assistir a uma delegação de competências em matéria de ação social? Ou a uma crescente desresponsabilização do Estado Social?

Uma das justificações mais frequentes para o recurso crescente a formas de governança prende-se com a verificação de que uma administração verticalizada, hierarquizada, setorializada, rígida e burocrática é incapaz de dar resposta às



necessidades de sociedades e economias caracterizadas pela rapidez da mudança, pela complexidade e pela incerteza (real e percebida) (Ferrão, 2013: 275).

Pierre e Peters (2000) defendem que as dinâmicas de deslocação do poder verticais e horizontais do Estado (*vide* figura 14) não devem ser vistas como um afastamento do Estado do centro de decisão da política pública, mas como uma nova abordagem, menos coerciva e autoritária, que mantém ou até mesmo reforça o seu controlo.

Marks, Hooghe e Blank (1996), aquando da investigação sobre a integração europeia, também se questionaram sobre os motivos pelos quais os Estados nacionais permitiriam a transferência de competências para instâncias supranacionais (como a União Europeia, por exemplo) ou subnacionais (como os governos regionais, as Comunidades Intermunicipais, ou o poder local, no caso português), correndo o risco de enfraquecerem a sua soberania ou ameaçarem o seu próprio controlo político. No seu estudo, encontram-se várias pistas explicativas, designadamente:

a transferência de competências dos Estados para as instâncias supranacionais confere-lhes ganhos em termos de capacitação para a resolução de problemas internos;

a transferência de soberania é limitada e definida com muito cuidado, acompanhada de uma reestruturação das instituições centrais, a fim de preservar um equilíbrio de poder interno, a favor do próprio estado;

a perda de controlo poderá ser apenas superficial (cf. Marks *et al.*, 1996).

De facto, assistiu-se a uma progressiva alteração do Estado-providência Keynesiano-fordista com a introdução da nova gestão pública, das redes ou de sistemas políticos multiníveis. Na obra *The State. Past, present, future*, Jessop refere que o aparecimento de novos desafios sociais exigia a procura de novas soluções, sendo “mais mercado, menos Estado” (Jessop, 2015: 164) uma das respostas encontradas (espelhando a máxima neoliberal). Seguindo a mesma linha de pensamento, Monteiro e Horta (2018) argumentam que a Nova Gestão Pública foi impulsionada pelas ideologias políticas neoliberais. Assim, testemunharam-se as primeiras experiências de contratualização de serviços públicos com entidades privadas para fazer face às necessidades sociais da altura (cf. Jessop, 2015; Monteiro & Horta, 2018).

“[O] modelo estatal, por si só, não tem a agilidade e a eficácia necessárias às performances «operacionais», entravando os impulsos duma sociedade civil «libertada» e das forças «vivas» nos territórios” (Francisco, 2007: 172). Esta procura incessante de construir arranjos institucionais alternativos para fazer face a problemas sociais complexos

apela cada vez mais à participação dos diferentes atores e à coesão social. Consequentemente, proliferam formas de coordenação mais flexíveis de “dinâmicas a partir «de baixo», sem comandos hierárquicos ou burocráticos a tolher o pragmatismo das vontades” (Francisco, 2007: 172). A representatividade institucional e política deixou de ser critério preferencial, substituído que foi pelas competências profissionais na área da gestão de projetos, de redes e de pessoas, com foco para as competências de negociação.

Por outro lado, a descentralização decorre também de diretrizes da União Europeia, no âmbito da operacionalização dos seus programas e dos princípios neoliberalistas que tendem a transformar os sistemas políticos e a instituir alternativas assentes em lógicas de mercado, de eficácia e de eficiência. “[E]stes acordos ocorreram em e através de vários campos sociais e sistemas funcionais, em diferentes escalas organizacionais, transversalmente nas fronteiras jurídico-políticas entre o Estado e a sociedade” (Jessop, 2015: 165).

Assiste-se, assim, a um esbatimento de fronteiras intra e inter setores (cf. Stoker, 1998) e ao (re)desenho do cenário governativo, com a introdução de novos atores no elenco principal na formulação e provisão de políticas e serviços públicos, aumentando a complexidade de todo o processo e um ajustamento de papéis representados por cada interveniente (cf. Jessop, 2015; Monteiro & Horta, 2018).

Neste cenário, o papel dos diferentes atores assume relevância. Há quem defenda que o Estado perde autoridade e influência (cf. Jessop, 2015) e quem argumente que o Estado aumentou o seu controlo sobre a sociedade através de renovados mecanismos de controlo (cf. Pierre & Peters, 2000).

O fenómeno da globalização e as suas repercussões económicas e políticas desafiaram o *modus operandi* tradicional do(s) Estado(s) na sua relação com a sociedade e com a economia, o que se traduziu numa reorientação do poder (*vide* figura 14).

A crescente submissão ao setor empresarial, a diminuição da capacidade de controlo sobre os governos subnacionais e a delegação de algumas funções com implicações diretas na diminuição do poder estatal são apontadas como indicadores de perceção do enfraquecimento do Estado (cf. Pierre & Peters, 2000).

Atendendo ao conjunto de alterações identificadas anteriormente, importa clarificar o que se entende por Estado forte. Para tal, é necessário contextualizar no tempo e no espaço (atendendo à influência histórica, política, social, cultural e económica de cada país).

Figura 15 - Estado forte: contextualização do conceito



Fonte: produção própria, com base em Pierre e Peters (2000)

Dependendo do período e contexto em análise, os critérios utilizados para a caracterização da força do Estado apresentam significativas diferenças. Poderá mesmo afirmar-se que “os poderes do Estado se transformaram gradualmente de um «poder sobre» para um «poder para»” (Pierre & Peters, 2000: 196), quando analisados os períodos antes e depois da adoção da filosofia de governança pelos governos. Não obstante, no seu relacionamento, quer com o mercado, quer com a sociedade, o Estado é o único ator com legitimidade, porquanto foi eleito para o cargo que ocupa (cf. Pierre & Peters, 2000).

No que respeita à resolução de problemas sociais complexos também não existe consonância dos principais teóricos abordados, na medida em que, se, por um lado, se defende a centralidade do Estado (cf. Pierre & Peters, 2000), por outro, aposta-se na superioridade das redes interorganizacionais (cf. Rhodes, 1996) e das comunidades.

Pierre e Peters (2000) apresentam uma análise de três estilos diferentes de governança combinados com três estilos diferentes de definição de problemas nas políticas públicas. Da análise destaca-se que, quando os problemas são definidos pelas funções governamentais centrais num contexto de governança liderada pelo Estado, a direção das políticas públicas tende a apresentar-se mais centrada no Estado (é a perspetiva mais semelhante à da governação tradicional); quando ocorrem num contexto de descentralização para “baixo”, promovem a mobilização de recursos: implicam uma troca entre a coerência política e a coordenação, por um lado, e a mobilização de recursos, por outro; já num contexto de

descentralização para “fora”, promovem a mercantilização (muito influenciados pelo estilo e filosofia do *New Public Management*) – nesta perspectiva, a conversão de cidadãos em clientes acarreta consequências para a noção de cidadania e para a relação entre o Estado e o cidadão que a mesma descreve (cf. Pierre & Peters, 2000).

Figura 16 - Estilos de políticas públicas e tipos de definição de problemas: resultados políticos concebíveis

Estilo de política	Tipo de definição de problemas		
	Pela função	Pelos fatores sociais	Pelos objetivos políticos
<b>Estilo de governança liderado pelo Estado</b>	Direção	Redistribuição	Intervenção
<b>Descentralizado “para baixo”</b>	Mobilização	Diversificação	Participação
<b>Descentralizado “para fora”</b>	Mercantilização	Empreendedorismo	Eficiência

Fonte: Pierre e Peters (2000: 204)

Por outro lado, quando os problemas são definidos pelos fatores sociais num contexto de governança liderada pelo Estado, normalmente são incluídos objetivos redistributivos; se for num contexto de descentralização “para baixo”, promovem a diversificação de respostas e uma maior adequação dos serviços às necessidades dos clientes; caso advenham num contexto de descentralização “para fora”, poderão ser o “motor” do empreendedorismo social e indiciar que existe uma estratégia estatal de redução das suas responsabilidades e respetivos custos com a sociedade (cf. Pierre & Peters, 2000).

E, por último, quando os problemas são definidos pelos objetivos políticos num contexto de governança liderada pelo Estado, é propícia a conceção de políticas sociais intervencionistas (associadas às políticas de esquerda tradicionais); se esta definição ocorrer num contexto de descentralização “para baixo”, promove a participação de uma diversidade de atores, enquanto que, num contexto de descentralização “para fora”, tem como pressuposto o aumento da eficiência do setor público (acredita-se que uma maior autonomia permitirá uma maior eficiência) – no entanto, atendendo ao peso da cultura administrativa, bem como da legislação tradicional, torna-se desafiante aumentar a eficiência sem comprometer os valores fundamentais inerentes (cf. Pierre & Peters, 2000).

O reconhecimento da complexidade crescente nos sistemas de governo por parte da governança apresenta uma alteração nas responsabilidades do Estado, que se traduz num

recuo do Estado de tarefas de produção de respostas e numa responsabilização dos setores privado e voluntário (Stoker, 1998).

As organizações da economia social, que surgiram na ténue zona cinzenta que separa a economia de mercado e o setor público, têm uma vasta área de abrangência (social, cultural, desportiva, recreativa, entre outras). Se, por um lado, a governança favorece o reconhecimento pela contribuição destas organizações na resposta a causas coletivas, por outro, incentiva à sua autonomização no que a recursos formais do governo diz respeito (cf. Matos, 2013; Stoker, 1998). Desta forma, satisfazem necessidades e gerem problemas sem o recurso a uma autoridade ou um sistema formal de controlo, o que irá traduzir-se num aumento de instituições e atores que irão tentar influenciar o governo. Para além disso, estas afirmações corroboram o reconhecimento de que estas organizações da economia social assumiram algumas das tarefas tradicionais do Estado (cf. *idem*).

O dilema sugerido pelo esbatimento das responsabilidades é que cria uma ambiguidade e incerteza na mente dos decisores políticos e do público sobre quem é responsável e pode levar a que os atores governamentais passem a responsabilidade para os fornecedores privatizados quando as coisas correm mal. Pior ainda é a maior possibilidade de bodes expiatórios suscitada por sistemas de governança mais complexos (Stoker, 1998: 21-22).

No espólio académico podem ser encontrados ainda outros estudos que indiciam a prevalência de combinações de tipologias de governança, sem a atribuição de um papel central a qualquer uma delas (cf. Jessop, 2015; Meuleman, 2006, 2008; Monteiro & Horta, 2018). Assim, poder-se-á estar perante uma abordagem híbrida, “as hierarquias mantêm-se ativas convivendo com práticas de nova gestão pública e de envolvimento de atores por via de redes e de outras arquiteturas institucionais, mais ou menos informais, em todas as fases do ciclo da política pública” (Monteiro & Horta, 2018: 8).

A causalidade, direta e / ou indireta, da adoção da governança nas diferentes fases do ciclo da política pública serão colocados em evidência no capítulo referente à análise da medida de política Rede Local de Intervenção Social. Nele serão caracterizadas as dinâmicas de governança, apresentadas as principais mudanças, bem como a inovação ou manutenção de práticas, com foco nas fases de conceção, implementação e avaliação da medida de política.

Com o intuito de contribuir para os objetivos da presente investigação, e após reflexão sobre o papel do Estado no ciclo de vida das políticas sociais e nos territórios, o próximo

ponto irá focar-se na análise e discussão do conceito de governança, da explanação das principais teorias e modelos.

## 2.2. Entre a Governação e a Governança. Continuidades descontínuas.

As primeiras duas décadas do século XXI ficaram marcadas por orientações, a nível internacional, com repercussões a nível nacional, regional e local, no sentido da transição de um modelo de governação (assente na regulação estatal, mais ou menos omnipresente e centralizada) para um modelo de governança (assente no exercício do poder e de regulação partilhados por diversos agentes) no ciclo de vida das políticas públicas em geral, com uma maior visibilidade na fase da implementação. A transição de que se trata neste ponto não é linear (a segunda substituindo a primeira), é antes cumulativa, podendo coexistir, em simultâneo, modelos de governação e de governança, cujas relações importa analisar.

Os protocolos de parceria e a contratualização entre entidades públicas e privadas têm assumido uma grande centralidade, nas últimas décadas, em Portugal. Simultaneamente, as funções dos diferentes intervenientes são redesenhadas, as tarefas de coordenação / supervisão são atribuídas às organizações públicas, e as funções operativas, na resolução de problemas sociais, às organizações privadas (quer sejam da economia social ou do setor lucrativo).

Importa clarificar que, apesar de terem a mesma raiz etimológica, os conceitos de governação e governança são distintos (cf. Pierre & Peters, 2000; Rhodes, 1996). Enquanto o conceito de governação nos indica o modo de governar (isto é, a execução da ação governativa das instituições formais do Estado); o conceito de governança refere-se às relações entre o Estado, a sociedade civil e as pessoas, transcendendo, por esse motivo, as fronteiras da ação governativa.

Enquanto, no modelo de governação, as entidades político-administrativas com competências estatais se relacionam entre si verticalmente, respeitando a hierarquia instituída (níveis nacional, regional e local) e a sua atuação circunscreve-se e exerce-se pela força da lei (cf. Ferrão, 2013), no modelo de governança, as diferentes entidades envolvidas (quer sejam públicas ou privadas) relacionam-se horizontalmente, sem hierarquias pré-estabelecidas (baseiam-se em relações de cooperação e de parceria), caracterizadas por uma diversidade morfológica, no que diz respeito à durabilidade ou à relação jurídica (cf. *idem*).

Assim, numa era cada vez mais global, a governação baseada na hierarquia burocrática weberiana foi dando lugar à governação em rede assente em modelos não hierárquicos. Um pouco por todo o mundo, tem-se vindo a assistir ao envolvimento de outras instituições, para além do Estado, na prestação de serviços públicos; à conjugação de esforços entre diferentes departamentos do Estado na resolução de problemas transversais; a uma ação concertada e simultânea de organizações que, através das novas tecnologias, colaboram em tempo real; a uma crescente exigência de mais opções de escolha, maior personalização dos serviços e maior controlo e autonomia pessoais (cf. Marques, 2017).

No debate académico, sobre esta mudança de paradigma, encontramos três visões principais:

a “visão crítica” – a qual defende que a transferência de atribuições e poder para outros atores demonstra sinais de desresponsabilização do Estado (esta perspetiva associa a crescente transferência de competências à preferência pela adoção do paradigma neoliberal);

a “visão civilista” – as pessoas que defendem esta visão acreditam que o crescimento dos modelos de governança resultam do sucesso da participação de grupos organizados da sociedade civil e de cidadãos na esfera pública;

a “visão reformista” – defende que a adoção de modelos de governança visa uma reforma político-administrativa do Estado weberiano (rígido e burocrático) como estratégia para se adaptar a contextos cada vez mais complexos e incertos; acredita-se que o envolvimento de diferentes atores da comunidade nos processos de tomada de decisão permite aceder a uma maior diversidade de perspetivas sobre a realidade, aumentando, dessa forma, a adequação das propostas, bem como o sucesso dos processos de tomada de decisão e de aceitação das mesmas (cf. Ferrão, 2013).

Neste âmbito, sugere-se a adoção de uma visão alargada da problemática, que permita o envolvimento dos diferentes aspetos das três visões, de forma a possibilitar uma leitura mais fiável da realidade (cf. Ferrão, 2013). Atendendo a que “[a] relação governo – governança é dinâmica e depende dos contextos políticos, institucionais e culturais (...), existe uma relação estruturalmente assimétrica entre ambos, (...) as formas de governança devem ser definidas e avaliadas tendo como referência as funções públicas de governo” (Ferrão, 2013: 264).

Nesta linha de pensamento, a primazia da análise da relação entre governação e governança deverá ser defendida em detrimento de outra polarizada somente na governança

(cf. Ferrão, 2013; Pierre & Peters, 2000). Assim sendo, a análise da governança não deverá cingir-se a uma representação de si própria, com a identificação de potencialidades e fragilidades, mas também estender-se à análise das relações entre governação e governança, de forma holística.

A este respeito, Daniel Francisco (2007) refere que, nestas relações de poder renovadas, em que o Estado chama as entidades da sociedade civil à responsabilidade na resolução de problemas sociais, “o Estado não desaparece, antes reencontra razão de ser na instituição e coordenação das capacidades de negociação dos actores no terreno” (2007: 178). O Estado assume um papel cada vez mais de coordenação ou de gestão de relações interinstitucionais, que o autor apelida de “Estado em relação” (cf. *idem*).

No artigo *Joined-up Government: A Survey*, Pollitt (2003) defende que a confiança, a cooperação, a liderança e os recursos humanos qualificados são peças fundamentais para definir o conceito de governação integrada. Para o autor, o planeamento e a intervenção coordenados horizontal e verticalmente oferecem vários benefícios: a eliminação de medidas, programas ou políticas que se anulam mutuamente; uma melhor rentabilização dos recursos existentes; a criação de sinergias através da reunião de diferentes atores-chave; e a oferta de um conjunto estável de serviços que respondem de forma integrada (sem descontinuidades ou fragmentações) (cf. Pollitt, 2003).

O mapa conceptual da governação integrada identifica as dimensões: das “relações interorganizacionais” (partilha de liderança, orçamentos e equipas conjuntas, bem como a fundição de estruturas); da prestação de serviços (consultas conjuntas a clientes, foco partilhado no cliente e “balcões únicos”); e da prestação de contas para a tutela (partilha de objetivos de impacto, medidas de desempenho e regulação conjunta) (cf. Ling, 2002).

Pela revisão da literatura é possível identificar os constrangimentos e as virtualidades do modelo da governação integrada. No entanto, enfatiza-se a sua eficácia na resolução de problemas sociais complexos (cf. Marques, 2017).

É possível encontrar uma variedade de dinâmicas locais, regionais ou nacionais, que, em rede ou de forma integrada, envolvem os respetivos atores com cargos de poder em “modalidades de acção estratégica inseridas em dinâmicas de «projecto», lógicas de «contrato», «parcerias público-privadas», identidades locais. Levando a que o tratamento sectorial, fragmentado e tecnocrático dos problemas (...) tenha em alternativa uma abordagem transversal, global, unificada” (Francisco, 2007: 177). Neste sentido, o



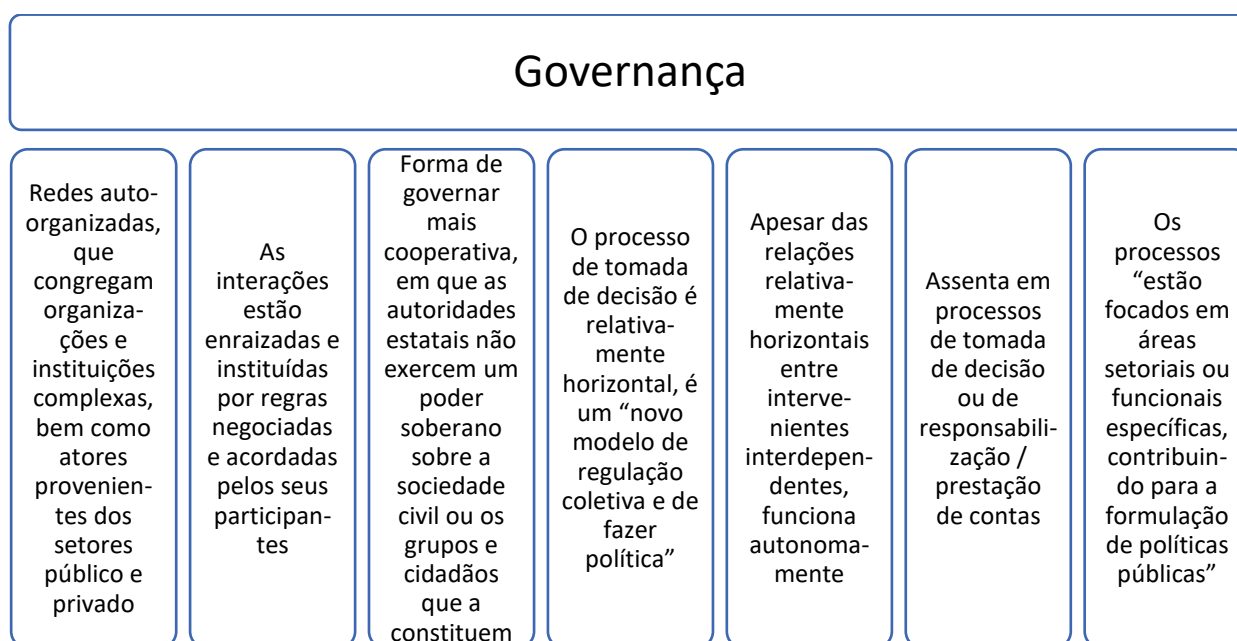
envolvimento de diferentes atores, sejam eles pessoas reais – presidentes, ministros, burocratas – ou figuras amorfas – estruturas, interesses – (cf. Pierre & Peters, 2000), independentemente da forma de organização (parceria, cooperação, sinergia, concertação), potencia a compreensão, a gestão e a resolução de problemas sociais complexos e imprevisíveis (cf. Francisco, 2007; Marques, 2017).

### 2.2.1. Governança(s). Propostas de definição do conceito

Apesar de, como se tem vindo a enfatizar, a utilização do termo governança tenha vindo a proliferar, nas últimas décadas, tanto no contexto académico, como no contexto político e social, ainda não existe, porém, uma definição consensual do conceito. Atendendo a que a definição do conceito de governança recebeu diversos contributos teóricos ao longo dos anos (alguns encontram-se espelhados nas figuras 17, 18 e 19), importa refletir sobre os mesmos e identificar as principais características.

Evidencia-se, de entre o espólio académico consultado, a coexistência de significados diferenciadores, bem como de características similares e pontos convergentes sobre os quais se debruçará a análise que se segue.

Figura 17 - Contributos para a definição do conceito de Governança



Fonte: adaptado de Dallabrida (2015: 306 - 307)

Da análise deste quadro conceptual, destacam-se, como pontos comuns, a diminuição da centralidade do papel do Estado e o fortalecimento do papel da sociedade civil, com o aumento da participação de cidadãos ao nível dos processos de decisão.

Existem abordagens teóricas que defendem a centralidade do papel do Estado no conceito de governança (cf. Pierre & Peters, 2000), enquanto que outras reivindicam para as redes o papel principal (cf. Rhodes, 1996). Apesar das diferenças, as múltiplas definições de governança debruçam-se sobre o papel dos diferentes atores e do Estado (enquanto um ator entre outros). Importa, ainda assim, fazer referência ao papel dominante do Estado (cf. Pierre & Peters, 2000), que raramente é questionado nestas relações. Mesmo quando assume o papel de ator, o Estado mantém o controlo sobre o poder executivo e legislativo (cf. *idem*).

Outra questão premente nas definições do conceito refere-se aos diferentes modelos teóricos propostos com enfoque em alguma fase do ciclo de vida das políticas ou na sua totalidade. Assim, podemos encontrar abordagens que se centram sobretudo na dimensão processual da tomada de decisão (cf. Kohler-Koch & Eising, 1999) e outras que se centram nas dimensões processual, estrutural e institucional, ou seja, em todo o processo, desde a tomada de decisão à implementação (cf. Kooiman & Jentoft, 2009).

Atendendo à diversidade teórica, conceptual e lexical associada à governança, apresentam-se, de seguida, quadros resumo das principais correntes e respetivas características, com o intuito de contribuir para uma visão holista do conceito.

Figura 18 - Quadro resumo das principais correntes e respetivas características I



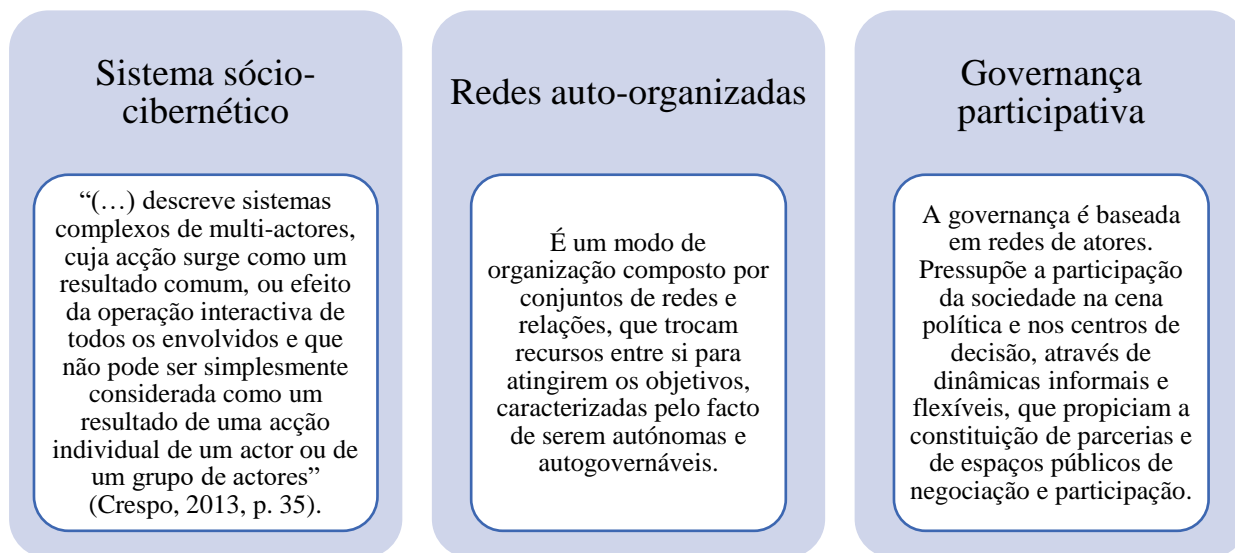
Fonte: produção própria, baseada em Crespo (2013), Ferreira (2012), Rhodes (1996, 2007, 2017) e Stoker (1998)

Da análise ressalta o facto de o Estado ver alteradas as suas atribuições, assumindo um papel cada vez mais preponderante ao nível da regulação (cf. Rhodes, 1996), legitimando-se teoricamente o corte no investimento na esfera pública, a privatização e a “(...) «retirada» da solução pública para todos os problemas onde se torna necessário [fazer] uma redefinição a prazo para a extensão e formas de intervenção pública” (Crespo, 2013: 34); assumem-se características da esfera económica, adaptando-as tanto ao setor público como ao privado; privilegiam-se os princípios de gestão das empresas privadas, adaptando a lei da concorrência também aos serviços públicos.

Rhodes (1996) argumenta que a boa governança deve ocorrer no sistema (interno e externo) através da distribuição de poder económico e político (“boa governança sistémica”), com legitimidade democrática (“boa governança política”), e “serviços públicos eficientes, transparentes e passíveis de escrutínio público” (Ferreira, 2012: 6) (“boa governança administrativa”) (cf. Rhodes, 1996).

O papel da governança foi reforçado, no final da década de 80, pelo Banco Mundial, ao privilegiá-la enquanto metodologia operativa e pela Comissão Europeia em 2001, aquando da apresentação dos 5 princípios da Boa Governança na obra *Governança Europeia – Livro Branco* (2001).

Figura 19 - Quadro resumo das principais correntes e respetivas características II

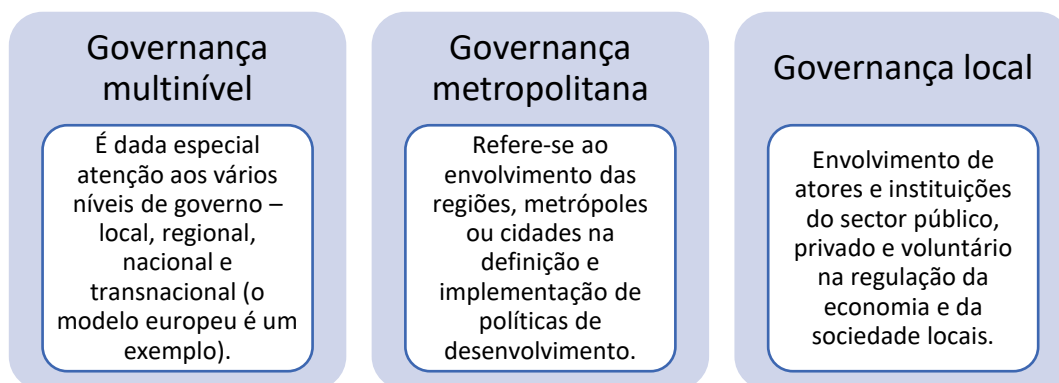


Fonte: produção própria, baseada em Crespo (2013), Ferreira (2012), Rhodes (1996, 2007, 2017) e Stoker (1998)

As perspectivas abordadas na figura enfatizam: a participação enquanto resultado de formas de interação sociopolíticas de governação, nas quais os limites do exercício do governo autoritário ficam claros (sistema sócio-cibernético); a negociação, a cooperação, a comunicação e o acordo (redes auto-organizadas) enquanto instrumentos processuais de duplo sentido (são a base de partida e promovem as capacidades auto-organizativas das redes) (cf. Crespo, 2013: 36); e a participação da sociedade na cena política e nos centros de decisão, promovendo a cidadania (governança participativa).

Todas as concepções de governança analisadas até ao momento (figuras 17, 18 e 19) têm em comum a abertura de canais de comunicação do Estado com as demais instituições e o envolvimento de atores da sociedade civil na esfera da decisão. Neste sentido, a governança participativa valoriza a descentralização das “estruturas de governabilidade”, reforça a cooperação e a coordenação, promove “soluções horizontais e verticais no seio da Administração”, bem como o envolvimento da sociedade civil nos processos de decisão (Pereira & Carranca, 2011: 422).

Figura 20 - Quadro resumo das principais correntes e respectivas características III



Fonte: produção própria, baseada em Crespo (2013), Ferreira (2012), Rhodes (1996, 2007, 2017) e Stoker (1998)

Poderá então afirmar-se que a implementação da governança enfatiza os valores democráticos de participação, igualdade e representatividade (cf. CE, 2001; Gundelach *et al.*, 2017; Marques, 2017; Matos, 2013), tem como objetivo alcançar propósitos comuns e, ao ser operacionalizada, estimula a interação social (com o envolvimento das partes interessadas na definição dos objetivos comuns e dos processos de regulação para um determinado território) (cf. Pereira & Carranca, 2011).

Mas de que forma as especificidades dos territórios influenciam as decisões? De que forma são tomadas as decisões nos territórios? O conjunto de atores que participa na tomada

de decisão é diferente de território para território? Existem condicionalismos territoriais / regionais que condicionam a tomada de decisão, desde logo pelas suas características estruturais e pela sua localização geográfica, que influenciam não só a capacidade de promover a participação de atores, como de criar recursos e atrair investimentos. Dado que a governança, enquanto forma de organização territorial, assenta nas relações existentes entre atores, na sua capacidade para gerir recursos endógenos, a participação na tomada de decisão não será imune às especificidades territoriais.

Cada vez mais se implementam políticas sociais descentralizadas, de base local, mais abertas à adaptação às diferentes características e necessidades territoriais.

As dimensões territoriais (características, especificidades e necessidades) são tidas em consideração através da adoção das políticas de base local (*“place-based policies”*), que, para além de permitirem a promoção do local (seja pelos seus valores ou pelas ideias inovadoras), permitem o “intercâmbio de conhecimentos num quadro político multissetorial”, com respeito pela “diversidade económica, social, política e institucional dos locais e das regiões” (Matos, 2013: 1).

A este propósito, Roderick Rhodes (2007, 2017) defende que a governança implica a existência de redes auto-organizáveis e interorganizacionais, que se caracterizam pela interdependência, pela troca de recursos, pela adoção de regras específicas e por uma autonomia significativa face ao Estado. Neste sentido, utiliza o conceito de “governança em rede”.

No seu trabalho *Understanding governance: 20 years on*, este autor afirma que existem três abordagens principais de governança, designadamente a “governança em rede” (ênfata a auto-organização das redes e a erosão do controlo estatal), a “metagovernança” (refere-se ao papel do Estado na garantia de coordenação em governança e do uso de modos informais de direção) e a “governança descentralizada” (centra-se nas práticas e nas interpretações dos atores, bem como na forma como estes alteram os limites entre o Estado e a sociedade civil) (cf. Rhodes, 2017: 11-12).

Após a explanação de várias definições do conceito de governança, fica clara a necessidade de explorar as teorias enquadradoras e os diferentes modelos de governança adotados a nível nacional e internacional.

### 2.2.2. Tipologias e modelos de governança

O conceito de governança “tornou-se” um conceito agregador, reunindo em si uma panóplia de fenômenos diversificados (trabalho em rede, gestão pública, parcerias público-privadas, entre outros).

É possível verificar que “há uma tendência para confundir a governança, como um fenômeno empírico, com teorias sobre como este fenômeno funciona e pode ser compreendido” (Pierre & Peters, 2000: 14). Ao analisar as diferentes concepções existentes na literatura, a análise pode subdividir-se em duas grandes áreas: estruturais e processuais (cf. Pierre & Peters, 2000). Muitos autores referem-se apenas às características estruturais, outros às processuais, ou a ambas.

Meuleman (2015) defende que a governança é um conceito relacional. Neste sentido, apresenta três “tipos ideais” de governança: a governança hierárquica, a governança de mercado e a governança em rede (2006, 2008, 2012, 2015), que normalmente ocorrem misturados e raramente se apresentam na sua forma pura (cf. Davis & Rhodes, 2000).

A governança hierárquica tem como base o tipo-ideal de burocracia Weberiano (modelo adotado na Administração Pública), que defende a racionalidade, a objetividade e a eficiência. Neste sentido, as principais características da governança hierárquica são a existência de um poder central (“monocêntrico”) que governa a sociedade, no qual o governo é considerado o “jogador-chave”; uma abordagem instrumentalista, que utiliza como instrumento de governação uma estrutura hierarquizada (hierarquização organizacional, hierarquização de sistemas de valores, etc.); a tomada de decisão é de cima para baixo (*top-down*); os atores da sociedade civil influenciam a implementação da política e os critérios de avaliação dos resultados dessa mesma política, no entanto, não são considerados parceiros, nem têm a mesma influência que os atores do setor público; os procedimentos para a prestação de contas, quer internos, quer externos, são muito rigorosos; é dada uma maior ênfase à gestão de projetos do que à gestão do processo; há uma forte preferência por medidas legais; o planeamento é a estratégia de eleição deste tipo-ideal de governança (cf. Meuleman, 2015).

A governança de mercado foi estimulada pela Nova Gestão Pública (cf. *idem*) ao incorporar os princípios de eficiência, procedimentos e medidas do setor privado e os mecanismos do mercado. Segundo o autor, estas alterações conduziram a uma melhor performance da administração pública, mais orientada para o cliente e com a adoção da teoria

da escolha pública (cf. *idem*). Este tipo-ideal caracteriza-se, fundamentalmente, pelas seguintes características: descentralização de unidades e serviços e promoção da sua autonomia; estimulação da criação de organizações híbridas (públicas e privadas); ênfase na gestão das competências dos recursos humanos; promoção da competição; estimulação da avaliação comparativa, da gestão de contratos e da defesa de resultados em vez de efeitos (cf. *idem*).

A Governança em rede “proporciona uma terceira alternativa entre o planeamento de cima para baixo e a anarquia do mercado” (Meuleman, 2015: 31). Identificando a coordenação horizontal como alternativa, apresenta vantagens em termos de aprendizagem e inovação. Assim, o tipo-ideal de governança em rede pode ser definido como a gestão de redes complexas, compostas por atores de diferentes origens institucionais (cf. *idem*). As principais características da governança em rede são: existem relações (estáveis) de dependência entre os diferentes atores; a regulamentação das relações e dos comportamentos é estipulada durante as interações; os processos políticos são complexos e imprevisíveis, dada a variedade de intervenientes, perspetivas e estratégias; a política resulta da complexidade das interações entre os atores; a cooperação em rede não é desprovida de problemas, havendo necessidade de apostar na gestão de conflitos e na redução de riscos (cf. Meuleman, 2015).

Podemos ainda encontrar referência às formas híbridas de governança (cf. Meuleman, 2008), que apresentam características dos tipos ideais de governança apresentados anteriormente e que se podem dividir em:

- oligopólios, que apresentam uma coordenação de mercado com características de rede, na medida em que, por um lado, se verifica uma interdependência das organizações, com maior empatia e moderação no relacionamento interinstitucional e, por outro, cada organização tem algum poder no mercado, com prevalência para as relações bilaterais ou multilaterais (com acordo escrito) (cf. *idem*).

- parcerias público-privadas, outro exemplo de combinação das formas de governança de mercado e redes. Trata-se de um sistema não hierárquico de governança através do qual se forma um empreendimento comum que serve determinado objetivo político (cf. Meuleman, 2008).

- gestão em cadeia, que combina características da governança hierárquica e da governança em rede. Nesta tipologia, os atores são interdependentes numa estrutura funcional que traz uma certa ordem às relações entre os atores no processo (cf. *idem*).

- método aberto de coordenação da União Europeia é outro exemplo de governança híbrida. A fixação de orientações e calendários para atingir objetivos, o estabelecimento de indicadores e pontos de referência para comparar as melhores práticas e a introdução de orientações europeias nas ações de reforma da política nacional são características da governança hierárquica; já a monitorização periódica, a avaliação e revisão por pares organizada como processo de aprendizagem mútuo e o envolvimento de atores do público e do privado na determinação conjunta da política são características tipicamente de uma governança de rede (cf. Meuleman, 2008).

- autorregulação e auto-organização combinam características da governança hierárquica e da governança de rede, respetivamente. A direção assume um cariz intervencionista ao estimular os atores a controlarem, de forma autónoma, a própria qualidade dos resultados, com a introdução de regras de recompensas. Segundo o autor, a autorregulação é sempre regulada (com um toque de hierarquia); por outro lado, assenta na cooperação voluntária e na confiança, fortemente influenciada pela governança de rede (cf. Meuleman, 2008).

- governança bazar, que não apresenta as características chave basilares dos três tipos ideais de governança (autoridade – hierárquica, confiança – redes e preço – mercado), mas uma combinação de cocriação (característica da governança de rede) e autonomia individual (característica da governança de mercado) (cf. *idem*).

Existem, no entanto, outros tipos ideais de governança, apresentados por outros autores, sobre os quais importa também refletir, tanto pela sua complementaridade como pela necessidade de, na presente investigação, se enquadrarem as práticas existentes nos diferentes territórios. A governança cooperativa (cf. Considine, 2006) é apresentada como um quarto tipo ideal, que se situa entre a governança hierárquica e a de mercado, na medida em que apresenta características destas últimas. Assemelha-se à governança hierárquica, ao privilegiar procedimentos instrumentalistas e com base em estruturas hierarquizadas, e à de mercado, pelo grande enfoque dado à gestão de objetivos.

Por outro lado, foram ainda criados tipos ideais de governança adaptados aos territórios urbanos (cf. DiGaetano & Strom, 2003; Pierre, 1999), que, pela sua



especificidade, apresentam pontos em comum e algumas discrepâncias em relação aos anteriores (cf. Considine, 2006; Meuleman, 2008; Meuleman, 2015).

Os autores referidos assentaram em diversas premissas: as relações de governo traduzem-se na interação entre funcionários do governo e interesses do setor privado (económico ou comunitário); a lógica de governo é a maneira ou o método pelo qual as decisões políticas são tomadas; os principais decisores podem incluir várias combinações de políticos, burocratas e agentes de várias origens e interesses (económicos ou comunitários); e os objetivos políticos podem ser simultaneamente materiais (benefícios tangíveis seletivos), intencionais (benefícios tangíveis não seletivos) ou simbólicos (benefícios não-tangíveis). Assim, foram apresentados cinco tipos ideais de modos de governança urbana: a clientelista, a corporativa, a de gestão, a pluralista e a populista (cf. DiGaetano & Strom, 2003). A governança clientelista assenta em relações de troca personalizadas e particulares entre políticos e interesses / clientes favorecidos, com o objetivo de proporcionar benefícios seletivos aos envolvidos (sistemas de patrocínio político que conferem favores a interesses particulares em troca de apoio político) (cf. *idem*). Na governança cooperativa, os modos de interação entre o governo e as elites do setor privado baseiam-se em negociações e compromissos na busca de um consenso sobre a gestão das tarefas governativas (cf. DiGaetano & Strom, 2003). A governança de gestão, por sua vez, baseia-se em relações formais, burocráticas ou contratuais entre funcionários do governo e interesses do setor privado, assentes numa lógica de regime de gestão (as decisões espelham as preocupações sobre a eficácia ou eficiência das políticas e programas). Um alto grau de competição entre interesses conflitantes é a principal característica da governança pluralista; neste caso, o governo serve como intermediário para interesses privados rivais (que formam alianças concorrentes para definir a agenda política por razões materiais), sendo a sua principal preocupação a gestão de conflitos e a negociação. Já a governança populista surge quando se recorre à mobilização popular como um meio de estabelecer e implementar agendas políticas. “A lógica de governo é a inclusão democrática, na qual indivíduos e grupos são incentivados a expandir sua participação no processo de governo, para que a tomada de decisão possa tirar proveito da «inteligência social»” (DiGaetano & Strom, 2003: 367). Destaca-se a sua orientação política simbólica, na medida em que se dá maior atenção aos procedimentos e práticas democráticas.

Na análise da governança urbana, a perspectiva de Pierre (1999) apresenta quatro tipos ideais.

Figura 21 - Principais características dos Modelos de Governança Urbana

Principais características	Modelos de governança urbana			
	Gestão	Corporativa	Pró-crescimento	Social
Objetivos da política	Eficiência	Distribuição	Crescimento	Redistribuição
Estilo da política	Pragmática	Ideológica	Pragmática	Ideológica
Natureza da troca política	Consenso	Conflito	Consenso	Conflito
Natureza da troca público privada	Competitiva	Concertação	Interativa	Restritiva
Relacionamento local Estado cidadão	Exclusiva	Inclusiva	Exclusiva	Inclusiva
Contingências primárias	Profissionais	Líderes cívicos	Negócios	O Estado
Instrumentos chave	Contratos	Deliberações	Parcerias	Redes
Padrão de subordinação	Positivo	Negativo	Positivo	Negativo
Critério chave de avaliação	Eficiência	Participação	Crescimento	Equidade

Fonte: Pierre (1999)

A figura resume as principais características dos modelos de governança urbana apresentadas no artigo *Models of urban governance. The institutional dimension of urban politics* (Pierre, 1999), designadamente a governança de gestão (“*Managerial governance*”), a corporativa, a pró-crescimento e a social (“*Welfare governance*”).

O modelo de governança de gestão enfatiza os instrumentos de avaliação de desempenho, tendo por base os padrões de gestão das entidades privadas, o que se traduz numa diminuição da centralidade do papel dos atores (cf. Pierre, 1999).

Uma das características definidoras da governança corporativa é a sua natureza participativa (com a inclusão social de grupos e interesses organizacionais no processo político). Neste modelo assiste-se à salvaguarda e promoção dos interesses dos seus membros, e a deliberação é o mecanismo mais utilizado no processo de negociação.

O modelo pró-crescimento apresenta uma visão distinta da anterior, na medida em que apenas participam a elite empresarial e os eleitos, com o objetivo de impulsionarem a economia local. Neste modelo privilegia-se a concertação de ações e parcerias público-privadas para dinamizar esta economia.

A governança social assenta “em sentimentos anticapitalistas e usa redes com escalões mais altos do governo para compensar a base tributária erodida” (Pierre, 1999: 387). Tem

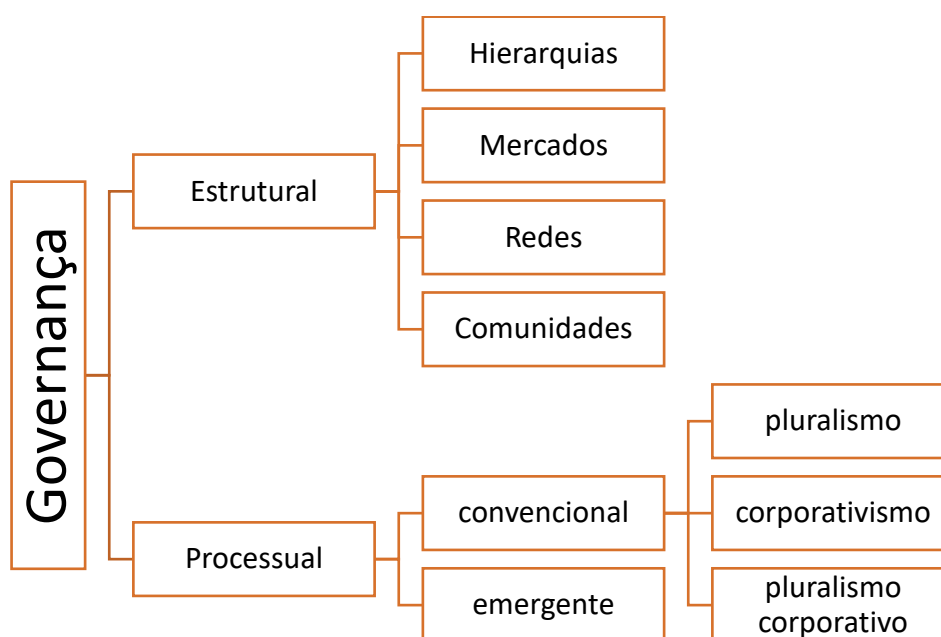
como objetivo garantir a entrada de fundos estatais para sustentar a economia local, bem como a redistribuição e o intercâmbio mínimo com o capital privado.

As teorias exploradas anteriormente debruçam-se preferencialmente sobre a questão processual e o tipo de relações que se estabelecem entre o Estado, a sociedade e a economia. No livro *Governance, politics and the State*, Jon Pierre e B. Guy Peters (2000) acrescentam outra perspectiva à conceptualização teórica com a introdução das combinações estruturais à análise.

Assim, classificam as abordagens em estrutural e processual. Da análise que fazem das combinações estruturais, identificam as hierarquias, os mercados, as redes e as comunidades como os mais significativos (o que vem ao encontro das linhas teóricas apresentadas até ao momento).

A ideia central da governança como comunidade (cf. Pierre & Peters, 2000) (não tão explorada anteriormente) é a de que as comunidades têm as competências necessárias para resolver os problemas comuns. Apresentam-se como exemplo as respostas para a infância e terceira idade, cuja organização é melhor e mais eficiente ao nível territorial. “[P]ara os comunitários o governo gera pelo menos tantos problemas como os que resolve. A solução comunitária para este problema consiste em organizar a governação sem governo” (Pierre & Peters, 2000: 21).

Figura 22 - Principais características dos Modelos de Governança



Fonte: produção própria, com base em Pierre e Peters (2000)

Nos modelos processuais os autores Pierre e Peters (2000) englobaram os processos de tomada e implementação de decisões sobre assuntos do interesse coletivo. Por sua vez, os modelos processuais são divididos em:

- convencionais: colocam a sociedade e a economia numa posição de clara dominação pelo estado, que escolhe quem deve estar envolvido no processo de formulação e implementação de políticas: pluralismo, corporativismo e pluralismo corporativo;

- emergentes: atribuem um novo papel ao Estado, enquanto mais um elemento de padrões complexos de interação; todavia, esta evolução no papel do Estado não significa que este tenha perdido poder e protagonismo.

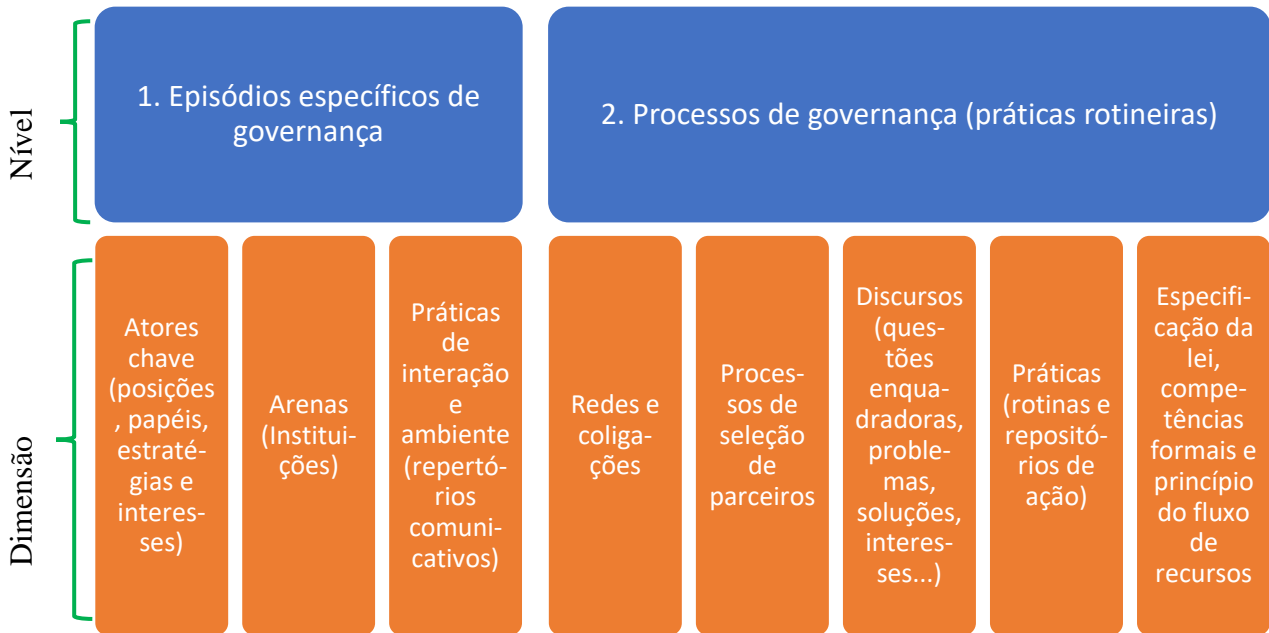
Atendendo à multiplicidade e complexidade que os processos de governança foram ganhando, a análise desta problemática também se complexificou (cf. Healey, 2006a).

Podem encontrar-se ligações "de fora para dentro" (até ao governo formal), que são complementadas pelas ligações "de dentro para fora", traduzidas em iniciativas formais na construção de parcerias, em "capacitação" de grupos particulares para participar na "sua" governança, em redes informais que ligam políticos e funcionários com empresas e grupos de pressão, e nas quais eles próprios participam como cidadãos (Healey, 2006a: 303).

Neste sentido, a fronteira entre os níveis de governo e aquelas que serão as práticas das organizações públicas e das organizações privadas, num cenário de governança, é ténue, na medida em que se apresenta, integrada numa realidade social, por si só repleta de interligações, conexões e exclusões, que não se podem resumir à análise simplificada das estruturas organizacionais (cf. Healey, 2006a).

Desta forma, partindo de uma perspetiva institucionalista da governança urbana, a ênfase recai na importância do contexto, da "natureza socialmente situada e socialmente construída de significado, conhecimento e valor, e a complexa relação entre essas formas situadas de ver o mundo e a capacidade, através de processos de aprendizagem, de desafiar e mudar essas visões de mundo" (Healey, 2006b: 20). Neste sentido, não se foca apenas nos atores ou nas estruturas, mas na complexidade de todo o processo de governança (atores, estruturas, cultura, como eles interagem e como, através das interações, os discursos são produzidos, difundidos e cristalizados) (cf. Healey, 2006a, 2006b).

Figura 23 - Níveis e dimensões da governança



Fonte: Adaptado de Healey (2006a: 305)

De acordo com esta perspectiva, as inovações em termos de governança (os novos discursos, as novas práticas distributivas ou regulatórias, a formação de novas arenas ou redes), para terem efeitos transformadores, devem passar do nível dos episódios específicos de formação para o nível dos processos de governança (as arenas de investimento e práticas regulatórias).

Quando se pretende que estas mudanças perdurem, é necessário torná-las institucionalizadas, ou seja, cristalizá-las nas rotinas e práticas de governança. “Os novos conceitos têm de desafiar e mudar uma série de processos de governança já rotinados, (...) têm de «saltar» fronteiras e «quebrar» resistências, envolvendo lutas implícitas e explícitas” (Healey, 2006a: 305).

Todavia, esses dois níveis não são realidades distintas, constituem ambos momentos relevantes de atividade de governança, que sofrem influências, quer temporais, quer contextuais ou culturais. Por sua vez, os dois níveis podem influenciar-se mutuamente, na medida em que um determinado episódio de governança (nível 1) pode pressionar os processos de governança (nível 2) para alterarem alguns dos seus procedimentos ou vice-versa. Desta forma, a análise do processo de cristalização de discursos e práticas inovadoras de governança envolve uma multiplicidade complexa de avanços e recuos, que ora promovem a mudança, ora lhe resistem, num determinado espaço temporal, sujeitos que

estão à instabilidade dos próprios processos de transformação (cf. Healey, 2006a). Por outro lado, para que essa mudança se tornasse significativa seria necessário que a mesma afetasse o nível 2 (práticas rotineiras de governança). “Para o conseguir, as iniciativas teriam de passar do nível de um episódio para o nível de processos e, de alguma forma, encontrar ressonâncias com pressupostos culturais para ter qualquer capacidade de ser vistas como legítimas e de resistir, ou seja, de «institucionalizar»” (Healey, 2006a: 306).

Posto isto, importa refletir sobre a forma como as perspetivas analisadas anteriormente espelham a realidade portuguesa. Existirá um padrão semelhante nos discursos e práticas de governança nacionais e internacionais? De que forma se adequam às características sociais, económicas e sociais do país? No trabalho intitulado *Governança Multinível em Portugal: Descentralização Sub-regional e Local e o Papel dos Fundos Europeus* (Monteiro & Romão, 2018), é apresentado um modelo de governança multinível para a realidade portuguesa.

### 2.2.3. Percursos e processos de governança em Portugal

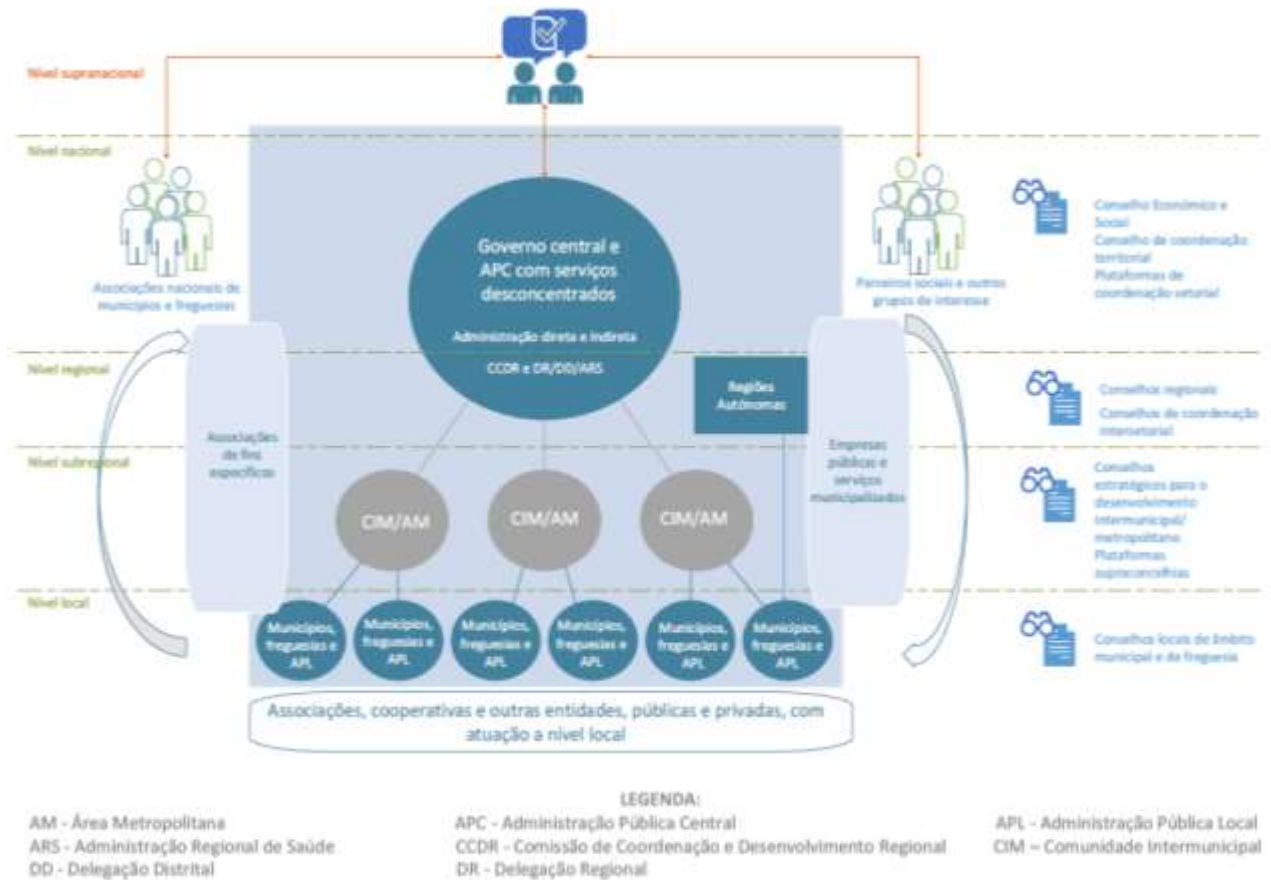
Como se pode verificar pela análise da figura 24, o modelo de governança em Portugal apresenta quatro níveis de atuação, designadamente o nível supranacional (União Europeia, Conselho Europeu, Comissão Europeia e Parlamento Europeu), o nível nacional (Governo, serviços da Administração Pública Central e respetivas estruturas desconcentradas), o nível regional (regiões autónomas dos Açores e da Madeira), o nível sub-regional (entidades intermunicipais: duas áreas metropolitanas e 21 comunidades intermunicipais – e associações de municípios e de freguesias de fins específicos) e o nível local (278 municípios e 2.882 freguesias<sup>30</sup>, serviços municipalizados, associações, cooperativas e outras entidades públicas e privadas).

A multiplicidade de conexões que esta estrutura representa pressupõe a adoção de abordagens renovadas (uma conjugação de abordagens *top-down* e *bottom-up*) de participação e envolvimento nos centros de decisão.

---

<sup>30</sup> Dados referentes a 2019 (Monteiro & Romão, 2018)

Figura 24 - Modelo de governança multinível em Portugal



Fonte: Monteiro e Romão (2018: 11 - 12)

Roderick Rhodes defende que o Estado se torna um “meta-governador” (“*meta-governor*”) (2017: 16), na medida em que gere procedimentos burocráticos, mercados e redes. São várias as maneiras pelas quais o Estado pode orientar os outros atores envolvidos na governança, designadamente: o Estado pode definir as regras do jogo para os outros atores e depois deixá-los fazer o que quiserem dentro dessas regras (“*they work ‘in the shadow of hierarchy’*”); pode influenciar o que os atores pensam e fazem (“*It can supplement such hands-on measures with (...) hands-off steering through storytelling*”) e pode orientar através da distribuição de recursos (dinheiro e / ou autoridade) (Rhodes, 2017: 16). Resumindo, o Estado pode usar diferentes abordagens, em diferentes momentos, assumindo um papel preponderante na lógica de governança.

O modelo de governança não está imune a críticas. No entanto, “a despeito da concepção neoliberal e das críticas cabíveis, o conceito de governança deixa connosco a possibilidade de se ter esperança em formas mais inclusivas, democráticas de participação” (Lemos, 2008: 89). De facto, o envolvimento de diferentes atores na esfera política e no

centro de decisão promove a crença de que a participação é acessível e promotora da coesão social.

Não obstante, a implementação dos modelos de governança, dependendo das circunstâncias políticas, económicas, sociais e territoriais, pode ser mais ou menos aberta ao envolvimento e participação dos cidadãos, coexistindo em simultâneo, em Portugal, vários modelos de governança idiossincráticos.

António Covas e Maria Covas (2013: 82), apresentam três modelos de governança para a região do Algarve, designadamente: o “modelo dual do tipo relações centro-periferia”, o “modelo incrementalista de natureza gestonária” e o “modelo «centro de racionalidade territorial» das políticas públicas”. Cada um destes modelos representa uma visão mais conservadora (no caso do primeiro) ou mais reformista (no caso do terceiro).

O modelo mais conservador (“modelo dual do tipo relações centro-periferia”) é caracterizado por uma “recentralização do modelo de governança”, na medida em que se verifica a adoção de uma “coordenação funcional de políticas nacionais verticais” (Covas & Covas, 2013: 82), o que significa que, apesar da inclusão de entidades e atores locais nos centros de decisão, estes são submetidos às orientações hierárquicas *top-down*. “Na relação centro-periferia ou central-local não há lugar para espaços de racionalidade intermédia (middle level approach) que façam a gestão da multi-level governance (MLG)” (*idem, ibidem*).

O segundo modelo (“incrementalista de natureza gestonária”) apresenta uma visão mais equilibrada das forças entre governação e governança, notando-se uma prevalência, ainda que incipiente e com carácter intermitente, de coexistência da adoção de abordagens *top-down* e *bottom-up*. “Trata-se de um cenário utilitarista e pragmático, de natureza gestonária, que procede por melhoramentos incrementalistas seja na concepção das políticas públicas, na organização administrativa do Estado ou na auscultação dos parceiros regionais (administração de consulta), que procura ter em conta os interesses regionais” (Covas & Covas, 2013: 82).

O “modelo «centro de racionalidade territorial» das políticas públicas” é apresentado como detentor de carácter reformista, na medida em que “já se faz notar a presença unitária do Estado na região através de uma estratégia de desenvolvimento regional e de um programa operacional próprio que «territorializa» as políticas públicas nacionais e desenvolve um espaço de racionalidade das políticas públicas e de gestão do MLG” (*idem*,



*ibidem*). Dá-se como exemplo as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, que, no atual período de programação plurianual dos fundos europeus 2014-2020, assume grande protagonismo nesta relação governação-governança.

Na literatura, a Portugal é atribuído “um modelo «estadista» de governança, que, por um lado, activa, de forma parcelar e controlada, a integração dos poderes locais nas políticas públicas e, por outro lado, alimenta a apropriação patrimonial, personalizada e privatística da autoridade nos municípios, dissipando as tentativas de «governação» territorial propriamente dita” (Kohler-Koch e Eising, 1999 *apud* Francisco, 2007: 190).

Atendendo à quantidade de propostas teóricas apresentadas anteriormente, parafraseando Rhodes, “Nenhuma estrutura de governo funciona para todos os serviços em todas as condições. A questão, portanto, não é a superioridade dos mercados e da hierarquia sobre as redes, mas a gestão das redes nas condições em que funcionam melhor” (Rhodes, 1996: 48-49).

Resumindo, falar de lógicas de governança é falar de abertura do centro de decisão política à participação de diferentes atores (do setor público, semipúblico, empresarial e da sociedade civil), e das relações de cooperação e / ou de parceria que estabelecem entre si, para a prossecução de objetivos comuns (que podem ir desde o combate à pobreza e à exclusão social, à construção de infraestruturas básicas, passando pelas mais diversas áreas de desenvolvimento económico, cultural e social de um determinado território).

### 2.3. A ponta do novelo. Lógicas de governança local

À semelhança dos níveis nacional e global, também ao nível local existe um conjunto de atores que participam na tomada de decisão. Existirá algum padrão de participação? Haverá níveis e formas de participação distintas? “Os processos de tomada de decisão resultam mais e melhor se se basearem em formas de participação multinível, legalmente consagradas e assentes em lógicas de rede como meio de reforço de legitimação da ação política”? (Matos, 2013: 1).

Partindo da premissa de que a governança é um processo de múltiplas relações (verticais multinível e horizontais) e dos princípios da “Boa Governança” (responsabilidade, coordenação, cooperação, coerência e informação) (cf. CE, 2001), ao processo de governança é atribuída uma multiplicidade de relações que, sendo interdependentes, se influenciam mutuamente (cf. Tsukamoto, 2017). Deste modo, assiste-se à integração dos diferentes níveis, políticas, territórios e atores (governo e cidadãos), num processo dinâmico, que se altera ao longo do tempo, influenciando quer práticas de governação, quer práticas de governança.

A este propósito, Valdir Dallabrida (2015: 310) esclarece que se trata de “ações e relações de poder” que ocorrem na “instância público-privada”, sendo excluídas, desta forma, todas as restantes ações e relações de poder (exclusivamente estatais, por exemplo). De entre as lógicas de governança podem-se distinguir os “arranjos cooperativos institucionais” (mais visíveis no campo das políticas públicas, liderados por atores estatais) dos “arranjos cooperativos organizacionais” (quando se trata de iniciativas por parte de atores da sociedade civil e contam com o apoio estatal) (*idem*).

No artigo *Governança territorial: do debate teórico à avaliação da sua prática* (Dallabrida, 2015), é apresentada uma proposta metodológica para avaliar a qualidade dos processos de governança territorial, assente em quatro dimensões de análise, respetivas categorias e critérios (*vide* figura 25).

Evidencia-se um enfoque na análise das relações entre os diferentes atores envolvidos (categorias: atores, poderes e relações), dos processos de decisão, das formas de articulação das políticas nos territórios (coordenação de políticas), dos resultados e dos impactos dos processos de governança (cf. Dallabrida, 2015).

Figura 25 - Dimensões, categorias e critérios para avaliação de práticas de governança territorial

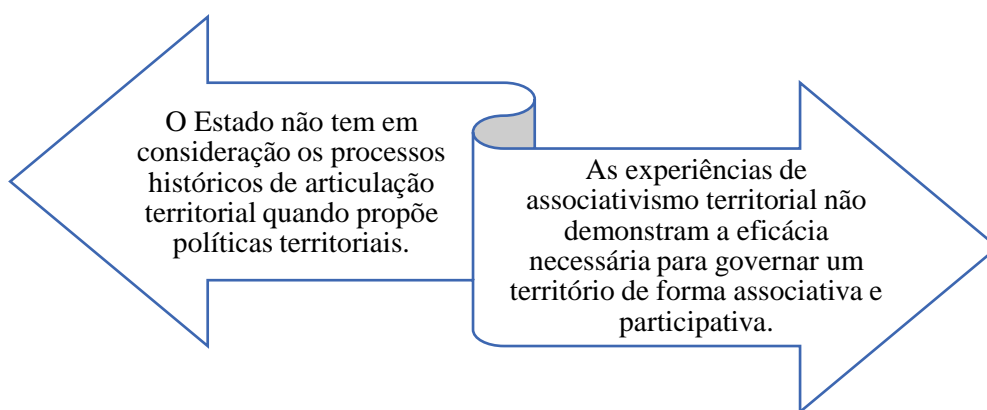
Dimensão	Princípios		Critérios
A. Atores, poderes e relações	1	Subsidiariedade (vertical e horizontal)	Repartição de atribuições e competências
	2	Interação entre atores	Integração relacional com o outro
	3	Liderança	Liderança descentrada e compartilhada
	4	Protagonismo estatal	Proeminência do Estado, como orientador das redes
	5	Protagonismo social	Participação ativa da sociedade civil
	6	Protagonismo empresarial	Ação empresarial responsável socioambientalmente
	7	Resiliência	Resistência X maleabilidade de atores e instituições em face das mudanças
B. Proces- sos de decisão	8	Representatividade	Representatividade dos membros dos setores
	9	Ancoragem democrática	Democratização das decisões
	10	Reciprocidade	Responsabilidade coletiva, com contribuição das partes para fins comuns
	11	Cooperação e interdependência	Gestão de conflitos, com a legitimação das ações pela cooperação, negociação e partilhamento
	12	Transparência	Limpidez, processos e formas de comunicação acessíveis, supervisão e fiscalização
	13	Reflexibilidade	Capacidade de refletir, analisar e revisar rotinas, tecnologias, processos e resultados
	14	Governabilidade	Posse de capacidade de governar em rede
C. Coorde- nação de políticas	15	Descentralização de políticas	Supervisão estratégica para permitir a agregação de áreas e setores de políticas relevantes
	16	Integração horizontal	Integração intersistêmica entre as políticas com impacto no território
	17	Integração vertical	Integração das políticas de cunho verticalizado, oriundas das diferentes instâncias de governo
	18	Eficácia das políticas	Foco dos resultados nos objetivos definidos coletivamente
D. Resulta- dos dos proces- sos de gover- nança territo- rial	19	Atendimento da pluralidade	Abrangência da variedade de interesses, crenças, tradições e dilemas
	20	Partilha de objetivos e metas	Maximização dos efeitos das políticas na sociedade e nos territórios
	21	Aprendizagem interativa	Interação e aprendizagem coletiva
	22	Empoderamento dos atores	Atores como sujeitos da ação coletiva
	23	Territorialização dos processos de desenvolvimento	Território como matriz de referência, com potenciação do capital territorial, sem desconsiderar a multiescalaridade dos processos
	24	Gestão territorial integrada	Foco na melhoria da coesão social e no desenvolvimento socioeconômico

Fonte: Dallabrida (2015: 316 - 317)

Os resultados do estudo (que envolveu 55 atores de 19 experiências, em Portugal e no Brasil) apresentam alguns desafios no que respeita à qualidade dos processos de governança. O primeiro aspeto apontado encontra-se no âmbito da coordenação das políticas, mais concretamente a integração vertical e horizontal das políticas com impacto nos territórios.

De acordo com a figura 26, se, por um lado, se verifica que, por parte do Estado, não são tidas em consideração a história e as especificidades no que respeita ao processo de articulação do próprio território (mesmo quando as políticas contemplam, na sua génese, princípios participativos), por outro, as experiências de associativismo local territorial (sociais ou empresariais), também não demonstram a eficácia necessária para governar o território de forma associativa e participativa. Estes dois desafios limitam a qualidade da coordenação das políticas dos processos de governança.

Figura 26 - Desafios no âmbito da integração vertical e horizontal das políticas com impacto nos territórios



Fonte: produção própria, com base em Dallabrida (2015: 324)

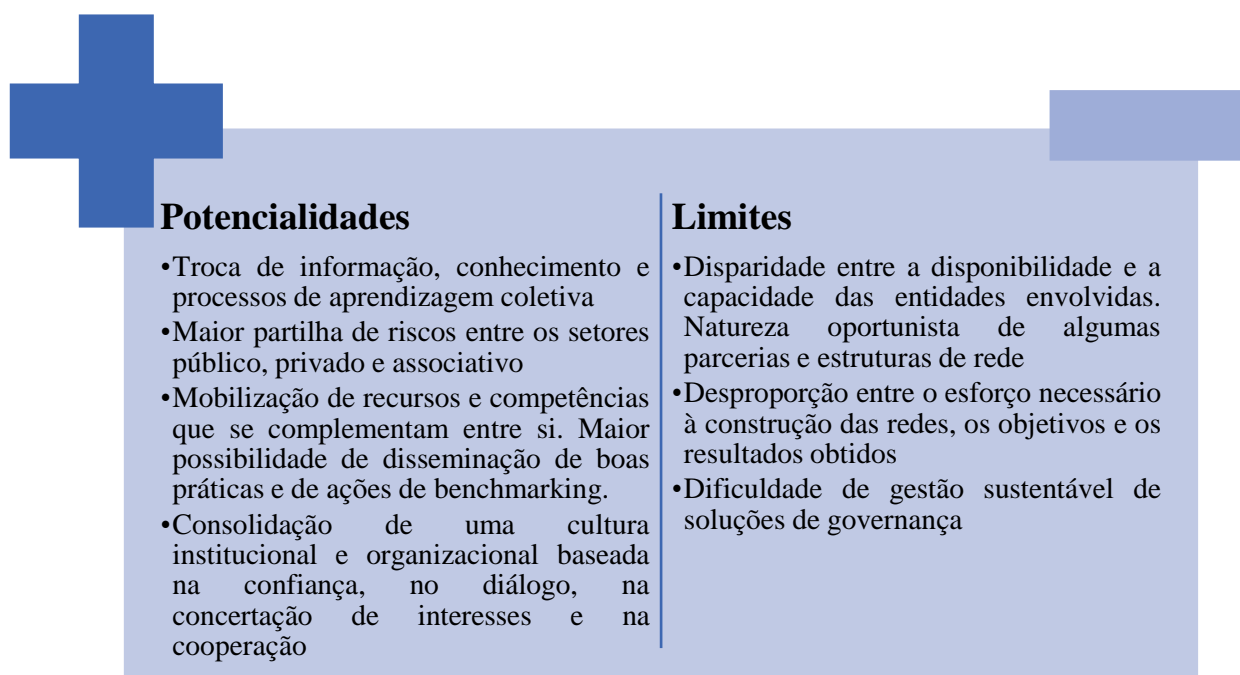
O segundo desafio diz respeito ao papel do Estado, dos grupos sociais e do setor empresarial nos processos de governança territorial, na medida em que se verifica que os diferentes atores ainda não caminham na mesma direção. Se, por um lado, muitas vezes o Estado confunde a sua proeminência na articulação das redes de governança, com uma maior liberdade para realizar ações de caráter centralizador (prova disso são as políticas propostas para os territórios, ou a existência de práticas clientelares), por outro, os restantes atores dividem-se em aliados “desconfiados” (porque veem o Estado como um aliado não confiável) e em aliados “em delegação de competências” (na medida em que entendem que a ação proeminente do Estado implica atribuir-lhe todas as responsabilidades).

[D]ominados por lógicas atomísticas, com fraco historial de trabalho em conjunto ou noção de destino partilhado, os poderes locais perpetuam uma mundivisão que consolida a fragmentação e a concorrência individualista no território, de que o Estado se tem servido para manter a sua própria centralidade e desvalorizar intentos de organização territorial mais avançada (Francisco, 2007: 190).

Mais uma vez, estes desafios condicionam a qualidade dos atores, do poder e das relações nos processos de governança.

É ainda apontada como desafio a qualificação dos processos de governança, inclusivamente nos processos mais solidificados. De acordo com o estudo, os participantes em processos de governança avaliam como positivas mesmo as práticas “viciadas” de governança (caracterizadas por decisões centralizadas – tanto de organismos supranacionais, como do governo central ou de dirigentes do associativismo territorial), lançando pistas para futuras investigações sobre as condicionantes que influenciam a existência de processos de governança mais qualificados (cf. Dallabrida, 2015: 325).

Figura 27 - Potencialidades e limites dos processos de governança



Fonte: produção própria, com base em Ferrão (2010: 135)

No cômputo geral, da análise dos processos de governança, são elencados mais aspetos positivos do que negativos. No que respeita às potencialidades, destacam-se: a consolidação de uma cultura institucional baseada na confiança, no diálogo, na concertação e na cooperação; a mobilização de recursos e competências; a partilha de riscos e a troca de informações. No que concerne às fragilidades, salientam-se: a dificuldade de gestão das

soluções de governança (persistência de culturas institucionais centralizadas, verticalizadas e setoriais e envolvimento de atores com poderes e motivações díspares); a desproporção entre o esforço necessário, os objetivos e os resultados alcançados; e, não menos importante, a natureza oportunista do envolvimento de algumas entidades parceiras. Apesar de se apresentarem em menor número, as fragilidades podem comprometer o próprio processo de governança, adicionando, por esse motivo, valor “acrescentado” à equação.

Na sequência da reflexão anterior, importa agora analisar e discutir as repercussões de todas as alterações paradigmáticas explicitadas anteriormente nos modelos de intervenção adotados, numa contemporaneidade marcada pela incerteza, pelo apelo à promoção da concertação, da proximidade e da inovação social.

### 2.3.1. Intervenção social: Entre caminhos, atalhos, cruzamentos e interseções

Desde a última década do século passado, tem havido uma mudança no paradigma da intervenção social, que é simultaneamente visível e influenciada pela “nova geração” de políticas sociais. “O Estado deixa assim de constituir-se como agente único de proteção, articulando-se doravante com outros agentes na produção corresponsável do bem-estar sócio-económico e de coesão social baseada em pressupostos de justiça e direitos de participação, de reconhecimento, de inserção e de utilidade” (Albuquerque, 2013: 65).

Atendendo ao exposto até ao momento, pode afirmar-se que em Portugal coexistem o Estado social, que inclui direitos sociais avançados, e uma economia fraca, que não pode garantir a sua sustentabilidade económica e social.

Ao realizar uma análise focalizada em paradoxos recentes e em tradições enraizadas, Inês Amaro (2015) identifica um processo de dualização social que distingue ricos de pobres, importantes de inúteis, o que, por si só, retrata a atual retração dos direitos e a substituição da figura anterior de cidadão pela atual de consumidor (cf. Amaro, 2015). Por outro lado, enfatiza as resultantes alterações profissionais. Designadamente o Assistente Social deixa gradualmente de promover a inclusão social de excluídos, assumindo a gestão da exclusão social (cf. *idem*: 62). São ainda referidas a exigência de eficácia e eficiência imposta ao Serviço Social e a necessidade de racionalização, que, por sua vez, levam a uma padronização de procedimentos (gestão tecnocrata e burocrática do social). A alteração “de um modelo psicorrelacional personalizado baseado na longa duração a uma intervenção assente no trabalho sobre o laço social e a inserção, que se faz a partir da elaboração de um

projeto que contenha um contrato com a pessoa seguida e dos procedimentos de avaliação” (Amaro, 2015: 66).

Paralelamente, assiste-se tanto à burocratização da confiança (que faz reemergir o controlo, contratualiza a dimensão relacional, redefine a natureza das interfaces entre Assistentes Sociais e empregadores, Assistentes Sociais e utentes, utentes e Estado) como à burocratização da intervenção (com a crescente utilização de listas de tarefas, guias de procedimentos e protocolos para a intervenção). Este aumento da burocratização repercute-se na limitação da autonomia e liberdade profissionais, na redução do espaço da intervenção, na reflexão, nos contributos éticos e nas intervenções holísticas (cf. Amaro, 2015). Neste sentido, corre-se o risco de os processos de intervenção se transformarem em meros dispositivos administrativos ou formas de controlo social, que promovem a discricionarieidade e o clientelismo dos serviços (cf. Amaro, 2015).

Simultaneamente, assiste-se à tendência para a terciarização do social e para o desenvolvimento das práticas numa lógica de projeto, em substituição da ação social articulada, transparente e planeada. A opção por uma intervenção social estratégica é apontada como a forma de corresponder às solicitações da contemporaneidade, ultrapassando os efeitos perversos de uma atuação gestionária, procedimental e por projetos (cf. Albuquerque, 2014). Advoga-se, portanto, uma readequação das metodologias de trabalho às exigências de eficácia, eficiência, demonstração de resultados e prestação de contas, sem desvirtuar os valores nucleares. Hespanha (2008) argumenta que os modelos de intervenção social orientados para uma abordagem de projeto (gestão por objetivos, flexível, inovadora, experimental e temporária) têm vindo a proliferar. Esta orientação é muito diferente do modelo anterior, que enfatizava a estabilidade / as rotinas de procedimentos, a rigidez / burocracia e a permanência. A lógica da abordagem de projeto é generalizada tanto no sector público como no sector privado (empresas e organizações de economia social).

Figura 28 - Pontos fortes e limitações da abordagem por projetos

Pontos fortes	Limitações
Proximidade: melhor conhecimento da realidade local, maior facilidade de participação dos interessados e maior legitimidade da intervenção.	A proximidade pode amplificar as relações negativas entre parceiros locais.
Atuação integrada: adequada à natureza multidimensional dos problemas e fomentadora da cooperação interinstitucional.	Lógicas institucionais fortes podem potencializar o conflito ou levar à dominação por parte das instituições mais poderosas (o problema agrava-se quando falta uma tradição de cooperação institucional).
Flexibilidade da ação: melhor adaptação à realidade local e às suas mudanças, melhor ajustamento na cooperação de atores locais e uma gestão não burocrática.	A flexibilidade da ação pode desviar a ação dos objetivos prioritários do ponto de vista dos interesses nacionais.
Autonomia de ação: maior capacidade de decisão e de mobilização e utilização de recursos locais.	A autonomia de ação pode conduzir a um descontrolo no uso dos recursos.
Partilha de identidade: maior coesão em torno de objetivos locais consensualizados; relações fortes e positivas de identificação entre os parceiros.	Existe o risco de emergência de lógicas localistas ou particularistas.
Capacidade de fazer circular a informação, de mobilizar capital social, de produzir ajudas, de ligar os agentes económicos, de controlar as políticas públicas; duração limitada ao cumprimento de metas objetivas: permite reavaliação da situação para ajustar a ação às mudanças.	A intervenção integrada e em parceria exige uma estrutura organizativa estável e movida por objetivos precisos, tornando-se difícil a resolução dos problemas e correndo-se o risco da descontinuidade de ação no âmbito de um projeto limitado temporalmente.

Fonte: adaptado de Pedro Hespanha (2008: 5).

Da análise, salientam-se a proximidade, a cooperação interinstitucional, a flexibilidade, a autonomia, a partilha de identidade e a facilidade de partilha de informação e de recursos como principais vantagens da abordagem de projeto, em contraposição com a possibilidade de agravar situações de conflito, de desvio do objetivo principal, de descontrolo orçamental, da emergência de lógicas localistas e descontinuidade, respetivamente, como desvantagens.

Outro modelo de intervenção social identificado por Pedro Hespanha (2008: 6) é a intervenção descentralizada, que pressupõe a partilha de responsabilidades com a sociedade civil. No entanto, também apresenta limitações, que podem ser manifestadas aos seguintes níveis, como se verifica na figura 29:



Figura 29 – Limitações da intervenção social descentralizada

Eficácia	•As iniciativas locais não conseguem por si resolver os problemas sociais (como a exclusão ou o desemprego) e devem ser acompanhadas por medidas de carácter nacional.
Equidade	•Pode gerar-se uma distribuição desigual de protecção social pelos diferentes territórios, sendo os mesmos problemas cobertos desigualmente consoante o território em que ocorrem.
Accountability	•Maior dificuldade em controlar a aplicação de recursos públicos.
Localismo	•Possibilidade de “desvios” significativos na execução de políticas, entre os objetivos nacionais e a sua concretização local.
Efeito de proximidade/familiaridade	•Nem sempre a proximidade corresponde a uma maior consciência das necessidades e das oportunidades locais por falta de distanciamento face ao que é familiar.
Escala	•Certas funções devem ser asseguradas à escala regional e não local (por exemplo, certos tipos de equipamentos coletivos)

Fonte: adaptado de Pedro Hespanha, 2008: 6

Concomitantemente e com o objetivo de promover o funcionamento eficiente dos serviços, a gestão e a intervenção são separadas. São atribuídas a profissionais no terreno apenas as tarefas de execução urgente e imediata dos pedidos. A gestão dos processos, dos procedimentos e dos recursos é alocada a outros profissionais de retaguarda. Esta alteração de procedimentos tanto pode reduzir a função e o papel de interventores social ao nível da resposta imediata (dado o acréscimo de pedidos), como pode capacitar profissionais para a experimentação de práticas inovadoras e adaptadas às especificidades territoriais da população.

A personalização ou individualização das medidas foi talvez a inovação mais relevante ao nível dos modelos de intervenção social no final do século XX / início do século XXI. “Em vez de dispositivos abstractos de aplicação universal, os novos programas sociais privilegiam medidas de carácter concreto ajustadas ao perfil dos destinatários efectivos, sejam eles famílias ou indivíduos” (Hespanha, 2008: 10). Foram privilegiadas estratégias de atuação individualizadas de adaptação ao meio ambiente (cf. Moura, 2006), independentemente das ferramentas complementares, como o recurso à família, ou das opções teórico-metodológicas de base.

A subjetivação da intervenção social é visível pelo enfoque dado à pessoa que recorre ao sistema, na medida em que a mesma é chamada a intervir ativamente em todo o processo, seja pela “reconstituição” do seu percurso (quando relata a sua história de vida), pela identificação das suas capacidades e fragilidades, seja pela mobilização de recursos endógenos e pela procura de soluções para o/s problema/s identificado/s.

García e Romero (2014) reuniram um conjunto de modelos de intervenção social individualizada<sup>31</sup>, advogando a primazia da utilização dos modelos de gestão de casos e centrados na tarefa, embora recorram aos restantes modelos, de forma eclética, para complementar e adaptar a intervenção.

O Modelo de gestão de caso viu reforçada a sua aplicação numa diversidade de programas, políticas sociais e medidas de política, que privilegiam a contratualização no âmbito da intervenção social (cf. García & Romero, 2014; Santos, 2012). Pressupõe a resolução de problema/s através das metodologias *advocacy*, *self-advocacy* e *empowerment* das pessoas apoiadas e do meio em que se inserem (cf. Almeida, 2013; CMSA, 2016). Assenta principalmente nos pressupostos da conceção da pessoa como um ser holístico, na defesa de uma intervenção multidimensional orientada para o cliente e para os resultados, com enfoque na promoção e defesa dos direitos, no fomento da participação e do trabalho em rede (cf. CMSA, 2016). Reconhece o peso significativo das condicionantes sociais e a complexidade dos problemas sociais e, por outro lado, defende o direito à autodeterminação da pessoa apoiada, o acesso a direitos e a serviços, bem como a utilização adequada de recursos (cf. CMSA, 2020). A este propósito, Helena Almeida (2013) classifica a gestão de casos enquanto estratégia e processo de intervenção e gestão, por se tratar de “um conjunto de meios-fins orientados para o equilíbrio ou para a mudança individual ou familiar”, e, simultaneamente, se encontrar “ancorada na participação, na articulação de serviços, na intervenção em rede e em equipa” (Almeida, 2013: 41). Desta forma, o modelo de gestão de casos centra-se nas pessoas e desenvolve-se em estreita colaboração com as pessoas apoiadas, a sua rede de suporte, instituições locais e demais organizações com relevo para a resolução do caso. Apesar de poderem apresentar configurações distintas em razão das

---

<sup>31</sup> Os modelos psicodinâmico, cognitivo-comportamental, sistémico e ecológico, fenomenológico, existencialista e radical também foram apresentados pelos autores (cf. García & Romero, 2014). Para uma análise mais profunda, consultar Malcolm Payne (2002) e Maria Irene de Carvalho & Carla Pinto (2014).

especificidades individuais e / ou contextuais, exigem um elevado nível de coordenação e de comunicação por parte dos profissionais (cf. Almeida, 2013).

O modelo centrado na tarefa, tal como indica o nome, dá ênfase às tarefas necessárias para alcançar o objetivo (cf. García & Romero, 2014). Segundo esta perspectiva, após a identificação do problema, são delineadas estratégias para o ultrapassar e acordados *timings* para a concretização das tarefas propostas. O trabalho é desenvolvido pelo profissional e pela pessoa apoiada, assente numa modalidade de negociação e numa relação de compromisso (que poderá assumir a forma de contrato, dependendo do grau de formalidade). Este modelo recebeu críticas no que concerne à sua utilização em situações de maior gravidade (na medida em que se apresenta como uma solução minimalista), bem como o facto de camuflar a incapacidade política para dar resposta a problemas sociais complexos (cf. Payne, 2002).

A adoção do modelo humanista privilegia a autodeterminação e a responsabilização decorrentes da liberdade de decisão. Esta valorização decorre das premissas base do modelo, nomeadamente: “o ser humano é um ser social”, “a compreensão da pessoa constrói-se na interação com os outros” e a construção do destino é uma responsabilidade individual (García & Romero, 2014: 253).

O modelo de intervenção na crise centra-se na necessidade de resolução de situações críticas, que podem comprometer a segurança das pessoas, no imediato. A adoção deste modelo prevê a avaliação do risco da pessoa e restantes envolvidos, o estabelecimento de uma relação e comunicação adequadas, que permitam identificar os principais focos de problemas, trabalhar os sentimentos e perceções sobre a realidade crítica, promover a reflexão sobre possíveis alternativas para resolução do problema, bem como a capacidade de adaptação para colocar em prática o plano estabelecido, fornecendo apoio, informação e acompanhamento (cf. García & Romero, 2014; Payne, 2002).

Por outro lado, a teoria das forças defende uma mudança de paradigma no que à intervenção diz respeito, na medida em que convida à transição “dos problemas para os desafios; da patologia para as forças; de uma preocupação com o passado para uma orientação para o futuro” (Oliveira, 2016: 206). Advoga-se, portanto, a aplicação de um modelo de intervenção com o enfoque nas capacidades e potencialidades das pessoas. No entanto, não se incentiva uma postura negacionista, na medida em que a negação dos problemas ou a ilusão da sua não existência em nada contribui para a sua resolução. A teoria

defende uma abordagem diferente, que implica uma visão dos problemas sociais sob outra perspectiva, a das possibilidades, das capacidades, competências, ambições e esperanças. O *empowerment* assume um papel central na intervenção, que se pretende colaborativa, em que o profissional apoia no “reconhecimento e utilização das forças e recursos” (Oliveira, 2016: 207) pessoais e contextuais (da comunidade e meio envolvente). Esta perspectiva rompe com o conceito de intervenção social convencional (quase estandardizados, que pretendem obter resultados predeterminados), dando um maior protagonismo à pessoa na construção da sua própria mudança. Neste sentido, mais do que a criação de uma nova tipologia de intervenção, defende-se a adoção da ideologia de base nos modelos de intervenção analisados anteriormente, conferindo-lhe um cariz mais capacitador e impulsionador da mudança social.

Neste cenário, de “novas” abordagens no que concerne à intervenção social, o envolvimento ativo de destinatários é peça fundamental. Pressupõe-se que os beneficiários participem no seu próprio processo de inclusão social, por intermédio da contratualização (formal ou informal – compromisso). Baseadas em princípios emancipatórios, estas medidas poderão acarretar, no entanto, alguns paradoxos, na medida em que, em contraponto, podem revelar-se com um pendor punitivo no acesso a benefícios sociais em caso de incumprimento, com alto teor de responsabilização do próprio beneficiário pela situação de exclusão e com a possibilidade de incremento de um mercado de trabalho secundário e precário (beneficiários com anos de trabalho em situações precárias, sem os direitos laborais assegurados) (cf. Hespanha, 2008: 12-13).

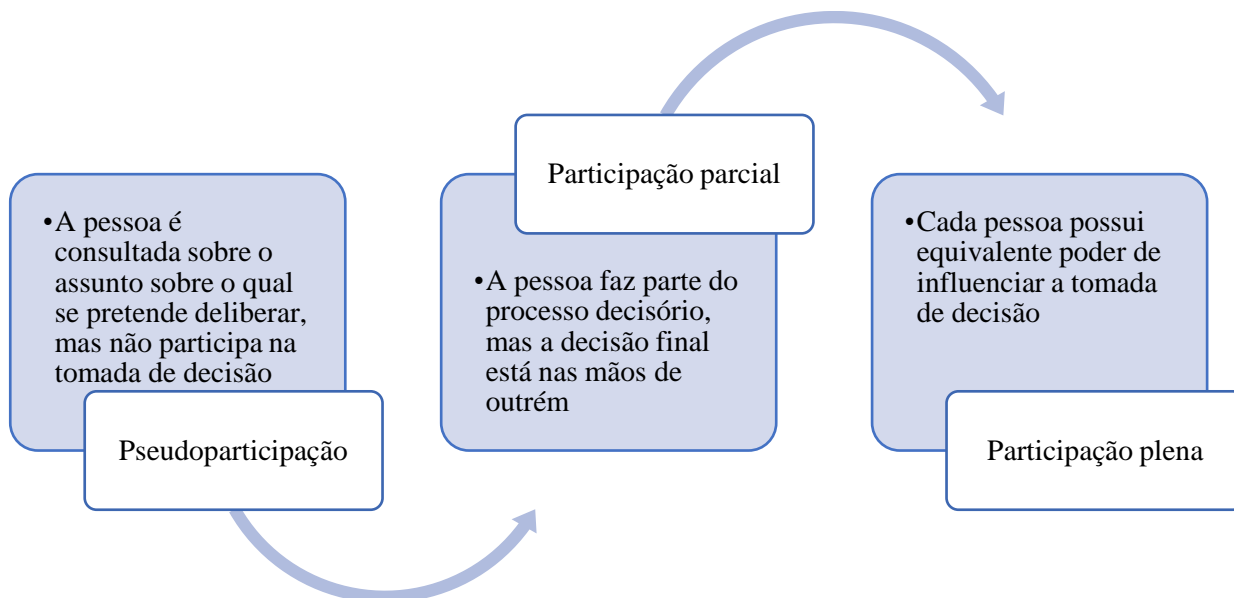
Há, por isso, uma dicotomia na intervenção social: ao mesmo tempo em que é promovida a autonomia, numa espécie de política social emancipatória, pode aumentar o risco de incremento do “fosso” no acesso às estruturas de oportunidade, que permitam a efetivação de direitos e liberdades de opção e ação (cf. Albuquerque, 2013).

O enfoque na singularidade, na autonomia e na responsabilização da pessoa na resolução do/s seu/s problema/s poderá pois apresentar-se como uma resposta positiva, desde que não se descure a contextualização da situação individual na esfera coletiva, a promoção da autonomia da pessoa com o recurso a sinergias existentes e a valorização da pessoa num contexto de cidadania e de dignidade.

Isabel Vieira (2017) reforça a importância da participação na intervenção social contemporânea, enquanto “lugar”, “modo” e “caminho para a concretização da cidadania”

(exercida “na tensão entre normalização / regulação, autonomia / emancipação, e identidade / alteridade”), “processo de conhecimento e interação / ação onde se misturam a dimensão individual, grupal e coletiva” (Vieira, 2017: 14-15). Destacam-se diferentes níveis de participação (conforme representados na figura 30).

Figura 30 – Níveis de participação



Fonte: produção própria com base em Almeida (2017)

No entanto, coexistem alguns entraves à efetivação da participação no contexto atual, tais como uma cultura de colaboração participativa débil, a manutenção de desequilíbrios na distribuição do poder, que, associados à escassez de recursos, de tempo, e contextos sociais e profissionais de resistência à mudança e ao planejamento estratégico, dificultam a consolidação da “participação plena” (cf. Almeida & Almeida, 2018; Almeida, 2017).

De entre a panóplia de tipologias de intervenção, a intervenção comunitária é outra metodologia avançada por vários autores (cf. Esgaio, 2014; Healy, 2011; Payne, 2002), tendo ganho expressão primeiro a nível internacional<sup>32</sup> e, a partir da década de 90 do século XX, a nível nacional<sup>33</sup>. As práticas de intervenção comunitária podem ser encontradas em modelos de desenvolvimento local (“integração social e desenvolvimento de competências de auto-ajuda”), de planejamento social (intervenção direcionada para resultados concretos)

<sup>32</sup> A referência à *Hull House*, em Chicago, e ao trabalho desenvolvido por Jane Addams para o desenvolvimento da intervenção comunitária é incontornável.

<sup>33</sup> Os programas de Luta contra a Pobreza são disso exemplo.

e de Ação Social (“intervenção integrada, orientada para a alteração dos sistemas de poder, com base na consciencialização e advocacy”) (Esgaio, 2014: 207-208).

Porém, tal como explorado no início deste capítulo, existem ainda orientações no sentido do envolvimento da sociedade civil na resolução dos problemas sociais complexos, dando relevo à metodologia de intervenção em rede (cf. Guadalupe, 2016). Na literatura, encontra-se uma diversidade de modelos e práticas de intervenção em rede<sup>34</sup> que, atendendo aos seus pressupostos teórico-metodológicos de base e à necessária adaptação às problemáticas e contextos em que trabalham, assumem formatos e estruturas distintos.

Atendendo à diversidade de contextos onde intervém, o profissional que implementa as políticas, “utiliza e articula os sistemas sociais existentes, cria e gere serviços, influencia, adapta e singulariza as políticas sociais sempre limitadas pelos constrangimentos do real” (Granja, 2008: 149). Para o fazer, será necessário desenvolver capacidades pessoais e profissionais de adaptabilidade, flexibilidade, empatia, reflexibilidade crítica assente em bases teóricas e metodológicas que permitem uma visão abrangente da pessoa, do meio envolvente, do contexto sociopolítico, económico e cultural dominante, com o fim último de compreender os problemas, identificar os interesses das pessoas e promover a sua autonomia e capacitação, no caminho da mudança pessoal, num primeiro momento, e social, a médio e longo prazos.

Fazendo a ponte com a teoria dos “*street level bureaucrats*” (cf. Lipsky, 1969; Lipsky, 1980, 2010b), na qual o uso da discricionariedade é legitimado no confronto com a imprevisibilidade das situações sociais e a necessidade de adaptação às circunstâncias (individuais, coletivas e contextuais), antevê-se a existência de um vazio teórico na área da intervenção social. De facto, atendendo à velocidade com que as transformações tecnológicas e económicas ocorrem e à conseqüente mutabilidade sociocultural, a existência de uma resposta científica e de um enquadramento teórico que permitam sustentar toda e cada intervenção acarreta um desafio acrescido.

Ao combinar ações previstas e imprevistas, a intervenção social caracteriza-se por um conjunto de processos, cujo grau de complexidade depende da concretização da própria

---

<sup>34</sup> O modelo do efeito de rede de Speck, Rueveni & Attneave, a intervenção em rede *Happening* do Québec, o modelo de Mony ElKaim, a intervenção em rede como modelo sociopolítico de Claude Brodeur, o modelo de intervenção faseada de Bélanger & Rousseau, bem como os modelos intervenção em rede e intervenção coletiva em rede de Dumoulin & Dumont, são alguns exemplos abordados na obra *Intervenção em Rede* (Guadalupe, 2016).

intervenção. Pawson *et al.* (2003) defendem que se deve ter em consideração a perspectiva dos atores, quando se estuda a natureza complexa das intervenções sociais, pois influencia o próprio conhecimento. Neste sentido, propõem uma classificação do conhecimento baseada no contexto dos atores e classificam os conhecimentos em cinco categorias, designadamente: organizacional (referente ao *modus operandi* das organizações envolvidas na intervenção social); profissional (conhecimento adquirido durante a experiência profissional – tácito, individual e contextualizado); do utilizador (o conhecimento das pessoas que beneficiam da intervenção – enquanto atores que participam e refletem sobre a mesma); da investigação (conjunto de perspectivas e paradigmas resultantes de investigação científica na área); e política (conhecimento sobre o contexto político enquadrador – informações sobre a importância da intervenção, a sua organização e implementação nas diferentes entidades) (cf. Pawson & Excellence, 2003: 25-26).

Seguindo a mesma linha de pensamento, Clara Santos (2012: 126) argumenta que a “acumulação e sistematização pragmática” (resultante da capacidade reflexiva sobre os resultados da aplicação de diferentes modelos e estratégias de intervenção em diferentes contextos profissionais) e a “sistematização científica” (resultados de investigações científicas: quadros conceptuais e metodológicos) são os pilares dos modelos de intervenção social adotados.

Esta reflexão leva-nos a questionar os fundamentos da própria intervenção, porquanto, na ausência de referenciais teóricos, legais e institucionais (na presença de “novas variantes” dos problemas sociais), “fazer nada” ou “fazer alguma coisa”, para resolver um problema considerado insustentável, poderá ser igualmente arriscado. Claramente que as respostas irão no sentido dos resultados do estudo de Birkland (2015)<sup>35</sup>, dada a importância da dimensão simbólica atribuída à ação no campo da intervenção social (relembra-se que, no estudo, é atribuído um valor simbólico superior à ação relativamente às evidências empírico racionais de eficácia e eficiência).

---

<sup>35</sup> Analisados em maior detalhe no capítulo 1.

### 2.3.2. Práticas de intervenção social: reprodução, reconfiguração ou inovação?

Recentemente, a Comissão Europeia impulsionou as políticas de inovação social em tempos de crise económica e de austeridade. Em 2010, quando a estratégia UE 2020 foi apresentada, a maioria dos Estados-Membros da UE estava a sofrer vários problemas económicos e esta era necessária para promover o crescimento económico e resolver problemas sociais. Podemos encontrar, já na Estratégia de Lisboa de 2000, três objetivos de crescimento e sete iniciativas emblemáticas centradas na inovação social. Este documento trouxe um papel importante à sociedade civil, em particular no que diz respeito às iniciativas “União da Inovação” e “Plataforma Europeia contra a Pobreza e a Exclusão Social” (cf. Baturina & Bezovan, 2015; Eriksson *et al.*, 2014).

A par com os incentivos à inovação social, aumentou a pressão dos organismos financiadores nacionais e internacionais e da própria sociedade civil sobre o valor social das intervenções dos projetos, programas e políticas sociais, como vimos anteriormente.

Será a expressão *Audaces fortuna juvat*<sup>36</sup> o princípio norteador por de trás do apelo à inovação social no campo da intervenção social? Quais as práticas consideradas inovadoras? Existirá uma correlação direta entre inovação e mudança social?

Ao analisar os debates, em torno do conceito de inovação social, encontram-se referências pioneiras a Max Weber e a Émile Durkheim (no domínio da organização do trabalho) e a Joseph Schumpeter (no domínio da mudança estrutural da organização da sociedade) (cf. Baturina & Bezovan, 2015; Liberado, 2017; Moulaert *et al.*, 2005; Pires, 2015).

No entanto, o conceito de inovação social tem vindo a ser aprimorado por diversos autores contemporâneos, que procuram destacar sobretudo a criação e implementação de novas ideias, novas soluções para um problema social, estratégias, conceitos, padrões organizacionais mais eficazes, eficientes, sustentáveis, que procuram alcançar objetivos comuns e criam valor para a sociedade como um todo.

Moulaert *et al.* (2005), no trabalho *Towards Alternative Model(s) of Local Innovation*, sublinham algumas características da inovação social, especificamente o seu lado

---

<sup>36</sup> Adaptado de um verso da Eneida de Virgílio (séc. I A. C.), Eneida, X, 284, significa literalmente "a sorte sorri para os audaciosos".



“dependente do caminho e do contexto” e a sua “posição ética”. Os autores salientam a importância do tempo e do lugar (influências contextuais) e das razões subjetivas que a motivam. “A inovação social é muito fortemente uma questão de inovação de processos - ou seja, mudanças na dinâmica das relações sociais, incluindo as relações de poder” (Moulaert *et al.*, 2005: 1978).

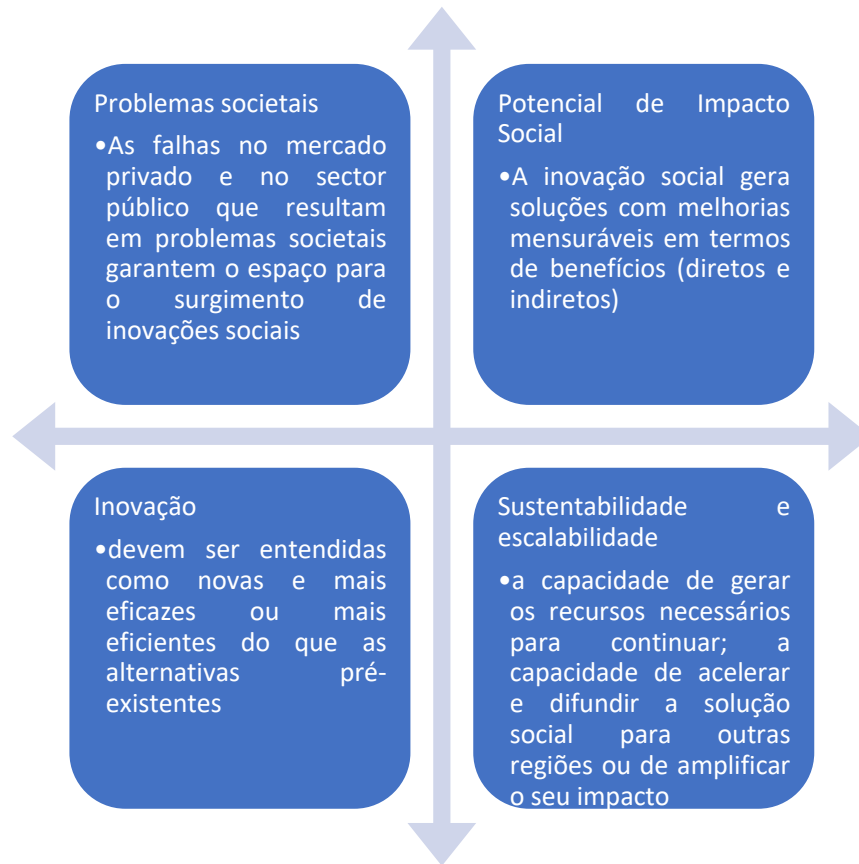
Enquanto alguns autores enfatizam o produto (como combater as necessidades sociais), outros melhoram o processo (a forma de melhorar as relações e as capacidades ou os recursos) ou o potencial de impacto social e *empowerment* (dando ênfase aos benefícios para a sociedade e reforçando a capacidade de ação dessa mesma sociedade) (cf. Frazão *et al.*, 2015).

Como múltiplas definições sublinham, a inovação social pode ser entendida como uma nova solução para um problema social (cf. Phillips *et al.*, 2008), a criação e implementação de novas ideias sobre como as pessoas devem organizar atividades interpessoais ou interações sociais para alcançar objetivos comuns (cf. Mumford, 2002), estratégias, conceitos, ideias e padrões organizacionais que visam expandir e reforçar o papel da sociedade civil na resposta a diversas necessidades sociais (cf. OECD, 2011). Pretende-se, assim, uma resposta voluntariamente mais eficaz, eficiente e sustentável, criando valor para a sociedade como um todo, satisfazendo necessidades sociais e produzindo novas relações ou colaborações sociais comuns (cf. Murray *et al.*, 2010).

No contexto da proteção social, o conceito de inovação social aparece associado a um processo de inovação (novas respostas a problemas sociais complexos e multidimensionais) (cf. Moulaert *et al.*, 2005). De facto, o principal desafio das atuais políticas sociais é criar abordagens inovadoras, tanto na forma como na substância, que satisfaçam objetivos nacionais e globais e, ao mesmo tempo, as necessidades específicas de cada território. É apresentada como uma “missão ousada e arriscada” (André & Abreu, 2012), na medida em que envolve uma ação deliberada que visa a mudança social (pode, ou deve, implicar mesmo uma rutura com o instituído).

Apesar das diferenças existentes na definição de inovação social, existem alguns pontos comuns nas perceções dos autores (*vide* figura 31).

Figura 31 - Pontos em comum nas definições de inovação social



Fonte: Adaptado de Frazão *et al.* (2015)

Na mesma linha de pensamento, Moulaert *et al.* (2005) defendem o “conceito multidimensional” de inovação social e destacam três dimensões “que ocorrem de preferência em interação entre si”: “Satisfação das necessidades humanas”; "Mudanças nas relações sociais" (em termos de governança e do nível de participação das pessoas); "Aumento da capacidade sócio-política e do acesso aos recursos necessários para reforçar os direitos à satisfação das necessidades humanas e à participação (dimensão de *empowerment*)” (Moulaert *et al.*, 2005: 1976).

A obra *Social innovation overview: a deliverable of the project: “The theoretical, empirical and policy foundations for building social innovation in Europe”* (TEPSIE), reuniu as características mais comuns e consensuais sobre a definição do conceito de inovação social, das quais se destacam: é “um subtipo distinto de inovação”; conduz a resultados específicos que permitem medir as melhorias nas práticas existentes; pode ocorrer em qualquer sector ou ser multissectorial; “tem várias fases e níveis; é específico do contexto; não é neutro em termos de valor”; apresenta-se sob a forma de produto ou de

conteúdo ou de processo; “altera as relações sociais”; “aumenta a resiliência social e aumenta as capacidades sociopolíticas dos beneficiários e o acesso aos recursos (dimensão de empowerment)” (Caulier-Grice *et al.*, 2012: 16).

Os exemplos mais ilustrativos em Portugal são as políticas e programas europeus no âmbito da coesão social e territorial, como as iniciativas *Leader*, *Urban I e II*, *Emprego & Adapt* ou *EQUAL* (cf. Figueiredo, 2008; Henriques, 2003), que contemplam a inovação social como objetivo.

Na literatura, alguns autores analisaram a forma como a inovação social ocorre e como ela foi impulsionada, reconhecendo a centralidade coletiva dos atores da inovação social.

Os inovadores sociais serão atores socialmente empreendedores caracterizados como agentes de mudança (i) adotando uma missão social; (ii) procurando continuamente novas oportunidades para servir esta missão; (iii) empenhando-se num processo contínuo de inovação, adaptação e aprendizagem; (iv) não se limitando à mobilização dos recursos disponíveis; e (v) prestando contas aos seus clientes e beneficiários (Silva & Almeida, 2015: 37).

Neste sentido, poderá argumentar-se que as "lentes" através das quais é possível compreender a inovação social são as pessoas, os movimentos de mudança e as organizações (cf. Mulgan *et al.*, 2007). A história é preenchida com exemplos de impulsionadores de novas ideias para resolver problemas sociais, exemplos de movimentos que deram visibilidade aos problemas sociais e os colocaram nas agendas políticas, e organizações que têm de se renovar quando confrontadas com novas realidades (questões organizacionais, políticas, económicas ou sociais globais / locais). A metáfora sobre “a simbiose desconfortável das «abelhas» e das «árvores»” é utilizada para ilustrar o processo de mudança social:

A mudança social depende (...) das alianças entre o que se poderia chamar as 'abelhas' e as 'árvores'. As abelhas são as pequenas organizações, indivíduos e grupos que têm as novas ideias, e são móveis, rápidas e capazes de se polinizarem transversalmente. As árvores são as grandes organizações - governos, empresas ou grandes ONGs - que são pobres em criatividade mas geralmente boas em implementação, e que têm a capacidade de resistência, raízes e escala para fazer as coisas acontecerem. Ambas precisam uma da outra, e a maioria das mudanças sociais provém de alianças entre as duas, tal como a maioria das mudanças dentro das organizações depende de alianças entre líderes e grupos bem abaixo da hierarquia formal (Mulgan *et al.*, 2007: 20).

Corroborando os mesmos princípios, André e Abreu (2012) argumentam que é possível encontrar inovação social em políticas públicas ou empresas privadas, no entanto é

mais frequente encontrá-la em iniciativas da sociedade civil (nomeadamente produzidas por organizações da economia social). Neste sentido, pode dizer-se que a inovação social “é um produto da sociedade civil ou resultado de pressões da sociedade civil” (André & Abreu, 2012: 129).

Outro universo de significado é construído quando se propõe um conceito mais abrangente de inovação social, enfatizando o seu carácter contextual e comunitário. Desta forma, combina necessariamente duas dimensões centrais: uma estrutural, que reporta a mudanças ao nível da institucionalização (“leis, regulamentos, organizações, hábitos”); e outra relativa à agência, ao papel da ação social na dinâmica de mudança e transformação dos elementos estruturantes do *statu quo* (cf. Moulaert *et al.*, 2005; Moulaert *et al.*, 2007). Está-se perante uma conceção a várias escalas, ou seja, a análise aos níveis micro, meso e macro de fenómenos de inovação social. Assim, a análise não se centra nos atores da inovação social, mas sim na combinação de atores e impactos da inovação social nos vários níveis de ação.

A literatura enfatiza também a importância do território, do envolvimento do local (organizações sociais locais, empresas locais, sociedade civil, entre outros) na análise dos problemas sociais. Argumenta-se que o “território é central (...) quer como campo de ação, quer como conceito analítico” (Dyck & Broeck, 2013: 7), na medida em que é através da força do território local que os atores sociais reivindicam melhores condições de vida (atribuindo-lhes capacidade de ação). Neste sentido, deverá privilegiar-se “uma abordagem de desenvolvimento que leva a sério a ética, bem como o território” (*Idem, ibidem*).

No entanto, três riscos analíticos e estratégicos podem decorrer da “tendência em dar prioridade ao local como ‘o’ nível adequado para a mudança social” (Moulaert *et al.*, 2005). Enquanto o perigo do localismo sociopolítico se refere à “crença no poder da agência e instituições locais para ‘melhorar o mundo’, ignorando a espacialidade interescalar dos mecanismos e estratégias de desenvolvimento”, o perigo do localismo ‘existencial’ relaciona-se com a “ideia de que todas as necessidades devem ser satisfeitas dentro do local<sup>37</sup>, pelas instituições locais”; e a armadilha da ‘subsidiariedade mal compreendida’ inclui a crença de que o Estado partilhará o orçamento e outras responsabilidades com o local (cf. Moulaert *et al.*, 2005: 1978).

---

<sup>37</sup> “*Local heimat*” no original em alemão, o que quer dizer “origem local”.

### 2.3.3. Rede Local de Intervenção Social

Nas últimas décadas, em Portugal, os protocolos de parceria e a contratualização entre entidades públicas e privadas têm assumido, como referido anteriormente, uma grande centralidade. Simultaneamente, as funções dos diferentes intervenientes são redesenhadas, as funções de coordenação / supervisão são atribuídas às organizações públicas, e as funções operativas, na resolução de problemas sociais, às organizações privadas (quer sejam da economia social ou do setor lucrativo).

Neste quadro de reformulação de conceções e de redefinição de uma filosofia de intervenção, é reconhecido o contributo das entidades do setor social no apoio aos indivíduos e às famílias em situação de maior vulnerabilidade social, surgindo a RLIS, em setembro de 2013, na lógica dos modelos de “*welfare mix*”.

O Estado concebeu, deste modo, um “modelo de organização, de intervenção articulada e integrada, de entidades públicas ou privadas com responsabilidade no desenvolvimento da ação social” (“Despacho n.º 12154/2013,”), regendo-se por princípios de contratualização, cultura de direitos e obrigações e intervenção de proximidade (cf. *idem*).

#### 2.3.3.1. Contextualização sociopolítica

A pobreza e a exclusão social são realidades cuja raiz se perde no tempo e na História. No entanto, passaram a fazer parte das preocupações e agendas políticas nacionais e internacionais, enquanto problemas sociais, no séc. XX, principalmente no período pós II Guerra Mundial. A pobreza e a exclusão social são simultaneamente causa e efeito da existência de desigualdades sociais: “Por pobres devem entender-se as pessoas, famílias e grupos de pessoas cujos recursos (materiais, culturais e sociais) são tão limitados que os excluem do nível de vida minimamente aceitável do Estado-membro onde residem” (UE, 1984).

A definição do conceito de pobreza, apesar de muito discutida e explorada a nível nacional e internacional, ainda não reuniu consenso no meio académico. A complexidade analítica da problemática é comumente reconhecida, sendo-lhe atribuída uma diversidade de causas e consequências, com maior ou menor incidência, dependendo da localização geográfica e da volatilidade contextual (em termos económicos, sociais e políticos).

A Comissão sobre Direitos Sociais, Económicos e Culturais, das Nações Unidas (2001), definiu pobreza como “condição humana caracterizada por privação sustentada ou

crónica de recursos, capacidades, escolhas, segurança e poder necessários para o gozo de um adequado padrão de vida e outros direitos civis, culturais, económicos, políticos e sociais” (OIT, 2003). É um fenómeno intemporal, sendo uma constante não só na História de Portugal como da generalidade dos países, hoje considerados desenvolvidos. Contudo, existem duas marcas temporais na História portuguesa que permitiram a identificação do problema e a sua inclusão nas agendas políticas: a Revolução de 25 de abril de 1974 e a adesão de Portugal à então Comunidade Económica Europeia, em 1986. Assim, as décadas de 70 e 80 foram marcos importantes na luta contra a pobreza e a exclusão social, primeiro com a criação do Estado-Providência português e depois com a aplicação de Programas Europeus de Luta contra a Pobreza, que culminaram com a adoção do Programa Nacional de Luta contra a Pobreza<sup>38</sup> em 1990 (OIT, 2003).

A publicação da Lei de Bases da Segurança Social<sup>39</sup>, em 1984, é outro marco de interesse para a investigação, porquanto definiu as responsabilidades do Estado em matéria de ação social, no que respeita ao financiamento e fiscalização das atividades desenvolvidas, de execução direta ou através da celebração de acordos com outras entidades públicas ou privadas. Neste sentido, a ação social poderia ser dinamizada pelos municípios, pelas casas do povo ou por instituições particulares de solidariedade social (IPSS) (cf. Cardoso, 2013). Lembra-se que a cooperação entre o Estado e as IPSS<sup>40</sup> já havia sido regulamentada quatro anos antes.

O modelo de cooperação implica a celebração de protocolo de cooperação, atualmente com uma periodicidade bianual, entre o Estado e os representantes das IPSS, designadamente a Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade (CNIS), a União das Misericórdias Portuguesas (UMP) e a União das Mutualidades Portuguesas (UMP). Os acordos de cooperação regem-se pelos princípios da subsidiariedade, proporcionalidade, solidariedade e participação.

Simultaneamente, proliferaram programas de financiamento que incentivavam as entidades locais a trabalharem em conjunto na procura de soluções para os problemas sociais, dos quais se destacam: os Projetos de Desenvolvimento Integrado de Ação Social

---

<sup>38</sup> Criado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/90.

<sup>39</sup> Lei n.º 28/84 de 14 de agosto.

<sup>40</sup> Despachos normativos n.º 387/80 e n.º 388/80, de 31 de dezembro. *Vide* as alterações que se seguiram pelos Despachos Normativos n.º 118/84, de 8 de junho, e n.º 12/88, de 12 de março, e posteriormente pelo Despacho Normativo n.º 75/92, de 20 de maio.

(PDIAS); a Iniciativa Comunitária EQUAL<sup>41</sup>, o Plano Nacional de Ação para a Inclusão (PNAI)<sup>42</sup> e, mais recentemente os Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)<sup>43</sup> e os Programas Operacionais de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas (POAPMC)<sup>44</sup>.

A criação da Rede Social<sup>45</sup> foi outro marco decisivo no percurso histórico-social do fortalecimento das relações entre entidades públicas e privadas e, conseqüentemente, na consolidação de modelos de governança territorial.

A Rede Local de Intervenção Social (RLIS)<sup>46</sup>, selecionada enquanto exemplo de medida de política que privilegia a intervenção social, numa lógica de governança territorial, assenta numa intervenção articulada de entidades públicas e instituições particulares de solidariedade social ou equiparadas do sector da economia social. Defende a concretização de um adequado acompanhamento social das situações de maior vulnerabilidade através da constituição do Serviço de Atendimento e Acompanhamento Social (SAAS)<sup>47</sup>. É relevante estrategicamente porque contribuiu para os objetivos do Acordo de Parceria Portugal 2020 de reforçar a cobertura e qualidade dos serviços de apoio à inclusão social de grupos particularmente vulneráveis a riscos de pobreza e exclusão social, ao aumentar as respostas de parcerias locais e abordagens integradas de desenvolvimento social.

Da análise realizada, quer da multiplicidade de fatores que contribuem para o fenómeno da pobreza e exclusão social, quer da legislação enquadradora das medidas, programas e políticas acima descritas, surge a necessidade de correlacionar a situação económica portuguesa, mais concretamente os períodos de crise económica, com a produção de medidas, programas e políticas sociais.

A economia portuguesa, em quatro décadas, passou por cinco recessões<sup>48</sup>.

---

<sup>41</sup> Despacho n.º 24830/2002.

<sup>42</sup> Plano Nacional de Ação para a Inclusão (PNAI) relativo ao período de 2001-2003, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 91/2001, de 6 de agosto.

<sup>43</sup> Portaria N.º 396/2007, de 2 de abril.

<sup>44</sup> Portaria n.º 190-B/2015; Portaria n.º 51/2017; Portaria n.º 232/2018; Portaria n.º 217/2019; Portaria n.º 27/2021.

<sup>45</sup> A Resolução do Conselho de Ministros n.º 197/97, de 18 de novembro, cria o Programa Rede Social, retificada pela Declaração n.º 10-O/98, de 30 de maio.

<sup>46</sup> Criada pelo Despacho n.º 12154/2013, de 24 de setembro, e regulamentada pelo Despacho n.º 11675/2014, de 18 de setembro, alterada pelo Despacho n.º 5149/2015, de 18 de maio, bem como pela Portaria n.º 137/2015, de 19 de maio, regulamentada pelo Despacho n.º 5743/2015, de 29 de maio e pela declaração de retificação n.º 485-B/2015, de 12 de junho.

<sup>47</sup> Regulado pelas disposições inscritas na Portaria n.º 188/2014 de 18 de setembro.

<sup>48</sup> *Vide* “Crises da economia portuguesa” da Fundação Francisco Manuel dos Santos, disponível em <https://www.ffms.pt/crises-na-economia-portuguesa> (Consultado em 29-10-2021).

Figura 32 - Recessões económicas vs. Medidas, programas e políticas

<b>Datas</b>	<b>Governo</b>	<b>Acontecimentos externos</b>	<b>Acontecimentos internos</b>	<b>Consequências</b>	<b>Medidas, programas e políticas</b>
1983 / 1984	IX Governo Constitucional Primeiro-ministro: Mário Soares Período de governação: 1983.07.09 até 1985.11.06	Choque petrolífero de 1979	Subida dos preços do petróleo fez disparar os preços dos bens essenciais; Pedido de ajuda e intervenção do Fundo Monetário Internacional (FMI)	Queda da economia: 3% no PIB real per capita. Aumento do desemprego de 5,7% para 6,6%. Diminuição dos rendimentos da população.	Lei de Bases da Segurança Social Regulamentação da cooperação entre o Estado e as IPSS Iniciativa Comunitária EQUAL
1992 / 1993	XII Governo Constitucional Primeiro-ministro: Aníbal Cavaco Silva Período de governação: 1991.10.31 até 1995.10.25	A guerra do Golfo e a reunificação alemã	A adoção de uma política orçamental restritiva	Queda da economia: 1,1% no PIB real per capita. Aumento do desemprego de 3,7% para 5,3%. Quebra no investimento	
2002 / 2003	XIV Governo Constitucional Primeiro-ministro: António Guterres Período de governação: 1999.10.25 até 2002.04.06		Aumento do endividamento de empresas e particulares; Instabilidade governativa após demissão do primeiro-ministro António Guterres.	Queda da economia: 2,9% no PIB real per capita. Aumento do desemprego de 4% para 7%. Retração do consumo e do investimento.	Plano Nacional de Ação para a Inclusão (PNAI)
2008 / 2009	XVII Governo Constitucional Primeiro-ministro: José Sócrates Período de governação: 2005.03.12 até 2009.10.26	Crise financeira internacional (efeitos da recessão na economia americana)	Diminuição das exportações; Crise no sistema bancário (nacionalização do BPN)	Queda da economia: 4,4%. Aumento do desemprego de 8% para 9,5%. Diminuição da produção (cerca de 20%) e das exportações.	Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)
2010 / 2013	XVIII Governo Constitucional Primeiro-ministro: José Sócrates Período de governação: 2009.10.26 até 2011.06.20	Países europeus também entram em recessão	Desequilíbrio das contas públicas (dívida pública e privada elevadas). Assinatura do Memorando de Políticas Económicas e Financeiras, em maio de 2011, entre o Estado Português e o Fundo Monetário Internacional, a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu. O primeiro-ministro José Sócrates demitiu-se após o chumbo do pacote de austeridade no Parlamento.	Queda da economia: 6,9%. Aumento do desemprego (chegou a ultrapassar os 17%). Diminuição do consumo (superior a 10%).	
	XIX Governo Constitucional Primeiro-ministro: Pedro Passos Coelho Período de governação: 2011.06.20 até 2015.10.30				Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas (POAPMC) Rede Local de Intervenção Social (RLIS)

Fonte: produção própria, baseada em Fundação Francisco Manuel dos Santos e na legislação enquadradora das medidas, programas e políticas



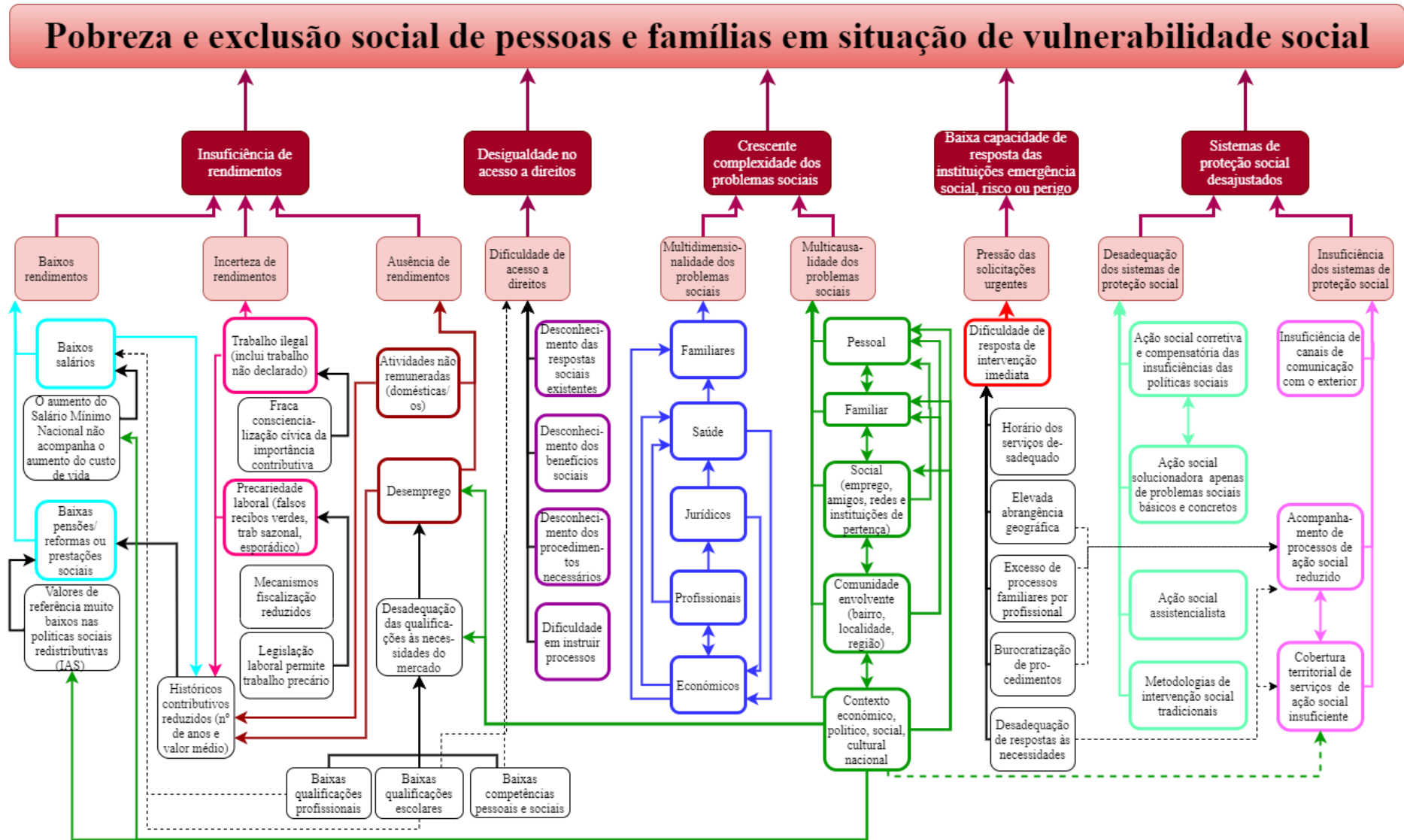
Apesar de apenas se analisarem as medidas, programas e políticas sociais que mais se relacionam com a presente investigação, é possível perceber uma relação direta entre os períodos de crise económica e o aumento da regulamentação de medidas, programas e políticas sociais.

A este propósito, Fernanda Rodrigues (2021), qualificou a ação social em Portugal como uma quase-política, defendendo que se caracteriza por uma política social: reticente, na medida em que “a ação social não se tem configurado como uma política, é sobretudo conhecida por algumas das suas atividades e ações” (Rodrigues, 2021) (falta definir o que caracteriza a sua essência); de cunho emergencial, detendo maior visibilidade sobretudo em períodos de crise (não tem um projeto definido, assente numa infraestrutura orgânica, com disponibilização de meios e com efeitos protetores); complementar das lacunas de outras políticas públicas; de orientação não específica e restritiva; sem definição de um padrão básico (cf. Rodrigues, 2021).

Ao longo dos anos, assistiu-se à adoção de diferentes abordagens teóricas e conceptuais na área do combate à pobreza e à exclusão social, na agenda política. De acordo com a legislação enquadradora da medida de política RLIS, o problema central é a pobreza e exclusão social de pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade social. Neste contexto, o conceito de “pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade” é utilizado para fazer referência a todas aquelas que se encontram em situação de “carência económica, de privação material e de perigo, bem como de não acesso a informação sobre benefícios, garantias e recursos da comunidade e outras situações de risco emergente (ex: sobre-endividamento)” (DDSP/UIS, 2016: 24-25).

No sentido de compreender a problemática em estudo, utilizou-se a metodologia da árvore de problemas (figura n.º 33), com o objetivo de identificar as causas principais. Da análise sobressaem múltiplas causas e diferentes níveis. Num primeiro nível de análise, foram identificados a insuficiência de rendimentos, a desigualdade no acesso a direitos, a crescente complexidade dos problemas sociais, a baixa capacidade de resposta das instituições a situações de emergência social, risco e perigo, e o desajuste dos sistemas de proteção social. As causas podem ser subdivididas em dimensões micro (das características e especificidades das pessoas), meso (das características e especificidades das organizações) e macro (das características e especificidades do contexto económico, político, cultural e social).

Figura 33 - Árvore de problemas



Fonte: produção própria

Por exemplo, no caso da insuficiência financeira, assiste-se a uma combinação de fatores de ordem económica (o aumento do Salário Mínimo Nacional não acompanha o aumento do custo de vida), política (valores de referência muito baixos nas políticas sociais redistributivas), jurídica (legislação laboral), educacional (desadequação das qualificações escolares e profissionais, baixas qualificações e baixas competências para a empregabilidade), social e cultural (fraca consciencialização cívica da importância contributiva e históricos contributivos reduzidos).

Também se pode verificar um entrecruzamento causal, no segundo nível de análise, em que algumas dimensões afetam mais do que um fator. Assim sendo, poder-se-á assumir que a pobreza e a exclusão social de pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade social se revestem de uma complexidade analítica e causal.

A execução dos projetos RLIS, cujo financiamento provinha dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), no âmbito do Programa Operacional Inclusão Social e Emprego, decorreu entre 2015 e 2020<sup>49</sup>. Findo o período de financiamento, alguns projetos tiveram continuidade ao abrigo dos acordos atípicos com o Instituto da Segurança Social.

Paralelamente, está a ser preparada a transferência de competências para os municípios<sup>50</sup>, de que fazem parte integrante os Serviços de Atendimento e Acompanhamento Social<sup>51</sup>, a coordenação administrativa e financeira dos CLDS<sup>52</sup>, bem como a celebração e acompanhamento dos contratos de inserção dos beneficiários do RSI<sup>53</sup>.

Fernanda Rodrigues (2021), numa conferência intitulada “Ação Social em Portugal: transferência para as autarquias”, incitou à reflexão sobre as implicações das dificuldades que se têm verificado na transição de uma prática de ajuda para uma estratégia de política pública.

---

<sup>49</sup> Vide lista de projetos aprovados | Eixo 1- Eixo 2 - Eixo 3 - Eixo 4| reportada a 2021/04/01, disponível em [https://poise.portugal2020.pt/documents/10180/115653/Lista\\_de\\_Operacoes\\_Aprovadas\\_POISE\\_05.04.2021.xlsx/dcc08b96-06f7-4119-93af-24e01a480fcd](https://poise.portugal2020.pt/documents/10180/115653/Lista_de_Operacoes_Aprovadas_POISE_05.04.2021.xlsx/dcc08b96-06f7-4119-93af-24e01a480fcd) [consulta em 29/10/2021].

<sup>50</sup> O Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto, concretiza a transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais, no domínio da Ação Social.

<sup>51</sup> Portaria n.º 63/2021, de 17 de março - Regula o disposto nas alíneas a) e e) do n.º 1 do artigo 3.º e do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto, nomeadamente os termos de operacionalização da transferência de competências, em matéria de serviço de atendimento e de acompanhamento social (SAAS) de pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade e exclusão social, para as câmaras municipais.

<sup>52</sup> Portaria n.º 64/2021, de 17 de março - Define, nos termos da alínea h) do n.º 1 do artigo 3.º e do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto, o exercício de competências de coordenação administrativa e financeira do programa de contratos locais de desenvolvimento social pelas autarquias locais.

<sup>53</sup> Portaria n.º 65/2021, de 17 de março - Estabelece os termos de operacionalização da transição de competências em matéria de celebração e acompanhamento dos contratos de inserção dos beneficiários do RSI para as câmaras municipais, tendo em consideração o disposto na alínea f) do n.º 1 do artigo 3.º e no artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto.

Os resultados do questionamento poderão resumir-se nas seguintes consequências:

- um reconhecimento mitigado da ação social (apenas visível em situações de maior fragilidade social), até aos dias de hoje;

- uma escusa da sua vinculação e da definição de padrões básicos e garantidos;

- uma confusão entre a diversidade e a disparidade, na medida em que a diversidade de formas de ser ação social, designadamente a nível local, é tal, que dentro da própria ação social há desigualdades de enquadramento, de recursos e de entendimento;

- uma definição de ações baseadas em projetos que não se transformam em garantias, que são oportunidades, funcionam durante um tempo com recursos humanos e materiais, mas não nos garantem a perenidade, nem a sustentação daquilo que se configura adequado, oportuno e necessário;

- uma área da ação social que gere aquilo que lhe dão e não um setor munido de recursos materiais e humanos adequados (cf. Rodrigues, 2021).

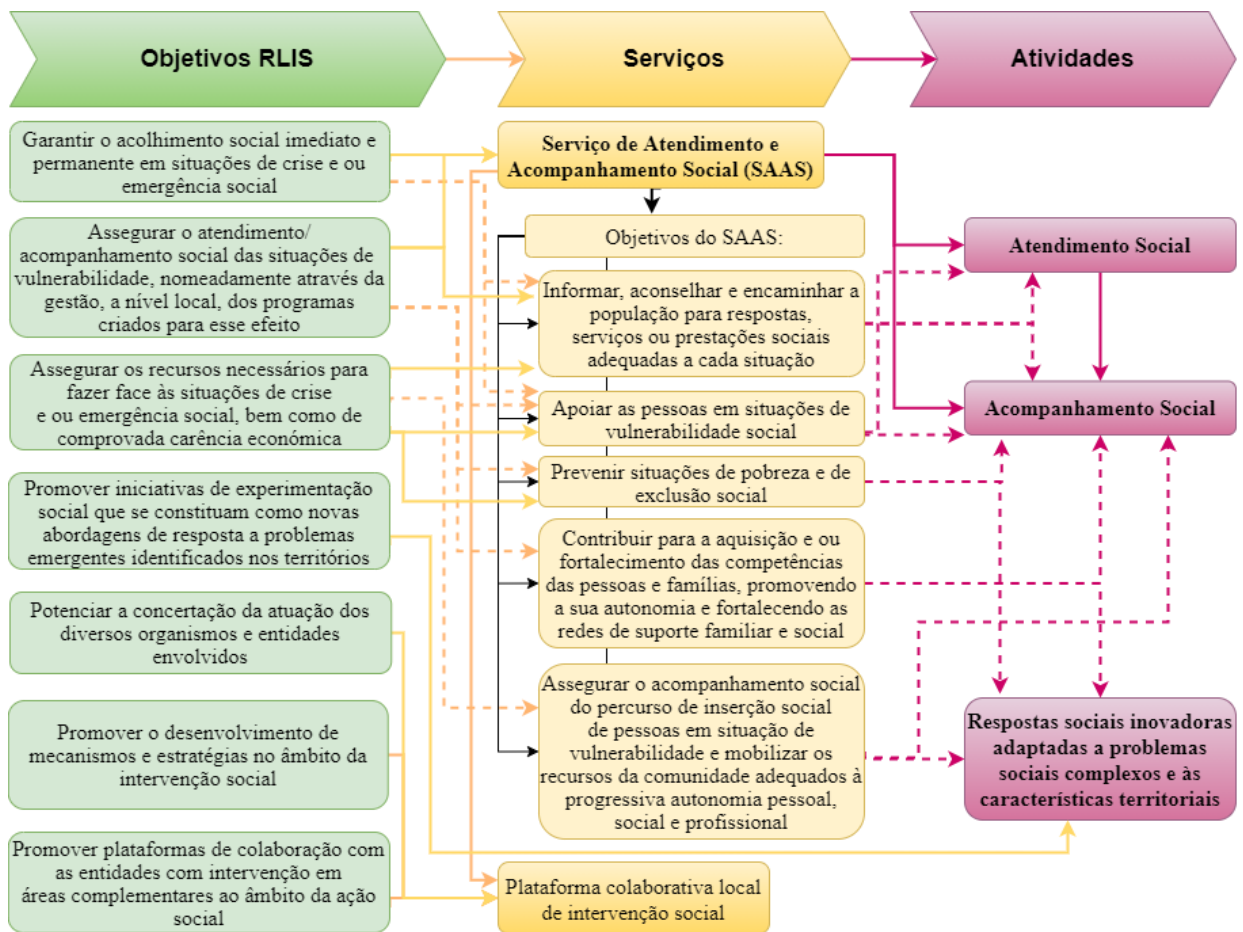
Pelas razões acima referidas, esta autora defende que o modelo de ação social em Portugal ainda não está consolidado e termina concluindo que “[t]udo isto se agiganta na hora da descentralização” (Rodrigues, 2021).

#### 2.3.3.2. Análise da medida de política

Atendendo ao público-alvo das atividades, às suas especificidades e vulnerabilidades, considerou-se fundamental introduzir mecanismos inovadores e facilitadores do processo de inclusão social. Neste sentido, o aviso de abertura do concurso convidava as entidades promotoras à criação de respostas inovadoras de combate à pobreza e à exclusão social.

Durante o período de funcionamento, a RLIS privilegiou a existência de parcerias estratégicas, com o objetivo de criar sinergias entre os recursos e as competências existentes, no/s concelho/s de abrangência, por forma a dar resposta às necessidades das populações com maior eficácia e eficiência. No âmbito desta medida de política, pressupunha-se o envolvimento de todas as instituições que atuassem na área da intervenção social e no combate à pobreza e à exclusão social, para delinear metodologias de trabalho conjuntas e definir os papéis e responsabilidades de cada uma.

Figura 34 – Medida de política RLIS



Fonte: produção própria, com base na legislação enquadradora

O modelo de gestão da RLIS assenta numa lógica de descentralização e contratualização de serviços, com o intuito de garantir a flexibilidade e a subsidiariedade da sua implementação, do seu acompanhamento e da respetiva monitorização. Prevê, pois, três níveis de intervenção e de responsabilidade, sendo que ao Estado compete acompanhar e monitorizar todos os níveis de intervenção central, distrital e local.

Apesar de se tratar de um aspeto menos claro no enquadramento legislativo, na verdade, na operacionalização verifica-se ser necessária a aprovação do Serviço Local da Segurança Social, tanto para a atribuição de prestações de carácter eventual - com a finalidade de colmatar situações de emergência social e de comprovada carência económica -, como para a contratualização no âmbito da intervenção social (Acordo de Inserção Social).

Se, por um lado, esta regulação por parte das entidades públicas, é um fator essencial na garantia de equidade no cumprimento de regras transversais e monitorização de gastos e resultados, por outro, pode produzir ou ampliar as tensões já identificadas por Godinho e Henriques (2013) no quadro do Programa Rede Social: entre a obediência a uma estrutura

*top-down* de planeamento de políticas sociais, ancorada em instrumentos normalizados, e uma lógica participativa de tipo *bottom-up*; entre a flexibilidade e a geometria variável nas condições de funcionamento, e o estatuto orgânico e padronizado de órgãos, instrumentos e recursos.

Na verdade, no que concerne à RLIS, não existem ainda<sup>54</sup> resultados oficiais de avaliação, seja dos projetos-piloto ou dos acordos aprovados a partir de 2016. Existem, porém, alguns dados que têm sido recolhidos em estudos académicos e outros com enfoque na intervenção da RLIS.

Visando colmatar esta necessidade, pretende-se realizar a análise da medida de política e contribuir com pistas para a sua avaliação.

Construir uma Teoria da Mudança da medida de política tem como objetivo constituir uma base de trabalho que revele o planeamento estratégico, através da descrição da iniciativa, mostrando “de que forma as primeiras mudanças se relacionam com mudanças mais intermédias e depois com mudanças a mais longo prazo” (Ellis *et al.*, 2011).

A partir da leitura da legislação enquadradora da medida de política, foi possível construir a teoria da mudança (figura 35), estabelecendo relações entre os recursos existentes, as atividades propostas, os resultados, efeitos e impactos.

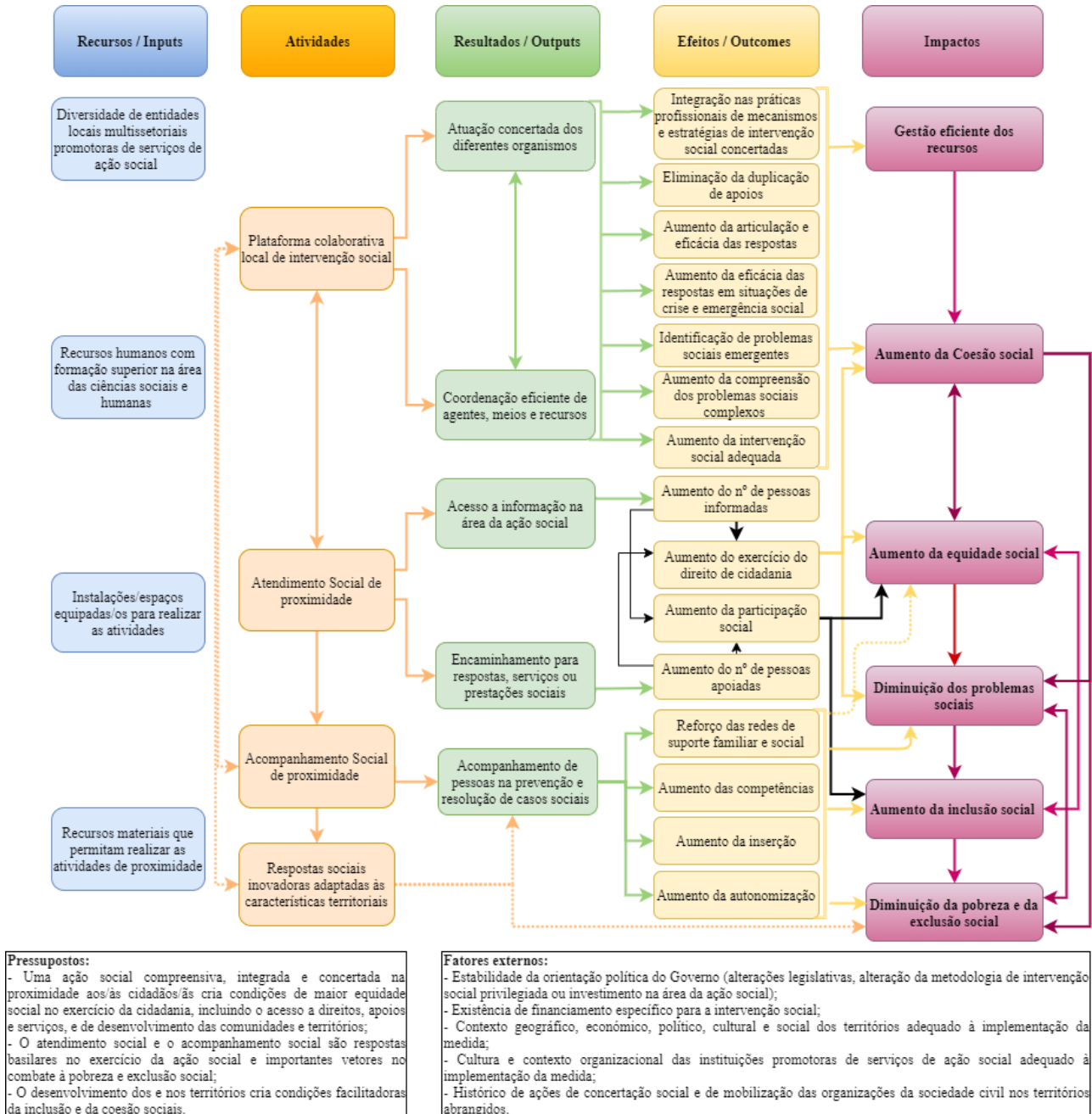
Uma ação social compreensiva, integrada e concertada na proximidade aos/às cidadãos/ãs cria condições de maior equidade social no exercício da cidadania, incluindo o acesso a direitos, apoios e serviços, e de desenvolvimento das comunidades e territórios; o atendimento social e o acompanhamento social são respostas basilares no exercício da ação social e importantes vetores no combate à pobreza e exclusão social; o desenvolvimento dos e nos territórios cria condições facilitadoras da inclusão e da coesão sociais. Neste sentido, reunidos os recursos necessários (disponibilizados através de financiamento público), é possível implementar uma plataforma colaborativa local de intervenção social e criar um SAAS, ou seja, um serviço de atendimento de primeira linha, que responde eficazmente às situações de crise e / ou de emergência sociais, bem como ao acompanhamento social destinado a assegurar o apoio técnico, tendo em vista a prevenção e resolução de problemas sociais (cf. DDSP/UIS, 2016). Com este serviço, fica facilitada: a promoção da inserção social e comunitária; a contratualização para a inserção, como instrumento mobilizador da corresponsabilização dos diferentes intervenientes; a personificação, a seletividade e a

---

<sup>54</sup> Durante a realização da presente investigação (entre 2017 e 2021) não foram tornados públicos quaisquer relatórios de avaliação da RLIS.

flexibilidade de apoios sociais; a intervenção prioritária das entidades mais próximas dos cidadãos; a valorização das parcerias para uma atuação integrada; a intervenção mínima, imediata e oportuna (cf. DDSP/UIS, 2016).

Figura 35 - Teoria da mudança



Fonte: produção própria, com base na legislação enquadradora

As mudanças esperadas são, assim, a gestão eficiente dos recursos, o aumento da equidade social, da inclusão social, uma diminuição dos problemas sociais e, consequentemente, um aumento da coesão social e uma diminuição da pobreza e da exclusão social.

Através da execução da Teoria da Mudança (figura 35), foi possível perceber o racional por detrás do desenho da medida de política e evidenciar a sua cadeia de valor. Assim, através da análise das relações entre as diferentes componentes (recursos → atividades → resultados → efeitos → impactos) é possível identificar o que deve ser avaliado, quando e como (cf. Ellis *et al.*, 2011).

Figura 36 - Foco da avaliação



Fonte: produção própria

Neste sentido, atendendo a que a metodologia de intervenção social prevista aquando da formulação da medida de política (assente em modelos de governança, na transferência / delegação de competências de ação social, na descentralização, na proximidade e na inovação social) tinha como objetivo diminuir a pobreza e a exclusão social, para avaliar a medida de política será necessário ter em conta os indicadores de referência antes e depois da implementação da medida. Isto significa que é necessário ter acesso aos indicadores considerados na fase de diagnóstico, relativos à gestão eficiente dos recursos, à equidade social, à inclusão social, à coesão social, ao número de problemas sociais existentes e às taxas de pobreza e de exclusão social, para se poder proceder à avaliação. Por outro lado, será necessário aceder à identificação sobre as metas objetivas que se pretendia atingir com a medida, bem como aos dados referentes à sua operacionalização.



## 2.4. Reflexão conclusiva

A contemporaneidade acresceu desafios à análise das políticas sociais, porquanto introduziu níveis de complexidade nas diferentes fases do respetivo ciclo de vida, com repercussões quer ao nível da sua forma, quer ao nível do seu conteúdo. Em primeiro lugar, a instabilidade e a imprevisibilidade que caracterizam a realidade atual não se compatibilizam com as estratégias de intervenção política e social “tradicionais”; em segundo lugar, introduzem componentes suplementares aos problemas sociais “tradicionais”, inviabilizando a utilização de muitas das conceções teórico-metodológicas que, face às circunstâncias, se tornaram rudimentares ou mesmo obsoletas.

Neste cenário, emergiram formas renovadas de pensar, compreender e atuar sobre a realidade, sob a premissa de que “[n]ão podemos resolver problemas horizontais complexos com soluções verticais de comando e controlo” (Goldsmith, 2010: 8).

A análise holística da relação entre governação e governança, como defendido anteriormente, permitirá compreender e identificar mudanças, continuidades e reformulações no âmbito das políticas sociais.

Figura 37 - Metagovernança enquanto desenho e gestão de combinações de hierarquias, redes e mercados

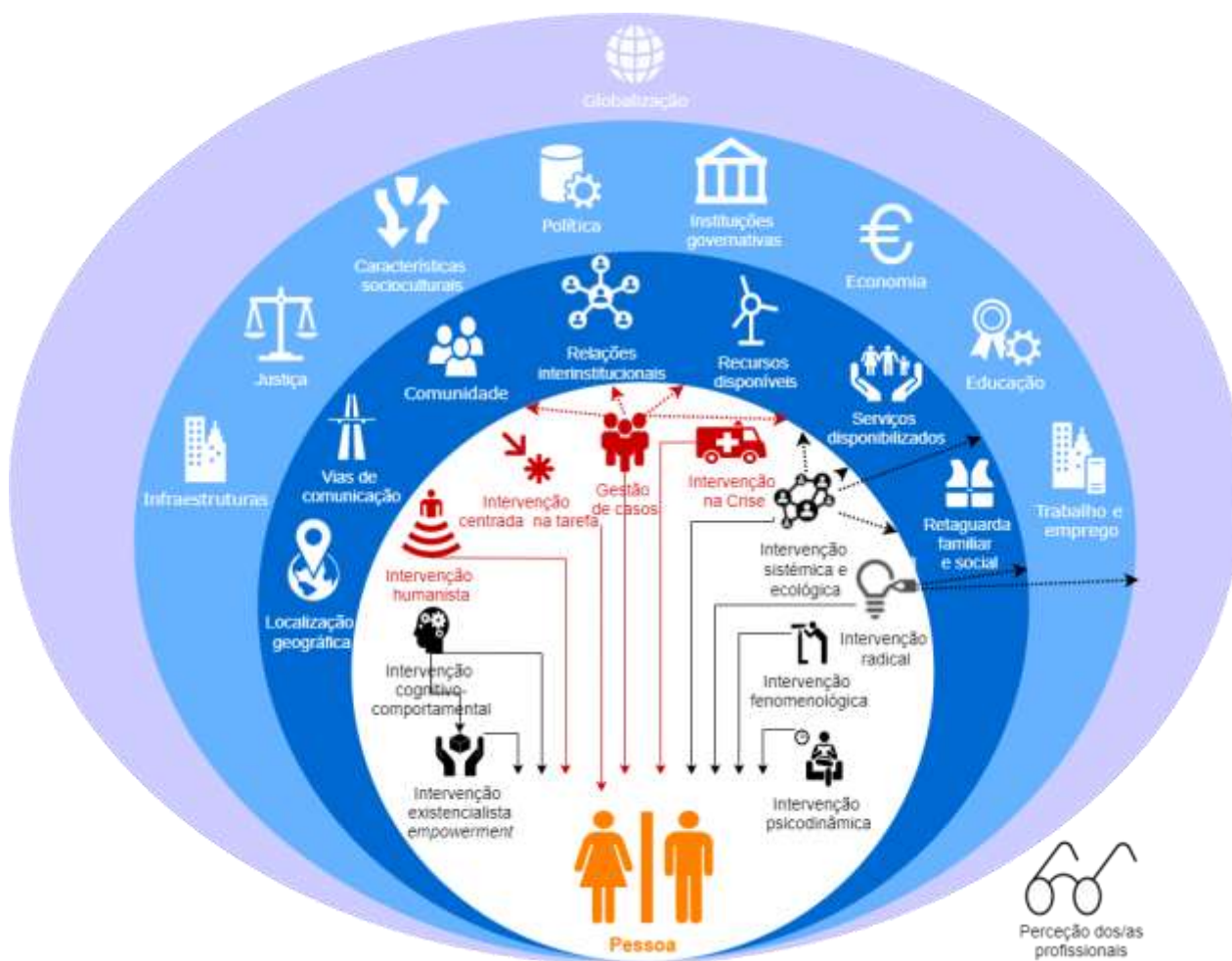


Fonte: adaptado de Meuleman (2008) e Considine (2006)

O espólio académico e político consultado apresenta uma panóplia de opções conceptuais no que se refere a formas de organização e de relação entre Estado, mercado e sociedade civil (representadas na figura 37), com base em experiências fundamentalmente internacionais (cf. Considine, 2006; Davis & Rhodes, 2000; DiGaetano & Strom, 2003; Gundelach *et al.*, 2017; Healey, 2006a; Jessop, 1998, 2011, 2015; Meuleman, 2008, 2011, 2012, 2015; Pierre, 1999; Pierre & Peters, 2000, 2019; Rhodes, 1996, 2017; Stoker, 1998; Van der Heiden *et al.*, 2013). Apesar de existirem já alguns estudos sobre esta relação tripartida no contexto português (cf. Covas & Covas, 2013; Dallabrida, 2015; Francisco, 2007; Marques, 2017; Matos, 2013; Monteiro & Horta, 2018; Pereira & Carranca, 2011), não foi possível identificar algum que focasse a sua atenção sobre esta relação, no ciclo de vida das políticas sociais, designadamente nos efeitos e impactos da mesma na vida das pessoas apoiadas, das organizações envolvidas e dos territórios.

Assumindo que “o objetivo final de uma rede é produzir o máximo valor público possível, maior do que a soma do que cada ator isoladamente poderia conseguir sem colaboração” (Goldsmith, 2010: 9), o interesse da investigação recai exatamente na caracterização das políticas sociais assentes em dinâmicas de governança em Portugal, mais concretamente na compreensão e caracterização das dinâmicas de governança presentes no ciclo de vida das políticas sociais, na identificação dos processos de compreensão dos problemas sociais contemporâneos e no valor social das intervenções que daí advêm. Esse é o motivo da seleção da Rede Local de Intervenção Social como exemplo de medida de política social assente em modelos de governança, que pugna pela promoção da concertação, da proximidade e da inovação social, mas também permite revelar e refletir sobre os possíveis paradoxos que tais propósitos enquadram e o modo como podem ser de facto efetivados.

Figura 38 - Intervenção social: modelos, cenários e relações



Fonte: produção própria

Tal como exposto anteriormente, as políticas sociais são implementadas por profissionais, que, no seu conjunto, utilizam diversos modelos de intervenção social nas suas práticas quotidianas. A figura representa a intervenção social preconizada por profissionais no ciclo de vida das políticas sociais, com maior destaque na fase da implementação, identificando os diferentes níveis de intervenção e modelos (cf. Albuquerque, 2013, 2014; Almeida, 2013; Amaro, 2015; Esgaio, 2014; García & Romero, 2014; Granja, 2008; Guadalupe, 2016; Healy, 2011; Hespanha, 2008; Johnsson & Svensson, 2005; Moura, 2006; Oliveira, 2016; Payne, 2002; Robertis, 2011; Santos, 2012; Vieira, 2017), bem como as relações subjacentes (profissionais, pessoas apoiadas, instituições e demais estruturais locais, regionais, nacionais e supranacionais).

Com o objetivo de problematizar o papel de profissionais na conceção, implementação e avaliação das políticas sociais, a investigação centrará a atenção intervenção social e na influência das estratégias utilizadas para a prossecução dos objetivos da medida de política

RLIS; ambiciona ainda contribuir para a reflexão sobre os modelos de intervenção mais favoráveis, em diferentes contextos de análise, para alcançar as mudanças sociais pretendidas. Desta forma, através da análise da RLIS, enquanto exemplo de medida de política assente em modelos de governança, serão identificados e caracterizados os modelos de intervenção social utilizados, bem como analisadas as adaptações das estratégias de intervenção às exigências atuais de inovação social e da produção de efeitos e impactos.

Neste campo, tentar-se-á refletir sobre a intemporalidade da teoria de Lipsky (1969) (retomando as abordagens teóricas exploradas no primeiro capítulo). Atendendo a que, desde a conceção teórica da figura e papel dos “*street level bureaucrats*” até à atualidade, decorreu meio século de história, inovação tecnológica, legislativa, técnico-administrativa, com as consequentes alterações das estruturas sociais, políticas, económicas e culturais, poder-se-á considerar atual? Qual a influência destes profissionais na conceção, implementação e avaliação das políticas sociais? Quais as consequências das exigências de inovação social, produção de efeitos e impactos na intervenção social que preconizam? E no seu papel no ciclo de vida das políticas?

Na investigação serão ainda analisadas as perceções de profissionais e de pessoas apoiadas pela medida RLIS sobre o papel dos profissionais que implementam as políticas, no sentido de perceber se existe uma representação social enquanto “agentes de mudança passivos” (Hughes & Wearing, 2007) ou ativos.

## **Capítulo 3 – Pressupostos e desenho Metodológico**

### 3.1. Objetivos de investigação

Atendendo a que a RLIS foi concebida como uma medida de política de combate à pobreza e à exclusão social, que prima, nos seus pressupostos de criação, pela adoção da lógica de governança multinível e se enquadra num modelo de intervenção social de proximidade concebido como inovador, optou-se por estudar a conceção, formulação, implementação e avaliação da RLIS, enquanto exemplo do/s percurso/s de uma medida de combate à pobreza e à exclusão social em Portugal.

Neste sentido, os propósitos gerais da pesquisa são: compreender em que medida a RLIS traduz processos inovadores de compreensão dos problemas sociais, de intervenção social e de produção de resultados, efeitos e impactos; compreender de que forma são avaliadas as políticas sociais assentes em dinâmicas de governança em Portugal; e contribuir, a partir dos dados recolhidos, com princípios e referenciais analíticos, para a reflexão sobre a avaliação de programas e políticas assentes em dinâmicas de governança local em três dimensões articuladas: na vida das pessoas apoiadas, nas organizações e no território local.

### 3.2. Fundamentação das opções metodológicas

Seguindo a tendência atual do debate epistemológico no que concerne à aceitação do paradigma de integração metodológica, opta-se pela metodologia mista, através da integração de métodos e técnicas quantitativas e qualitativas complementares, com o objetivo último de alcançar uma compreensão mais completa e holística da temática.

Na análise de fenómenos sociais complexos, as opções metodológicas não podem ser redutoras ou limitadoras, devem permitir uma adaptação flexível, quer ao objeto de estudo, quer à evolução da própria investigação. Neste sentido, “combinar a «precisão» analítica do paradigma quantitativo, com a «autenticidade» das abordagens sistémicas de cariz interpretativo é (...) «uma coabitação que está longe de ser um luxo; é antes uma necessidade se desejamos que dela nasçam resultados frutíferos»” (Coutinho, 2016: 35).

Se, por um lado, a metodologia quantitativa privilegia a medição objetiva e a quantificação dos resultados, por outro, a qualitativa dá ênfase aos processos e significados (cf. Creswell, 2007). São abordagens com características muito distintas, que se complementam na apresentação de resultados (cf. Coutinho, 2016; Creswell, 2007; Morais & Neves, 2007), permitindo: recolher e analisar de forma rigorosa tanto dados quantitativos como qualitativos; combinar os dois tipos de dados concomitantemente, complementando ou mesmo incorporando os resultados uns nos outros e nas múltiplas fases da investigação;

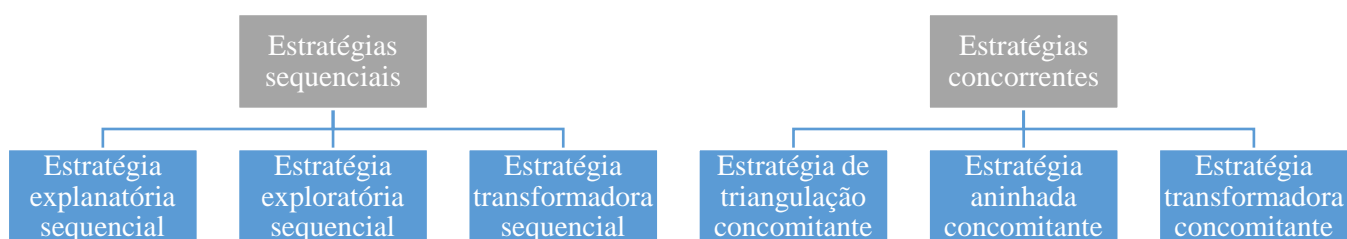
estruturar os procedimentos de recolha de dados, de acordo com as lentes teóricas ou conceptuais; dar prioridade aos diferentes procedimentos de recolha de dados, de acordo com as necessidades da investigação (cf. Creswell & Clarck, 2013).

Atendendo à especificidade do objeto da investigação, existe a necessidade de utilizar uma combinação de métodos de recolha de dados, uma vez que a utilização de uma única fonte poderia ser insuficiente. “[Q]uanto mais convergentes forem os resultados observados utilizando diferentes tipos de dados e / ou técnicas, mais consistentes são os resultados da pesquisa” (Paranhos *et al.*, 2016: 390). Se, por um lado, os dados quantitativos permitiram caracterizar as dinâmicas de governança, de intervenção social, de inovação social, os resultados, efeitos e impactos da implementação da RLIS, a nível nacional; por outro, os dados qualitativos contribuíram para perceber em que medida a RLIS traduz processos inovadores de compreensão dos problemas sociais, de intervenção social e de produção de resultados, efeitos e impactos e para entender de que forma são avaliadas as políticas sociais assentes em dinâmicas de governança em Portugal.

Tanto os métodos quantitativos como os qualitativos apresentam limitações. Ao conjugar os dois, as limitações do primeiro podem ser compensadas pelas potencialidades do segundo e vice-versa. O resultado da combinação dos dados permite uma abordagem mais completa do objeto de estudo, do que a utilização isolada de apenas um (cf. Creswell & Clarck, 2013).

Esta combinação de métodos, cujo intuito é a superação das fragilidades resultantes de estudos que têm por base uma única teoria, um único método, uma única série de dados e um único investigador, pode ser apelidada de “estratégias múltiplas de pesquisa de terreno” (Burgess, 1997: 158).

Figura 39 – Estratégias de investigação - Metodologia Mista



Fonte: produção própria, com base em Creswell (2007: 215 - 221)

Creswell (2007) apresentou seis estratégias principais de investigação na implementação da metodologia mista. De entre as estratégias apresentadas<sup>55</sup>, opta-se pela triangulação concomitante (cf. Creswell, 2007: 219), na medida em que, para além de ser a mais familiar entre os investigadores, é a que melhor se adequa aos objetivos da investigação, porque utiliza os métodos quantitativos e qualitativos para confirmar, validar ou corroborar os resultados dentro do mesmo estudo.

Esta estratégia apresenta potencialidades e limitações. Como principais vantagens da utilização desta técnica apontam-se a riqueza dos resultados e o ganho de tempo em comparação com as suas semelhantes.

No entanto, pressupõe uma maior perícia na análise de dados, na sequência da diversidade da proveniência dos resultados que se pretende comparar, podendo ocorrer dificuldade em resolver as disparidades que surjam entre os mesmos.

“[G]arantir que os resultados não dependam da natureza dos dados e / ou das técnicas utilizadas” é “uma das principais funções da triangulação” (Paranhos *et al.*, 2016: 390). Na literatura podem encontrar-se quatro tipos distintos de triangulação.

---

<sup>55</sup> Estratégia explanatória sequencial: caracteriza-se pela recolha e análise de dados cuja sucessão é ordenada, ou seja, em primeiro lugar, a quantitativa e, em segundo, a qualitativa (neste sentido, há uma priorização dos dados quantitativos). A integração dos dois métodos é efetuada durante a fase da interpretação dos resultados (cf. Creswell, 2007: 217);

Estratégia exploratória sequencial: é caracterizada por obedecer à sequência inversa da estratégia explanatória, na medida em que inicia o processo pela recolha e análise de dados qualitativos, seguida pela recolha e análise de dados quantitativos (nesta, dá-se prioridade ao aspeto qualitativo). À semelhança da anterior, os resultados quantitativos e qualitativos são integrados durante a fase de interpretação (cf. Creswell, 2007: 218);

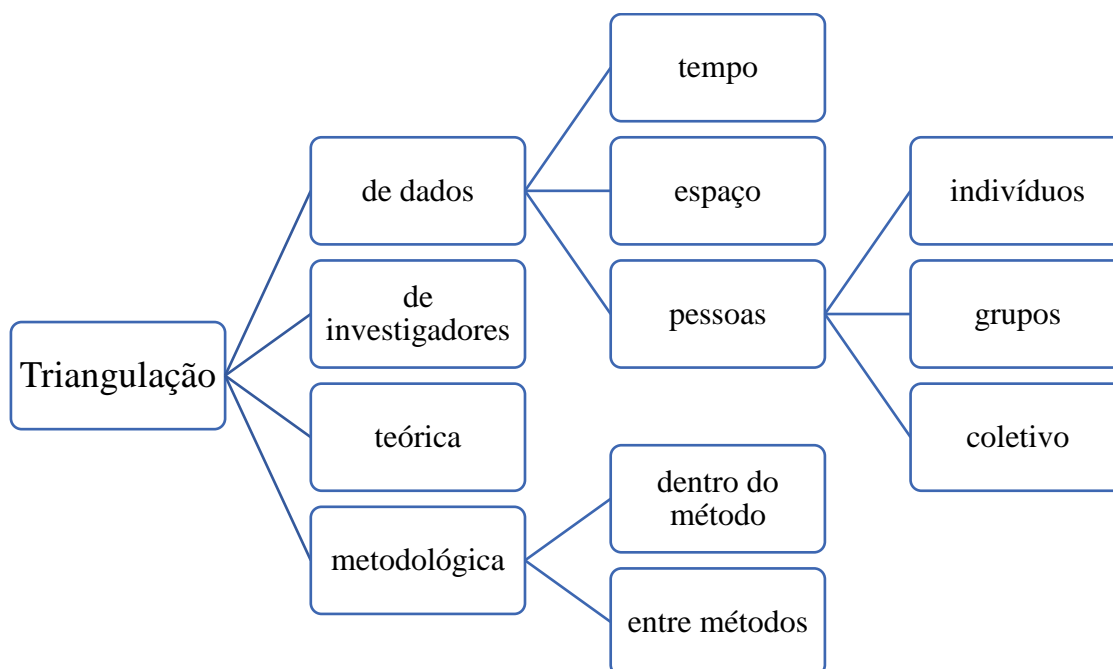
Estratégia transformadora sequencial: privilegia a adoção indiferenciada de qualquer um dos métodos, tanto se pode iniciar pelos quantitativos, como pelos qualitativos, ou pela utilização simultânea. Esta estratégia tem uma perspetiva teórica que norteia a investigação e os resultados das duas fases são integrados durante a fase de interpretação (cf. Creswell, 2007: 218-219);

Estratégia aninhada concomitante: identifica-se pela recolha e análise simultânea de dados quantitativos e qualitativos, em que se realiza a conjugação dos resultados dos diferentes dados na fase de análise, orientada ou não por uma perspetiva teórica (Creswell, 2007: 220);

Estratégia transformadora concomitante: é reconhecida pelo uso de uma perspetiva teórica específica, que influencia todas as escolhas metodológicas (por exemplo: definição do problema, identificação das fontes de dados, análise, interpretação e comunicação de resultados) (cf. Creswell, 2007: 221).



Figura 40 – Tipos de triangulação



Fonte: Produção própria, com base em Denzin (1978: 295 - 304)

O esquema representado na figura acima traduz a argumentação de Denzin (1978) no que respeita às diferentes tipologias de triangulação. Segundo o autor, a “triangulação de dados” pressupõe a utilização inter-relacionada de desenhos de investigação com cortes transversais e longitudinais no tempo, bem como estudos comparativos no espaço e análise de pessoas (ao nível individual, grupal e coletivo). Na “triangulação de investigadores” prevê-se que o objeto seja examinado por mais do que um investigador (diminuindo o risco de enviesamento e aumentando o grau de fiabilidade dos dados). A “triangulação teórica” refere-se à existência de teorias alternativas que concorrem entre si na investigação, ou seja, múltiplas perspetivas teórico-conceituais podem ser colocadas e analisadas em simultâneo, validando ou não a sua utilidade e o seu poder (cf. Denzin, 1978). O autor argumenta que “[c]olocar teorias alternativas contra o mesmo conjunto de dados é o meio mais eficiente de crítica e está mais confortavelmente em conformidade com o método científico” (Denzin, 1978: 297). Por último, apresenta a “triangulação metodológica”, que poderá assumir duas formas distintas, a triangulação dentro de um método ou entre métodos. Enquanto, na primeira, o método é utilizado em diferentes ocasiões, na segunda, privilegia-se a utilização de vários métodos para a análise de um mesmo objeto (cf. Denzin, 1978).

A aplicação dos quatro tipos de triangulação contribui para amplificar a robustez da investigação. Apesar de a triangulação de investigadores só ser possível num trabalho de investigação conjunto (não se coadunando com a presente investigação), pugnou-se por

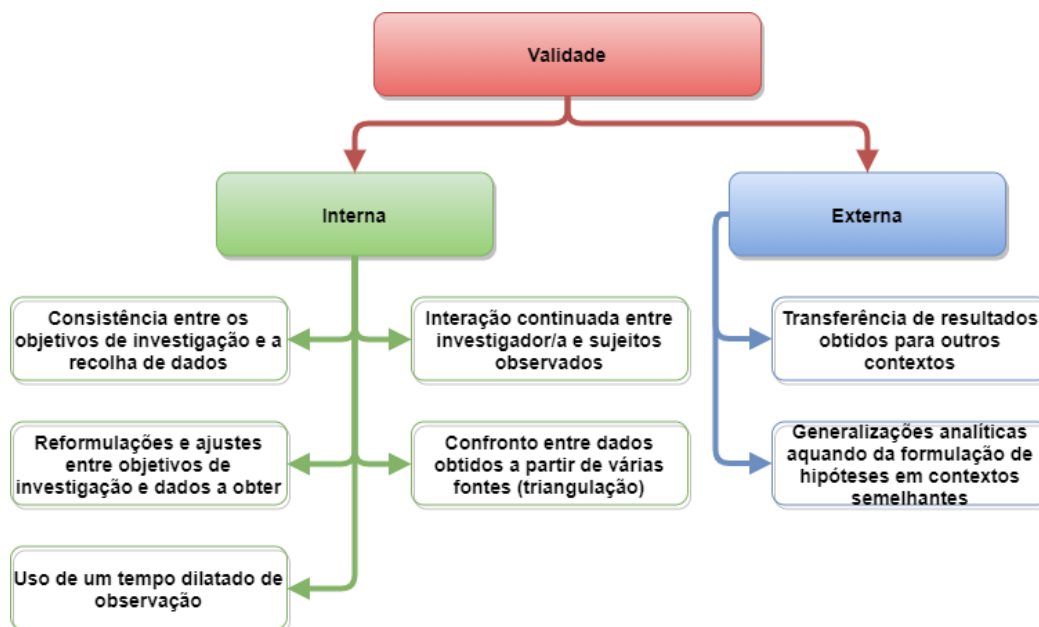
utilizar as restantes três formas de triangulação (a triangulação de dados, a teórica e a metodológica).

Assim, durante a fase empírica, foram combinadas técnicas e métodos de recolha de dados, tanto do referencial metodológico quantitativo, como do referencial metodológico qualitativo (cf. Creswell, 2014; Denzin, 1978). Pretende-se um elevado grau de integração metodológica, porquanto cada conjunto de dados recolhidos é relacionado com a teoria que lhe está subjacente. Fez-se também uma análise dos diferentes conjuntos de dados recolhidos, com o intuito de identificar semelhanças e diferenças significativas, analisar a sua complementaridade ou contradição (cf. Coutinho, 2016; Denzin, 1978).

O trabalho teórico realizado na primeira fase da investigação não ficou estanque, pelo que acompanhou todo o trabalho empírico. Apenas com uma articulação estreita entre a teoria e a ação investigativa é possível a compreensão e a recomposição da complexidade dos dados em análise.

A dialética sistemática entre o teórico e o empírico, que tem caracterizado a metodologia de investigação, permite garantir quer critérios de validade interna quer critérios de validade externa. O facto de a investigação ser sustentada por um quadro teórico de grande rigor conceptual e poder explicativo constitui um aspeto fundamental de garantia da validade interna (cf. Morais & Neves, 2007).

Figura 41 – Tipos de validade



Fonte: Produção própria, com base em Morais e Neves (2007: 8).

Durante a investigação houve uma preocupação em assegurar os critérios de fiabilidade e validade. Em primeiro lugar, toda a investigação se guiou por um quadro teórico orientador, que permitiu delinear eixos de análise consistentes com os objetivos de investigação, bem como uma comparação com estudos semelhantes. Em segundo lugar, optou-se pela adoção de protocolos no que respeita à análise, ao tratamento e à interpretação dos dados (analisados em detalhe mais à frente neste capítulo).

Por outro lado, adotaram-se as estratégias de validação interna apontadas por Morais e Neves (2007), os primeiros maioritariamente aquando da recolha e tratamento de dados e os segundos principalmente na fase de interpretação dos resultados obtidos.

### 3.3. Retrato Empírico. Técnicas de recolha de dados, constituição e caracterização da amostra

A recolha de dados foi subdividida em quatro etapas articuladas: exploratória, caracterização extensiva das RLIS, estudos de caso em profundidade e grupos focais.

A etapa exploratória serviu de base para a construção dos materiais de recolha de dados.

Realizou-se uma análise em profundidade da documentação enquadradora da medida de política RLIS (legislação, orientações técnicas, relatórios de execução disponibilizados pelas entidades promotoras e de artigos da imprensa nacional sobre a medida de política).

O objetivo da fase exploratória, portanto, é compreender os conceitos-chave da investigação, bem como recolher informações que serviram de base para a estruturação do inquérito por questionário, a aplicar na fase seguinte.

Em consonância com os objetivos de investigação e reconhecendo que o conhecimento da realidade em análise implica o envolvimento dos atores sociais que a constituem, bem como a análise do significado que atribuem às práticas, foram definidos os seguintes conjuntos populacionais:

- profissionais das equipas RLIS/SAAS;
- profissionais das estruturas locais, distritais e centrais do ISS;
- profissionais de instituições parceiras da RLIS/SAAS (poder local, justiça, saúde, educação, emprego, etc.);
- beneficiários da RLIS/SAAS;
- Ex-membros do governo (com envolvimento na conceção da RLIS).

### 3.3.1. Inquéritos por questionário

Com base no trabalho exploratório realizado, construíram-se os inquéritos por questionário que, posteriormente, foram submetidos à Comissão de Ética da Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Coimbra (FPCEUC). Para aceder ao campo foi ainda necessário solicitar autorização ao Instituto da Segurança Social (ISS) para a realização das entrevistas aos técnicos do ISS e das RLIS (atendendo à especificidade do contrato de prestação de serviços que obriga à confidencialidade total no que se refere ao atendimento e ao acompanhamento social).

Após a aprovação pela Comissão de Ética, os inquéritos foram enviados ao ISS, juntamente com o pedido de colaboração com a investigação.

Os dados recolhidos através dos inquéritos por questionário serviram para identificar as principais características das RLIS das NUT II<sup>56</sup> Norte, Centro e Alentejo. Este método é especialmente adequado para o conhecimento de uma determinada população (modos de vida, comportamentos, valores, modos de funcionamento, entre outras). A principal vantagem dos inquéritos por questionário é a possibilidade de quantificar uma multiplicidade de dados e de proceder a numerosas análises de correlação, para além de possibilitar uma leitura representativa da realidade.

Optou-se pela caracterização de todas as RLIS e não apenas de uma amostra, na medida em que importava obter informações relevantes sobre o universo, que garantissem a qualidade dos resultados da investigação. A RLIS nasceu em 2013 e não se encontravam disponíveis dados sobre o objeto de estudo que permitissem fazer a sua caracterização de outra forma. Era importante traçar um perfil das RLIS que possibilitasse identificar semelhanças e diferenças significativas a ter em conta na análise dos dados. Através da caracterização extensiva foi possível aceder a informações ricas sobre formas de organização (institucional e interinstitucional, com a adoção de diferentes modelos de governança territoriais), de intervenção social (principais metodologias e estratégias de intervenção

---

<sup>56</sup> As NUT (Nomeclatura de Unidades Territoriais) designam as sub-regiões estatísticas em que se divide o território dos países europeus (*vide* Regulamento CE n.º 1059/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de maio de 2003). As NUT estão subdivididas em 3 níveis: NUTS I, NUTS II e NUTS III. No caso de Portugal, as NUTS I referem-se a: Portugal Continental, Região Autónoma dos Açores e Região Autónoma da Madeira. As NUTS II: Norte; Centro; Lisboa; Alentejo; Algarve; Região Autónoma dos Açores e Região Autónoma da Madeira. As NUTS II subdividem em NUTS III, por exemplo: Serra da Estrela, Beira Baixa, Douro, Grande Lisboa, Baixo Alentejo e Península de Setúbal (*vide*: <https://www.pordata.pt/O+que+sao+NUTS>, [consultado em 29/10/2021]).

social), de inovação social (formas renovadas de atuar ou manutenção de intervenções tradicionais), de resultados, efeitos e impactos (intencionais ou não).

Os inquéritos por questionário serviram para identificar as principais características das RLIS nos territórios, no que concerne: à tipologia de intervenção (A, B ou C)<sup>57</sup>; à caracterização do território de intervenção (número de concelhos abrangidos e respetiva localização); à caracterização da equipa técnica; à execução do projeto (data de início e de *términus* do projeto, recursos afetos por rúbrica); aos recursos disponibilizados pelo projeto (número de viaturas, número de espaços físicos de atendimento e de atendimento descentralizados criados, horário de atendimento, meios de contacto); à partilha de recursos (número de viaturas, número de espaços físicos de atendimento cedidos por parceiros); aos indicadores contratualizados<sup>58</sup> (aprovados em candidatura e, nos casos em que se justifica, indicadores alterados, data e motivo da alteração); à execução física<sup>59</sup>; às relações interinstitucionais; às metodologias de intervenção utilizadas; às atividades inovadoras; e às relações de governança estabelecidas.

Depois de realizado um pré-teste, foram enviados inquéritos por questionário (*online*) a todas as equipas RLIS em funcionamento (excluindo as participantes no pré-teste) pertencentes às NUTII Alentejo (20 RLIS), Centro (53 RLIS) e Norte (54 RLIS), dadas as especificidades de cada território.

Por forma a simplificar a abordagem, foram enviados dois tipos de inquéritos para cada uma das RLIS: um de caracterização geral do projeto (tipologia, área de intervenção, indicadores contratualizados, execução financeira e relações interinstitucionais), para ser respondido pelo/a coordenador/a da RLIS; e outro de caracterização da intervenção social (dados da execução física extraídos da ASIP, metodologias de intervenção, atividades inovadoras e relações interinstitucionais), para ser respondido pela equipa técnica SAAS. Juntamente com o acesso ao formulário de inquérito, seguiu uma declaração de consentimento informado que, para além de explicar os objetivos e a finalidade da

---

<sup>57</sup> Definidas no Despacho n.º 5743/2015, de 29 de maio.

<sup>58</sup> Definidos na Declaração de Retificação n.º 485-B/2015, de 12 de junho – Define os Indicadores territoriais (correção do Despacho n.º 5743/2015 publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 104, de 29 de maio de 2015)

<sup>59</sup> Referente aos dados extraídos da ASIP - Sistemas de Informação de Suporte à Organização do Processo Individual, nomeadamente: o número de atendimentos sociais; o número de acompanhamentos sociais; o número de agregados familiares abrangidos; o número de Acordos de Inserção Social (AIS) formalizados; o número de AIS concluídos; o número de entrevistas realizadas no serviço; o número de entrevistas realizadas no domicílio; o número de contactos telefónicos; o número de articulações com outros serviços.

investigação, esclarecia sobre a garantia de anonimato, quer na recolha, quer no tratamento dos dados.

Foram enviados inquéritos por questionário, no dia 1 de julho de 2019, ao universo (128) de RLIS aprovadas. No entanto, à data de envio, encontravam-se apenas em funcionamento 99 projetos RLIS (uma redução de 23% em relação ao número total de projetos).

Foram negociadas e definidas datas para o preenchimento dos questionários pelas equipas técnicas. Nos casos em que não se obteve resposta no tempo previsto, realizaram-se novos contactos, primeiro por mensagem eletrónica e depois por contacto telefónico.

Durante o período de aplicação de inquéritos por questionário (entre 1/07/2019 e 31/10/2019) encerraram 46 projetos, havendo a registar uma quebra de 77% (1/07/2019) para 41% (31/10/2019) de projetos RLIS em funcionamento. Este facto condicionou bastante a participação de elementos das equipas RLIS e, por consequência, a recolha de dados. Não obstante, responderam 152 profissionais a exercer funções em 61 RLIS / concelhos distintos (48% do universo – 128 – e 62% das RLIS em funcionamento a 1/07/2019 – 99).

Figura 42 – Representatividade geográfica dos dados

Distribuição por NUT II	Norte				Centro				Alentejo			
Distribuição por tipologia	A	B	C	Total	A	B	C	Total	A	B	C	Total
Nº de projetos aprovados	15	9	30	54	8	10	36	54	2	1	17	20
Nº de pessoas que responderam	29	6	31	66	16	12	24	52	2	1	28	31

Fonte: Produção própria

No que respeita à origem dos dados recolhidos, a representatividade geográfica ficou garantida, tanto no que respeita à representatividade de profissionais que responderam ao inquérito por questionário por NUT II (Norte – 42,2%, Centro – 42,2% e Alentejo – 15,6%), como por tipologia de projeto (A – 19,5%, B – 15,6% e C – 64,8%).

De seguida, procedeu-se ao tratamento de todos os dados recolhidos, com o intuito de identificar ideais tipo de produção de resultados e de impactos em diversas dimensões de análise, isto é, de casos que apresentem resultados diferenciadores, exemplos de boas práticas de produção de efeitos e de impactos e outras de sucesso reduzido (diferenças identificadas e / ou reconhecidas entre antes e depois da implementação da RLIS).

### 3.3.2. Seleção dos Estudos de Caso

Tal como foi referido anteriormente, a seleção dos estudos de caso realizou-se a partir de critérios de base teórica, de exequibilidade, de representatividade geográfica (NUT II), em termos de abrangência territorial (projetos cuja cobertura varia entre uma parte de um concelho, 1, 2 ou 3 concelhos) e tipologia de projeto (A, B ou C).

Para o critério de base teórica, foram analisados os resultados dos inquéritos por questionário no que concerne às tipologias de governança<sup>60</sup>. Assim, identificaram-se os projetos que combinaram o nível mais alto em termos de estratégia de participação, conjugado com pelo menos um dos níveis mais altos do tipo de relação estabelecida pelos parceiros ou com o nível mais alto de tipo de envolvimento das entidades parceiras; e, seguindo a mesma linha de raciocínio, no sentido oposto, os projetos que evidenciaram pelo menos um dos níveis mais baixos de cada indicador.

Na análise dos dados teve-se ainda em consideração o facto de estarem em funcionamento quatro projetos RLIS (tipologia A) num único concelho (motivo pelo qual o número de observações é mais elevado nesse concelho), bem como o facto de existirem projetos RLIS cuja abrangência territorial inclui 2 ou 3 concelhos (diminuindo o número de respostas para os respetivos concelhos).

Na implementação da RLIS, a perceção das pessoas inquiridas no que respeita ao envolvimento dos parceiros é semelhante nas regiões Norte, Centro e Alentejo (as instituições identificadas enquanto parceiros envolvidos na implementação, com mais observações, são o Município e as Juntas de Freguesia (com 109 cada), as IPSS (com 104) e as Entidades Públicas (com 102).

Os dados obtidos possibilitam a verificação de uma relação de dependência entre a localização geográfica de intervenção (NUT II) e as estratégias de participação das entidades parceiras que, após desagregação por concelho/s de abrangência, permitiu identificar diferenças territoriais nas estratégias de participação, que, conjugadas com os níveis do tipo de relação estabelecida pelos parceiros ou com o tipo de envolvimento das entidades parceiras, permitiu identificar os projetos cujo estudo de caso vai ao encontro dos objetivos da presente investigação.

---

<sup>60</sup> De acordo com o resultado do cruzamento de respostas múltiplas, designadamente a perceção sobre a estratégia de participação, tipo de relação estabelecida e de envolvimento das entidades parceiras (ISS local, Município, Juntas de Freguesia, IPSS locais, Educação, Trabalho e Emprego, Saúde, Forças de Segurança, CPCJ e CLDS) de acordo com as grelhas de análise de *stakeholders* (cf. Rietbergen-McCracken & Narayan-Parker, 1998)

Dos projetos identificados, selecionaram-se aqueles cujo período de funcionamento permitia a realização do estudo de caso e que manifestaram interesse em participar (critério de exequibilidade) na fase seguinte da investigação (através das respostas dadas pelos profissionais que preencheram os inquéritos por questionário).

De seguida, os projetos que, simultaneamente, cumpriam o critério de base teórica e de exequibilidade foram mapeados, com o intuito de aferir o cumprimento do critério de representatividade (em termos de localização geográfica, de abrangência territorial e tipologia de projeto). Desta forma, foi possível identificar nove projetos RLIS (Norte tipologia A, B e C; Centro tipologia A, B ou C; Alentejo tipologia A, B ou C). Na seleção, houve a preocupação de incluir projetos localizados em territórios do litoral e outros do interior do país, uns com características rurais e outros com características urbanas, projetos cuja área de abrangência correspondesse a uma parte de um concelho, outros a um concelho e outros ainda cuja área de abrangência incluía 2 ou 3 concelhos.

Não obstante, após contacto com as diferentes instituições promotoras, realizaram-se apenas seis estudos de caso. As razões para a não realização dos restantes foram várias:

- a falta de interesse da instituição promotora na participação na investigação, por alegadamente não se identificar com a medida de política (1 na região centro e 1 na região Alentejo);

- o término de projetos RLIS que cumpriam os critérios estabelecidos previamente;

- os sucessivos adiamentos da realização dos estudos de caso em falta, dadas as restrições associadas à situação pandémica que se viveu entre março de 2020 e meados de 2021, inviabilizando a sua realização em tempo útil.

Foram, então, selecionados seis casos ideais tipo de produção de resultados e de impactos, de acordo com a tipologia de RLIS (2 da A, 2 da B e 2 da C) a que pertencem e com a representatividade geográfica (2 RLIS com modelos distintos de governança, de regiões distintas). Assim, atendendo às especificidades descritas, foi adotada a amostragem não probabilística criterial. Apesar de não apresentar uma representatividade robusta, este tipo de amostragem adapta-se perfeitamente aos objetivos da investigação.

A estratégia de investigação Estudo de Caso é descritiva, aprofundada e explanatória, ou seja, possibilita o estudo no contexto natural, a recolha de dados em múltiplas fontes, com o intuito de compreender em profundidade as características do fenómeno em estudo e os significados a ele atribuídos pelos diversos intervenientes. Esta abordagem em profundidade permitiu recolher referenciais sobre a implementação concreta da RLIS e as dificuldades,



ajustamentos e aprendizagens que comportou, nomeadamente nos modelos de trabalho dos interventores sociais, bem como um conhecimento aprofundado sobre perceções da qualidade das respostas e das mudanças associadas à implementação da RLIS por parte de profissionais, beneficiários e *stakeholders*. Para o efeito, houve um período de observação sistemática (com recurso a uma grelha de observação) de duas semanas e entrevistas em profundidade a uma média de 6 agentes em cada uma (2 profissionais, 2 beneficiários/as e 2 representantes das entidades parceiras).

Simultaneamente, foram ainda realizadas entrevistas a agentes nacionais significativos (interlocutores do Instituto da Segurança Social central, distrital e local) com conhecimentos sobre a fase de conceção e desempenho de funções nas fases da implementação e avaliação da medida de política.

As entrevistas em profundidade permitem recolher informações de grande riqueza e diversidade. Só através das entrevistas é possível compreender os significados atribuídos pelos beneficiários ao valor social, aos efeitos e impactos da intervenção social nas suas vidas. Com as entrevistas tem-se acesso a relatos de experiências ou situações vivenciadas na perspetiva individual, verbalizada pelos próprios. A análise destes dados permite aceder a representações sociais significantes e interpretações subjetivas de problemas sociais, das respostas e da tipologia de intervenção de que foram alvo através da RLIS.

A observação direta é importante por permitir recolher informações sobre as condutas instituídas e os códigos de comportamento, as relações interpessoais, os modos de intervenção social, entre outros aspetos relativos aos modos de vida e aos sistemas organizacionais. Foram preenchidas grelhas de observação direta (em anexo) apenas nos primeiros três estudos de caso (período anterior à pandemia). Maioritariamente, as observações decorreram nas instalações dos SAAS (centrais e descentralizados), na sala da equipa técnica ou na sala de espera, em períodos temporais não superiores a 30 minutos.

Foram ainda aplicados inquéritos por questionário a uma amostra dos beneficiários das RLIS. Para a seleção de beneficiários utilizou-se a técnica de amostragem aleatória por conveniência. A escolha desta tipologia de amostragem permite, por um lado, acrescentar informação para a caracterização extensiva das RLIS e, por outro, não havendo a pretensão de assegurar a representatividade de todos os grupos da população-alvo neste item, eliminar o risco de enviesamento da informação. Desta forma, foram aplicados questionários a beneficiários de RLIS, pela investigadora, em duas das RLIS selecionadas (nas restantes não foi possível, devido às restrições impostas pela pandemia).

Os inquéritos por questionário aplicados a beneficiários serviram para identificar as principais características dos beneficiários das RLIS nos territórios, bem como os resultados, efeitos e impactos da medida de política, designadamente através: da caracterização do beneficiário e do agregado familiar; da identificação do motivo que o levou a procurar a RLIS; da identificação da fonte de informação sobre a existência da RLIS; das atividades ou programas a que teve acesso por intermédio da RLIS; da identificação das principais alterações na sua vida após a intervenção da RLIS; da enumeração das vantagens e desvantagens do serviço RLIS; da identificação das áreas de intervenção do AIS (quando aplicável); da participação na decisão do AIS; e da identificação de aspetos a melhorar na RLIS.

### 3.3.3. Estudos de caso

A recolha empírica, que contempla a realização dos seis estudos de caso, sofreu um atraso em consequência da demora da autorização do Instituto da Segurança Social, I.P., numa primeira fase, e às restrições impostas pelo confinamento no período pandémico entre março e agosto de 2020, já no decorrer dos estudos de caso.

Os estudos de caso tiveram início em fevereiro de 2020. Os primeiros dois estudos de caso decorreram segundo o planeado; no entanto, os restantes sofreram alterações, na medida em que ocorreram períodos de confinamento obrigatório, obrigatoriedade de distanciamento social, imposição de limites na ocupação de espaços e restrições de movimentação entre concelhos, que, por um lado, limitaram o acesso ao campo e, por outro, alteraram as dinâmicas de trabalho das equipas em estudo e da própria recolha de dados. Houve necessidade de remarcar estudos de caso por impossibilidade de deslocação entre concelhos ou por imposição de medidas restritivas (o confinamento obrigatório ou as cercas sanitárias em determinados territórios). O acesso ao objeto de estudo foi ainda limitado pela imposição de limite de capacidade de utilização de espaços, condicionando a possibilidade de realizar entrevistas e inquéritos por questionário a beneficiários, bem como observação direta, na medida em que os atendimentos e acompanhamentos sociais passaram a ser realizados maioritariamente em regime não presencial (por telefone ou correio eletrónico) e, quando eram marcados atendimentos e acompanhamentos presenciais (no SAAS ou através das visitas domiciliárias), a presença da investigadora violava as restrições impostas e poderia colocar em risco a saúde das pessoas envolvidas.

Assim, numa primeira fase, houve necessidade de adiar os estudos de caso, não só pelas medidas restritivas, mas também pelo sentimento de insegurança que a possibilidade de receção de uma investigadora no local de trabalho causou nas equipas (o que justifica o interregno na recolha de dados entre março e junho de 2020).

Após a diminuição das restrições e remarcação dos estudos de caso, a estratégia de acesso ao campo foi alterada de acordo com as medidas restritivas em vigor e as necessidades identificadas por cada equipa. Neste sentido, numa segunda fase (entre julho e outubro de 2020), a recolha dos dados decorreu presencialmente, exigindo, no entanto, um maior número de deslocações por parte da investigadora, dado que as equipas adotaram modelos de trabalho presencial rotativos em espelho, combinados com teletrabalho.

Numa terceira fase (entre novembro de 2020 e março de 2021), tanto as entrevistas a equipas, como a representantes das entidades parceiras e do ISS passaram a realizar-se maioritariamente em regime *online*.

Figura 43 – Caracterização dos dados recolhidos através dos estudos de caso

		Tipologia RLIS / SAAS			
		A	B	C	Total
Entrevistas	Profissionais de equipas RLIS/ SAAS	8	6	6	20
	Profissionais de entidades parceiras	5	2	4	11
	Profissionais do ISS	3	4	3	10
	Beneficiários/as	2	1	2	5
Inquéritos a beneficiários/as		3	0	3	6
Grelhas de observação direta		7	0	3	10

Fonte: Produção própria

No total, realizaram-se seis estudos de caso (dois da tipologia A, dois da tipologia B e dois da tipologia C), localizados nas NUTII Norte, Centro e Alentejo, entre fevereiro de 2020 e março de 2021. Durante o período de recolha de dados empíricos, vários projetos RLIS terminaram; no entanto, algumas entidades promotoras assinaram protocolo com o ISS para a manutenção do Serviço de Atendimento e Acompanhamento (SAAS), dando continuidade ao trabalho iniciado com o projeto RLIS<sup>61</sup>.

<sup>61</sup> Quando analisadas as atividades previstas, competências e funções dos profissionais afetos aos projetos RLIS e aos novos protocolos SAAS, verifica-se uma grande similaridade. Atendendo ao facto de que foram realizados estudos de caso a equipas tanto durante a execução do projeto RLIS como na vigência do protocolo SAAS, e não havendo a registar alterações significativas nos modelos de intervenção adotados ou nas formas de organização das equipas, adota-se a designação equipas RLIS/SAAS para fazer referência a ambas as tipologias de operação (projeto RLIS e protocolo SAAS).

Foram ainda aplicados inquéritos por questionário a seis beneficiários e preenchidas doze grelhas de observação direta.

Durante a realização dos estudos de caso, foram entrevistadas 47 pessoas (com uma média de 1h30m de duração da gravação), das quais 43,5% são profissionais das equipas RLIS/SAAS, 23,9% representantes das entidades parceiras, 21,7% profissionais do ISS (central, distrital e local) e 10,9% beneficiários da medida de política<sup>62</sup>.

#### 3.3.4. Grupos focais

Realizaram-se três grupos focais (GF), para os quais foram convidados agentes nacionais significativos com conhecimentos e experiência na conceção, implementação e avaliação de projetos, medidas e políticas sociais, designadamente: um grupo de investigadores na área das políticas sociais; um grupo de profissionais do ISS distrital (interlocutores) e central; um grupo de coordenadores SAAS.

Através desta técnica de investigação de recolha de dados, foram apresentados tópicos relativos aos conceitos de avaliação da intervenção social assente em modelos de governança, de inovação social e de avaliação de impacto social, que foram debatidos / discutidos em grupo.

Esta técnica tem a vantagem de, na sua aplicação, permitir a análise de um conjunto alargado de tópicos com uma grande variedade de pessoas e de contextos. Permite combinar, num mesmo momento, a resposta a perguntas pré-determinadas (à semelhança da entrevista semiestruturada) e a observação das reações das pessoas aos discursos e das interações entre as pessoas no grupo (cf. Coutinho, 2016).

Atendendo a que a literatura aconselha a constituição de grupos entre quatro a doze pessoas<sup>63</sup> (cf. Krueger & Casey, 2015) e à necessidade de obter alguma homogeneidade nos seus elementos, que permita a facilidade de comunicação e promova a participação (cf. Krueger & Casey, 2015; Kumar, 2018), decidiu-se constituir três grupos focais (um GF com académicos; um com profissionais do ISS; um com coordenadores SAAS). Desta forma, os grupos foram criados de acordo com o perfil profissional, equilibrando com experiências diversificadas sobre a temática em análise.

Foram convidadas dezoito pessoas para participar nos grupos focais (seis por grupo). Os três GF realizaram-se em setembro de 2021, com um total de dez participantes (quatro

---

<sup>62</sup> Vide: Caracterização dos entrevistados (anexo VII).

<sup>63</sup> Também se encontra a referência a grupos constituídos por 8 a 10 pessoas (cf. Kumar, 2018).

no GF académicos; três no GF profissionais do ISS; três no GF coordenadores SAAS), em regime *online*, com recurso à plataforma Zoom.

O foco da discussão, nos três grupos focais, foi a avaliação de projetos, medidas e políticas sociais assentes em modelos de governança, designadamente: metodologias de avaliação utilizadas em Portugal; dificuldades na operacionalização da avaliação; Sugestões de melhoria dos processos avaliativos (metodologias, critérios de avaliação, pessoas envolvidas no processo, disseminação de resultados e influência dos mesmos nas decisões futuras).

### 3.4. Procedimentos de análise de dados

A recolha de dados permitiu reunir um conjunto de dados quantitativos e qualitativos, em momentos diferentes, cuja estratégia de análise se apresenta de seguida.

#### 3.4.1. Estratégia de análise de dados quantitativos

Os inquéritos por questionário foram aplicados eletronicamente, o que permitiu ter acesso imediato a uma base de dados já constituída.

Para tratamento dos dados dos inquéritos utilizou-se o software IBM<sup>®</sup> SPSS<sup>®</sup>. Após a importação da base de dados com os resultados dos inquéritos para o SPSS<sup>®</sup>, procedeu-se à codificação dos dados, ou seja, à atribuição de um código apropriado a cada dado quantitativo: enquanto as categorias de respostas das perguntas fechadas ficaram definidas à partida, as perguntas abertas foram codificadas em função da sua frequência, semelhança, etc.; foi ainda necessário codificar as não respostas.

Começou-se por efetuar uma análise estatística descritiva dos dados, ou seja, por descrever os dados recolhidos, identificar padrões, os valores típicos e os afastados da média, designadamente através de frequências absolutas, relativas, medidas de tendência central (média, moda e mediana), medidas de tendência não central (percentis e quadris), medidas de dispersão (variância, desvio-padrão e amplitude) e medidas de distribuição (assimetria e achatamento) (cf. Coutinho, 2016; Haaker, 2019; MacInnes, 2019b; Maroco, 2018; Pestana & Gageiro, 2014). As medidas de estatística descritiva apresentadas permitem sumariar os dados recolhidos e devem obedecer a algumas propriedades para serem consideradas boas medidas de descrição dos fenómenos em estudo.

Através da análise estatística inferencial, foi possível utilizar os resultados de uma amostra para inferir as características relevantes da população (cf. Haaker, 2019; MacInnes,

2019b). Assim, esta análise permite fazer generalizações dos dados (quando a amostra é representativa da população). Apesar de as inferências comportarem sempre incertezas, é possível calcular o grau de incerteza dos resultados obtidos (Haaker, 2019; Maclnnes, 2019b). Neste sentido, com base nas medidas estatísticas inferenciais foi possível estabelecer uma associação entre variáveis e comparar grupos (cf. Coutinho, 2016; Maroco, 2018; Pestana & Gageiro, 2014).

Foi definido o nível de significância estatística para o valor pré-definido ( $p < 0,05$ ), ou seja, assume-se que a probabilidade de obter um resultado estatístico da amostra por acaso (que difere do da população) ocorre menos de 5% das vezes, o que quer dizer que, quando o valor de  $p$  do teste for inferior a 0,05, é improvável que as pontuações se devam ao acaso (cf. Maclnnes, 2019b).

Optou-se pela aplicação de testes paramétricos (resultados baseados em pontuações médias) sempre que se verificou uma distribuição normal da variável dependente e uma homogeneidade de variâncias populacionais na comparação de duas ou mais populações (cf. Haaker, 2019; Maroco, 2018). Os procedimentos estatísticos utilizados para testar a normalidade da distribuição foram o teste Kolmogorov-Smirnov ( $N \geq 50$ ) / Shapiro-Wilk ( $N < 50$ )<sup>64</sup>, o coeficiente de assimetria de Skewness<sup>65</sup> e o coeficiente de achatamento ou de Kurtose<sup>66</sup>.

A utilização de testes estatísticos permite confirmar se a diferença entre os valores observados e esperados é considerada significativamente diferente no universo, ou se, pelo contrário, resulta apenas de erros amostrais. As medidas de associação normalmente variam

---

<sup>64</sup> Quando os resultados dos testes são iguais ou inferiores a 5% ( $sig \leq 0,05$ ), os dados são significativamente diferentes de uma distribuição normal (portanto, rejeita-se  $H_0$ : a distribuição da variável aleatória é igual à normal); e quando são superiores a 5% ( $sig > 0,05$ ) os dados não diferem de uma distribuição normal (cf. Maroco, 2018; Pestana & Gageiro, 2014).

<sup>65</sup> As medidas de assimetria caracterizam a forma como os dados estão distribuídos (simétrica ou assimétrica). O coeficiente de assimetria de Skewness é caracterizado pelo enviesamento (skewness) que essa distribuição apresenta relativamente à média: se a distribuição for simétrica em torno da média, o valor do coeficiente é nulo, ou seja, a média, mediana e moda apresentam o mesmo valor; se o valor for menos que 0, diz-se que a distribuição tem um enviesamento negativo ou é assimétrica à esquerda, ou seja, a média apresenta um valor menor do que a mediana, e esta será menor do que a moda; se o valor for superior a 0, diz-se que a distribuição tem um enviesamento positivo ou é assimétrica à direita, ou seja, a média apresenta um valor maior do que a mediana, e esta será maior do que a moda. Para saber se uma variável é simétrica, divide-se o coeficiente de Skewness pelo seu erro padrão e, se o resultado estiver entre -1,96 e 1,96, podemos concluir que a distribuição é simétrica.

<sup>66</sup> O coeficiente de achatamento ou de Kurtose compara o achatamento de uma distribuição com o achatamento de uma distribuição padrão, cuja curva de frequências (teórica), designada por distribuição de Gauss ou Normal, tem a forma de sino. A distribuição é normal quando o coeficiente corresponder aproximadamente ao valor 3. Para calcular, dividimos o coeficiente Kurtose pelo seu erro padrão e, se o resultado for  $\sim 3$ , podemos concluir que a distribuição é normal ou mesocúrtica; se o resultado for inferior a 3, a distribuição é platicúrtica; e, se assumir valores superiores a 3, a distribuição é leptocúrtica.

entre 0 e 1<sup>67</sup>, isto é, desde a ausência de relação até à relação perfeita entre variáveis (cf. Maroco, 2018; Morais & Neves, 2007).

Foi verificada a associação entre variáveis, ou seja, se os seus valores tendem a variar em simultâneo e de forma linear (cf. Haaker, 2019; MacInnes, 2019a), selecionando os testes em função das tipologias de variáveis em análise (nominais, ordinais ou intervalares).

Figura 44 – Seleção dos testes em função da tipologia de variáveis

	<i>Variável nominal</i>	<i>Variável ordinal</i>	<i>Variável intervalar</i>
<i>Variável nominal</i>	Teste do qui-quadrado <sup>68</sup>	Teste do qui-quadrado	Correlação ponto-bisseral
<i>Variável ordinal</i>		Correlação de Spearman	Correlação de Spearman
<i>Variável intervalar</i>			Correlação de Pearson

Fonte: Haaker (2019), MacInnes (2019a) e Nazaré (2020: 77)

Assim, optou-se pelo teste do qui-quadrado sempre que as variáveis eram ambas nominais ou tratadas como tal (por exemplo ordinais, quando a ordem não for tomada em consideração) e cumpriam cumulativamente os dois pressupostos: a inexistência de mais de 20% das células com frequência esperada inferior a 5 e a inexistência de células com valor esperado inferior a 1 (quando algum dos pressupostos não se verificou, optou-se pela apresentação do teste de Fisher). O teste do qui-quadrado apenas informa sobre a independência de variáveis, mas nada diz sobre o grau de associação existente, pelo que é necessário utilizar as medidas de associação para analisar a intensidade da relação entre as variáveis (*vide* valores de referência das medidas de associação em nota de rodapé 67).

Na presente investigação, selecionou-se maioritariamente as medidas de associação Phi e V de Cramer, atendendo ao facto de, na maioria, as variáveis analisadas serem nominais ou consideradas como tal (sempre que a ordem não é tida em consideração).

<sup>67</sup> Os valores baixos indicam uma pequena associação entre as variáveis, enquanto os valores elevados indicam uma grande associação entre variáveis: [0 – 0,3[ – positivo ou negativo indica uma associação desprezível; [0,3 – 0,5[ – positivo indica uma associação fraca; [0,5 – 0,7[ – positivo indica uma associação moderada; [0,7 – 0,9[ – positivo indica uma associação forte; [0,9 – 1] – positivo indica uma associação muito forte (cf. Barroso, 2019: 16).

<sup>68</sup> Teste de independência do qui-quadrado compara entre frequências observadas (dados obtidos) e frequências esperadas (caso não existissem diferenças entre os grupos). Quanto maior for o valor do qui-quadrado, maior será a disparidade entre as frequências. O nível de significância (*sig*) é o valor abaixo do qual podemos rejeitar H<sub>0</sub> (H<sub>0</sub>: as 2 variáveis são independentes), com baixa probabilidade de errar. Assim, para um nível de confiança de 95%, o nível de significância seria 5%, ou seja, quando o *sig* ≤ 0,05, rejeita-se a independência das variáveis (i.e: são dependentes) e quando o *sig* > 0,05, não se rejeita a independência das variáveis.

Figura 45 – Medidas de Associação em função da tipologia de variáveis

	<i>Variável nominal</i>	<i>Variável ordinal</i>	<i>Variável intervalar</i>
<i>Variável nominal</i>	Phi ou V de Cramer Coeficiente de contingência	Phi ou V de Cramer Coeficiente de contingência	Eta Eta <sup>2</sup>
<i>Variável ordinal</i>		Tau B de Kendall Tau C de Kendall	
<i>Variável intervalar</i>			

Fonte: Produção própria, com base em Barroso (2019: 22)

As medidas de correlação, por sua vez, permitem medir a “qualidade” da aproximação da relação entre duas variáveis medida por uma reta, o que significa que a correlação mede a “força” da associação linear entre as variáveis (cf. Barroso, 2019). A associação entre variáveis intervalares pode ser testada através do coeficiente de correlação linear de Pearson<sup>69</sup> e o coeficiente de correlação ordinal de Spearman foi selecionado para analisar variáveis ordinais, quando as distribuições se aproximam da distribuição normal.

Durante a análise de dados quantitativos, foi necessário proceder à comparação de grupos. A decisão sobre o teste estatístico a utilizar em cada uma das situações teve em conta o tipo de amostras, o número de grupos, o tipo de variáveis, o tipo de distribuição e a homogeneidade das amostras.

Os testes mais utilizados na análise foram a ANOVA univariada<sup>70</sup> (sempre que se verificava a normalidade da distribuição) e o Kruskal-Wallis<sup>71</sup> (quando a normalidade não se verificava).

<sup>69</sup> O coeficiente de correlação de Pearson varia entre -1 e 1: o valor 0 significa que não há relação linear; o 1 indica uma relação linear perfeita; e -1 indica uma relação linear perfeita negativa, ou seja, quando uma das variáveis aumenta, a outra diminui.

<sup>70</sup> A análise inicia-se com o teste de homogeneidade de variâncias Levene:  $sig \leq 0,05$  - o pressuposto da homogeneidade de variâncias foi violado;  $sig > 0,05$  - o pressuposto de homogeneidade das variâncias não foi violado. De seguida, analisa-se os resultados da ANOVA:  $sig \leq 0,05$  - há diferenças entre grupos;  $sig > 0,05$  - não há diferenças entre grupos. Utilizou-se o teste post-hoc Tukey (para amostras acima de 50 casos) para os casos de homogeneidade, e o teste Games-Howell para os casos de variâncias não homogêneas.

<sup>71</sup> Os resultados do teste de Kruskal-Wallis seguem a mesma lógica dos anteriores:  $sig \leq 0,05$  - há diferenças estatisticamente significativas entre grupos;  $sig > 0,05$  - não há diferenças estatisticamente significativas entre grupos.



Figura 46 – Testes estatísticos para comparação de amostras

	Teste	Amostras independentes	Pressupostos	Utilidade
Paramétrico	Teste <i>t</i> de Student <sup>72</sup>	2 grupos	- os 2 conjuntos de dados são de 2 grupos distintos; - A distribuição é normal; - a variância das 2 amostras é homogénea.	Avaliar a diferença entre as médias de 2 grupos na mesma variável H <sub>0</sub> : Não há diferenças entre os grupos na variável
	ANOVA univariada	3 grupos ou mais	- 1 variável dependente métrica e 1 variável independente qualitativa (3 ou + grupos); - as variáveis devem ter distribuição normal; - as variâncias devem ser homogéneas.	Avaliar a diferença entre as médias de 3 ou + grupos na mesma variável
Não paramétrico	Kruskall-Wallis	2 grupos ou mais	- conjuntos de dados de 2 ou mais grupos distintos; - não exige a normalidade	Compara a posição média dos grupos (baseada na ordenação das pontuações). Caso se verifiquem diferenças estatisticamente significativas, é necessário realizar comparações para identificar os pares de médias em que há diferenças.

Fonte: Produção própria, com base em Haaker (2019), Maroco (2018) e Pestana e Gageiro (2014)

Os resultados da análise dos dados quantitativos podem ser consultados nos capítulos de apresentação e discussão de resultados.

### 3.4.2. Estratégia de análise de dados qualitativos

A análise de dados qualitativos é um processo indutivo, recursivo e iterativo, que envolve uma dinâmica circular de progressiva abstração e de regresso aos dados (cf. Creswell, 2007).

O processo agregou em si várias fases:

- transcrição integral das entrevistas e dos grupos focais, incluindo hesitações, risos, silêncios, reações (expressões não verbais), bem como os estímulos da entrevistadora;

<sup>72</sup> Se o valor de significância do Teste de Levene for  $sig \leq 0,05$  - rejeita-se a homogeneidade de variâncias dos grupos (i.e: não têm variâncias iguais) e analisa-se a significância do teste t-student para a não igualdade de variâncias; se o  $sig \leq 0,05$  - há diferenças entre os grupos; se  $sig > 0,05$  - não há diferença entre grupos; por outro lado, quando o valor de significância do Teste de Levene  $sig > 0,05$  - não se rejeita H<sub>0</sub>, ou seja, os grupos têm variâncias semelhantes; de seguida, analisa-se a significância do teste t-student para a igualdade de variâncias: se o  $sig \leq 0,05$  - há diferenças entre os grupos; se  $sig > 0,05$  não há diferença entre grupos.

- pré-análise do corpus documental, confronto com os objetivos de investigação e com o referencial teórico;
- criação das unidades de significado (garantir que os segmentos de texto são suficientemente compreensíveis por si só: contêm uma ideia completa, um episódio);
- divisão dos textos nas unidades de sentido que se consideraram pertinentes em função das características do material disponível e dos objetivos do estudo;
- criação de categorias de análise com base no conteúdo das entrevistas (iniciou-se pela entrevista com um maior registo de observações face aos objetivos da investigação);
- codificação de todas as entrevistas, grelhas de observação direta e grupos focais;
- análise da codificação efetuada (confrontam-se as unidades de sentido a que se atribuiu o mesmo código e os resultados obtidos em cada categoria) e recodificação (cf. Amado, 2000; Resende, 2016; Vilelas, 2017).

Bardin (2016) resume o processo de categorização como “uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o género (analogia) com os critérios previamente definidos” (2016: 117).

A análise realizou-se com recurso à análise de conteúdo temática, que é composta por um conjunto de técnicas que permitem analisar de forma sistemática os dados recolhidos nas entrevistas, na observação direta e nos grupos focais. O objetivo foi identificar e contabilizar a ocorrência de palavras, frases ou temas-chave nos discursos. Com base nas regularidades identificadas, fazem-se inferências. As unidades de análise podem organizar-se em categorias conceptuais, que, por sua vez, podem representar aspetos relevantes para a teoria (cf. Bardin, 2016; Coutinho, 2016; Quivy & Campenhoudt, 2008).

As tarefas acima descritas foram realizadas com recurso ao software Nvivo® em dois níveis distintos: primeiro, a construção do sistema de categorias a partir da análise das entrevistas, grelhas de observação direta e grupos focais; e, segundo, uma exploração mais compreensiva dos dados, através de operações que permitiram detetar padrões e relações entre os atributos dos dados e o sistema de categorias.

No primeiro nível de análise, foi possível elencar de forma integral e exaustiva, todas as dimensões que resultaram dos dados, relacionadas ou não com as questões iniciais da

investigação e que, depois de aglutinadas, deram origem aos eixos de análise: contexto, pessoas, processos, produtos e recomendações (*vide* sistema de categorias - anexo VIII).

Com vista a responder às perguntas de investigação, no segundo nível, procedeu-se ao cruzamento de dados entre diferentes categorias, ou por diferentes atributos dos dados, e à produção de mapas explicativos e matrizes referentes a fenómenos emergentes da análise.

### 3.4.3. Estratégia de análise combinada de dados

A análise de dados qualitativos e quantitativos foi realizada em simultâneo, na busca de respostas para as questões de investigação, através da técnica da triangulação concomitante (cf. Creswell, 2007).

O intuito foi responder às questões de investigação<sup>73</sup>, recorrendo aos dados quantitativos para respostas de cariz mais descritivo e geral e aos dados qualitativos para compreensão dos fenómenos sociais em particular, combinando, na maior parte das vezes, dados oriundos tanto do primeiro como do segundo na mesma resposta.

Pugnou-se por uma constante articulação com o referencial teórico, permitindo uma reflexão mais robusta sobre os resultados obtidos.

## 3.5. Preocupações éticas

Na sequência da definição dos procedimentos de recolha de dados, da amostragem e acesso ao campo, bem como na definição dos procedimentos de análise dos dados, resta agora centrar a reflexão nas questões éticas associadas à investigação.

Qualquer investigação científica impõe regras metodológicas, como identificadas até ao momento, e preocupações éticas inerentes às estratégias de atuação adotadas e na relação com o objeto de estudo. Neste âmbito, defende-se “uma reflexão ética o mais abrangente possível sobre as ciências sociais que se concretize na necessidade de proceder a uma abordagem metodológica das práticas da comunidade científica e uma investigação crítica sobre a relação entre conhecimento e interesses, constitutiva de todos os discursos do social” (Ferreira, 2013: 189).

As opções metodológicas incluem necessariamente a ponderação dos seus efeitos no objeto de estudo e o debate sobre as implicações éticas da investigação. Neste sentido, as

---

<sup>73</sup> *Vide* objetivos e questões de investigação em anexo.

questões éticas que se impõem têm mais relevância na seleção das técnicas de recolha de dados, no tratamento dos dados, mas principalmente na disseminação dos resultados.

[A] probidade, a retidão e a virtude dos cientistas sociais radicam «na confiança daqueles que acreditam em nós e no nosso trabalho, daqueles que nos empregam, daqueles que nos financiam e apoiam o nosso trabalho de outras maneiras, mas também no nosso próprio desejo de fazer o bem. De forma menos altruísta, a motivação de uma conduta ética deve-se ainda ao desejo de evitar a censura pública» (Israel e Hay *apud* Ferreira, 2013: 177 e 178).

Em primeiro lugar, é necessário acautelar o consentimento informado de todos os participantes na investigação; em segundo lugar, é importante respeitar os limites do objeto de estudo, assumindo uma postura neutra e ponderada durante a recolha de dados; depois, é essencial respeitar a identidade das fontes de recolha de dados (seja nos inquéritos, nas entrevistas, nos grupos focais ou na análise de casos); e, por último, dar conhecimentos aos participantes na investigação dos resultados da mesma.

Todos os princípios éticos descritos anteriormente foram salvaguardados na presente investigação. Primeiro, através da submissão, avaliação e aprovação do projeto de investigação, respetivos instrumentos de recolha de dados e consentimentos informados (em anexo) pela Comissão de Ética da Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Coimbra. Depois porque se salvaguardou junto do Instituto de Segurança Social a colaboração dos seus profissionais, bem como dos profissionais dos SAAS, cujos protocolos exigem a confidencialidade dos dados. Todas as pessoas que colaboraram com a investigação foram esclarecidas sobre os objetivos da mesma, obtendo-se a sua anuência formal por escrito.

Durante a realização dos estudos de caso, houve necessidade de adequar a aplicação das técnicas de recolha de dados às exigências impostas pelo estado de emergência e confinamento, como referido anteriormente. Neste sentido, algumas entrevistas foram realizadas através de plataformas digitais de teleconferência (por exemplo *Zoom meetings*<sup>®</sup> ou *Meet*<sup>®</sup>), reduzindo o risco de contágio.

**Capítulo 4 – Intervenções sociais assentes em  
modelos de governança territorial – Apresentação  
e análise de resultados**

A investigação permitiu reunir um volume considerável de informação, cuja organização importa agora clarificar, com o intuito de amplificar a sua compreensão. Os resultados foram aglutinados por temas, designadamente conceção, implementação e avaliação da RLIS, e por eixos de análise (contexto, pessoas, processos e produtos). Atendendo a que os dados fornecem pistas significativas sobre os processos de governança local, a intervenção social e a inovação social, estes foram organizados em subpontos do presente capítulo.

#### 4.1. Conceção, nascimento, vida e morte da RLIS

A recolha de dados revelou a existência de controvérsia em torno da RLIS desde a sua conceção até à sua extinção. As opiniões dividem-se entre apoiantes fervorosos da medida e aqueles que a repelem veementemente. A fertilidade da controvérsia mantém-se na atualidade, sob a égide do bem comum, mais notória entre os que defendem a descentralização de competências em prol da eficácia, eficiência e qualidade dos serviços públicos e aqueles que, ao contrário, são apologistas da centralidade estatal em todas as matérias que respeitem a direitos sociais e que possam colocar em causa os princípios de equidade e justiça sociais.

Contextualizar a conceção da RLIS ajuda a compreender ambas as perspetivas: o cenário de crise económica que o país atravessava e a austeridade que se lhe seguiu servem de justificação para os que advogam a importância da medida e de desculpa (“manobra de distração”) para os que a consideram de forma menos positiva.

Como vimos anteriormente (capítulo 2), a RLIS foi concebida num período em que o país atravessava uma crise económica, política e social, pelo que a sua análise implica a compreensão das características contextuais associadas à sua idealização e formulação.

##### 4.1.1. Entre o desenho e a implementação. A “arte do possível”

Existem perguntas que se impõem relativamente à conceção da RLIS, designadamente: Quais os motivos para a criação da medida de política RLIS? Qual foi a intenção dos políticos? Para responder às questões de investigação, recorreu-se aos dados recolhidos durante as entrevistas e grupos focais, nomeadamente os que fazem referência ao eixo temático “contexto”. Neste sentido, cruzamos a categoria conceção da RLIS com as dos contextos cultural, económico, ideológico, político e social para perceber a existência ou não de associação.

Figura 47 - Influências contextuais que favoreceram a conceção da RLIS

Eixo de análise	Categorias e subcategorias	Nº de referências	Nº de arquivos
Contexto cultural	A.1.2. Modelo cooperação	67	15
	A.1.3. Planeamento baseado execução	7	3
	A.1.6. Desvalorização da ação social	5	4
Contexto económico	A.2.1. Pobreza nas classes trabalhadoras	7	2
	A.2.2. Crise económica	17	4
	A.2.3. Financiamento ação social	27	7
Contexto ideológico	A.3.1. Adjudicação	59	18
	A.3.2. Descentralização de competências	61	20
	A.3.4. Reformulação ISS	31	8
	A.3.5. Valorização IPSS	11	2
Contexto político	A.4.1. Decisões políticas	34	13
	A.4.2. Alterações governativas	9	5
Contexto social (A.5.4. Identificação do problema)	Aceleração mudanças sociais	2	1
	Défice de RH ação social	7	5
	Diferenças territoriais	19	6
	Eficácia das metodologias adotadas	7	2
	Escassez de recursos	5	3
	Multiplicidade figuras ação social	20	4
	Pobreza persistente	3	3
	Risco de pobreza	3	3
	Sobreposição de respostas	4	2
	Target das políticas sociais	2	1
Vulnerabilidades territoriais	6	3	

Fonte: Produção própria com recurso ao programa NVIVO®

A análise aponta para a existência de uma forte tradição de cooperação em Portugal, entre o Estado e as IPSS, assente numa ideologia de adjudicação de serviços e de uma vontade política de descentralizar as competências, como exemplificado nas intervenções de quem concebe e implementa a medida de política.

Nasce o programa da RLIS. Por causa disto, por causa de uma cultura que nós temos que também é única na Europa, eventualmente até no mundo, não sei. Através-me a dizer que no mundo, mas na Europa tenho certeza que é. Que é este trabalho que nós temos de há anos, de há décadas com as IPSS. Isto não existe em mais país nenhum da União Europeia. – Entr45 (profissional do ISS).

[O] modelo de cooperação em Portugal, ao contrário de outros países da Comissão Europeia, como sabe, é um modelo que está muito baseado em acordos de cooperação e em que a responsabilidade do Estado na contratualização, se subcontrata IPSS nessa relação. A própria lei de bases da Segurança Social vem com isso consignar esse *modus operandi*. Eu acho que isso está subjacente. Pronto. No processo todo. E não há nenhum processo a dizer que é assim ou que é assado. E, portanto, aqui também estávamos muito

numa lógica de trabalhar com a cooperação e com a plataforma de cooperação, que são as três uniões, não é, as uniões das misericórdias, das IPSS, e das mutualidades, e isso continua consagrado na lei. – Entr34 (Profissional ISS)

Então, pondo as coisas de uma forma muito simples, a RLIS nasce, por um lado porque há esta conceptualização, do meu ponto de vista correta, de que a intervenção social não se faz exclusivamente por serviços da Segurança Social – Entr45 (Profissional ISS).

Associar a razão de criar a RLIS a decisões político-partidárias também foi uma perspetiva com alguma expressão no seio dos entrevistados, que defendem a primazia das ideologias político-partidárias em detrimento das restantes aquando da tomada de decisão.

O governo do PSD era um governo que era muito pela iniciativa privada e pela descentralização de competências não fulcrais do Estado e a prestação de serviços serem dados a outros. Quer sejam na área da saúde, quer sejam na área da Segurança Social. A... por outro lado, a situação diferente tem os governos PS, diz que há competências que são próprias do Estado e que estávamos a protocolar e a descentralizar. Portanto, há um entendimento que não. Pronto. – Entr34 (Profissional ISS).

Em linha com as anteriores, há uma tendência para associar a reformulação do ISS à criação da medida RLIS. Na categoria “reformulação do ISS”, podemos encontrar afirmações que apontam no sentido de uma diminuição acentuada de recursos humanos nos serviços do ISS, da impossibilidade de contratação de novos recursos humanos por imposição do Memorando da Troika e da vontade política de descentralizar as competências de ação social.

[H]ouve aqui um grande, grande, grande, grande emagrecimento dos serviços. Tão grande que depois, às tantas, havia uma série de funções que eram precisas, que são competências da Segurança Social e que não havia pessoal suficiente para as implementar e para as desencadear como elas precisam ser desencadeadas. Isto fez externalizar uma série de serviços. Exemplo disto são protocolos de RSI, por exemplo. Os protocolos que o instituto celebra com IPSS para que acompanhem beneficiários de RSI, no fundo, o que está a fazer é externalizar esta função de acompanhamento. A RLIS surge um bocadinho também neste contexto. – Entr45 (Profissional ISS).

A existência de uma multiplicidade de figuras de ação social nos territórios, de sobreposições de respostas, e a necessidade de harmonizar procedimentos no campo da intervenção social também foram razões apontadas como estando na base da criação da medida.

Em 2012/2013, começa-se a perceber que a intervenção social e ação social, ela é fracionada em diversos atores, não é? Há uma responsabilidade que é das próprias IPSS, que dizem que fazem atendimento social e que apoiam os cidadãos; quer a sociedade social no seu todo; mas depois as autarquias têm competências também específicas e próprias de ação social. E, portanto, percebe-se aqui que existe uma série de instrumentos de intervenção social que não estão devidamente organizados. Não é? E, portanto, percebe-se que deveria haver aqui um modelo de organização a... territorial e de... diversos níveis e diversas competências. – Entr34 (Profissional ISS).



Por outro lado, são apontadas as dificuldades associadas à “máquina” burocrática que colocam em questão a eficácia e a eficiência dos serviços e a desadequação dos horários dos serviços às necessidades da população.

O atendimento do ISS é um atendimento das 9h às 5h, de segunda a sexta-feira. Os problemas sociais do atendimento e do acompanhamento não se compadecem com este 9h às 5h. Não se compadecem... E, portanto, como não se compadecem com este 9h às 5h, obviamente que nós temos que encontrar formas mais disruptivas ou menos disruptivas de fazer isso. – Entr57 (Ex membro do XIX Governo).

E, portanto, a ideia era tentarmos perceber como é que nós podíamos, digamos ultrapassar esta situação e, ao nível do atendimento e acompanhamento, conseguirmos ter uma solução mais célere, mais eficiente e que não tivesse que passar por essa tramitação administrativa complexa. E, nesse sentido, no momento em que estávamos a dar um maior enfoque naquilo que nós designamos hoje de economia social, era fácil perceber que nós, no terreno, tínhamos um conjunto muito alargado de instituições. – Entr57 (Ex membro do XIX Governo).

A influência do contexto económico é também referida por muitos entrevistados, designadamente a crise económica que o país atravessava e a possibilidade de financiar a ação social através de fundos comunitários. Esta oportunidade de financiamento é vista pelos defensores da medida como uma alternativa, por um lado, porque liberta verbas do orçamento de Estado para outras rubricas, num período de sobrecarga do ISS (com o aumento de beneficiários de prestações sociais) e, por outro, para pagamento de recursos humanos e materiais capazes de responder à crescente procura dos serviços de ação social, dada a impossibilidade de contratação de novos recursos humanos para a função pública.

Mas, como em tudo na vida, às vezes ter uma boa ideia não chega e, portanto, nós entendemos que aquilo que primeiro tínhamos que fazer era procurar encontrar meios financeiros que nos pudessem financiar esta medida. – Entr57 (Ex membro do XIX Governo).

“Pessoas” é outro eixo de análise a ter em conta no estudo da conceção da RLIS, nomeadamente para responder às seguintes inquietações: Quais os atores envolvidos na conceção da RLIS? Quem esteve a favor? Quem esteve contra? De que forma participaram as partes interessadas nos processos de decisão?

Os depoimentos recolhidos apontam no sentido de existirem posições diferentes junto dos membros do governo acerca da descentralização em geral e desta medida em particular. O facto de se tratar de um governo de coligação PSD/CDS poderá estar na origem das discórdias, dado defendem (teoricamente) pontos de vista distintos.

Lembro-me que o primeiro-ministro, quando nós tivemos essa discussão... Como deve imaginar, portanto, no seio do governo também havia tensões. E, quando saiu o primeiro projeto de descentralização de competências, se reparar a Segurança Social não estava

lá. E não estava lá, porque ele calcinou esta visão, que é a visão em vez de nós estarmos a ser endogâmicos na perspectiva de encontrarmos soluções para os problemas, mas era sermos disruptivos e dizermos então, se queremos que a sociedade se envolva na resolução dos problemas, que é o que a gente diz... «Os níveis de participação da sociedade em Portugal são muito baixos». São baixos, porque a gente quer, a gente afasta a sociedade disso. Se a gente quer meter a sociedade, tem que fazer coisas disruptivas. Algumas vão correr bem, outras vão correr menos bem, é da vida, não é?! Sem se fazer, a gente nunca saberá, não é?! – Entr57 (Ex membro do XIX Governo).

A análise aponta para a consciência do carácter disruptivo da política por parte das pessoas que a conceberam e da necessidade de conquistar apoio dentro e fora do círculo governativo.

Lembro-me que, na discussão do próprio governo, houve ali um momento que começámos a discutir o problema da descentralização de competências e eu sempre defendi e acho que o primeiro-ministro então me deu, digamos assim, a retaguarda necessária, que este caminho no domínio da ação social era o melhor caminho que nós tínhamos para percorrer, era o caminho que mais depressa nos traria resultados e que mais depressa, digamos, nós podíamos resolver alguns bloqueios que existiam e infelizmente ainda hoje existem na sociedade e, portanto, foi isso que se tentou fazer, foi essa a génese. – Entr57 (Ex membro do XIX Governo).

A análise das entrevistas revela a existência de entropias, durante a conceção da medida, relacionadas com ideologias político-partidárias não coincidentes com os propósitos apresentados, dos defensores das perspectivas mais conservadoras sobre a forma de funcionamento dos serviços de atendimento e acompanhamento social e dos que defendem a manutenção dos serviços de acesso a direitos sociais sob a alçada do Estado. Houve necessidade de preparar a fundamentação da decisão à prova das críticas identificadas anteriormente, numa tentativa de conquista de apoio político que permitisse passar a RLIS do nível conceptual para a sua concretização (formulação).

Ah, falámos também, peço desculpa, como a União das Misericórdias, falámos com a CNIS. Falámos com a União das Mutualidades, até porque nós tínhamos um órgão informal que era o Conselho Nacional para o setor social, onde estavam os presidentes dessas três confederações, digamos assim, e, portanto, também procurámos com eles consensualizar e explicar o porquê da medida, explicar quais eram os territórios onde nós íamos atuar. Obter também deles uma espécie de beneplácito, que é uma ideia de termos todos os agentes, sejam de que origem for, um bocado envolvidos na medida. – Entr57 (Ex membro do XIX Governo).

A maioria dos entrevistados relata o desconhecimento do envolvimento de outras entidades / outros atores na conceção da medida que não as diretamente relacionadas com as esferas governativas ou com os quadros de gestão do ISS. A visão da centralização da tomada de decisão e da adoção do modelo *top down* só não é defendida pelos entrevistados que ocupam lugares de gestão no ISS e pelo Ex membro do XIX Governo.

É assim: eu posso-lhe responder... respondo-lhe não só neste processo, mas em todos os processos. Em todos os processos, com todos os governos, o Instituto de Segurança Social, o que dá é o seu aporte técnico. A decisão é política, sempre. – Entr34 (Profissional ISS).

Deixa-se a ressalva de que, independentemente da resposta dada pelos serviços centrais do ISS aos pedidos de informação do governo, a decisão final pode não ter em conta os pareceres solicitados.

E, portanto, a única questão que não correu e que nos deu alguns dissabores foi que nós tínhamos algumas candidaturas e alguns projetos aprovados sem densidade territorial mínima, que era o que estava previsto no próprio diploma de política pública, para considerar se era uma RLIS tipo A, B ou C... Aí, sim. Aí, os membros do Governo não nos ouviram, como é que eu hei de dizer... portanto, o diagnóstico e o estudo feito pelo Gabinete de Planeamento e Estratégia do ISS... para nós, não era aquele, porque havia territórios e havia processos que tinham de ser supraconcelhios, para terem dimensão. E, politicamente, não quiseram. – Entr34 (Profissional ISS).

O tema abordado na citação anterior remete-nos para o eixo de análise dos processos, na medida em que faz alusão ao conjunto sequencial de ações, atividades, ou modos de proceder relativos à fase da conceção da medida. Neste ponto, pretende-se responder às perguntas mais operativas (Como foi concebida a medida de política RLIS?).

Como eu lhe dizia há bocado, quando nós estamos perante medidas disruptivas, e esta medida é uma medida disruptiva, contra o sistema, o sistema instalado, a burocracia, a administração, está a ver?! Obviamente que há uma tensão muito grande e o decisor político tem que perceber que não pode deixar extremar as coisas, porque extremando as coisas, não vamos conseguir fazer nada. – Entr57 (Ex membro do XIX Governo)

Perante as oposições internas e externas, foi necessário fazer cedências no que respeita a algumas premissas da proposta inicial (aquando da conceção) para permitir que a medida chegasse à fase da formulação. Este foi o motivo apresentado para a ausência de regulamentação das restantes atividades da RLIS.

A este propósito, quando consultamos os registos do debate do orçamento de Estado para 2015, na especialidade, referente à Segurança Social, na Assembleia da República<sup>74</sup>, a propósito da RLIS, destacam-se as intervenções dos deputados Nuno Sá (Partido Socialista – PS), Rita Rato (Partido Comunista Português – PCP) e Mariana Aiveca (Bloco de Esquerda – BE) que se manifestaram contra a medida. Salienta-se a acusação de “desresponsabilização do Estado e destruição social”, justificando “despedimentos coletivos em massa na Segurança Social” (mais concretamente, “cerca de 700 trabalhadores do Instituto de

---

74

Disponível

<https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleAudicao.aspx?BID=98769>

em 29/10/2021]

em:

[consultado

Segurança Social”), com “raízes profundas no plano de *outsourcing*<sup>75</sup>, de privatização e de cedência aos *lobbies* económicos privados também no setor da economia social” (Nuno Sá, PS).

A associação dos despedimentos na Segurança Social à criação da RLIS, para além de mencionada nos discursos dos deputados no debate do orçamento do Estado, também pode ser encontrada em algumas notícias dos jornais nacionais<sup>76</sup>.

No debate, as forças políticas de esquerda (PS<sup>77</sup>, PCP<sup>78</sup> e BE<sup>79</sup>) discordam que a RLIS seja apresentada como “um novo paradigma com as instituições do setor social” (Ministro Mota Soares), defendendo que o novo paradigma “foi a conquista das funções sociais do Estado com a Revolução de abril” (Rita Rato, PCP)

Como podemos constatar da análise realizada, as vozes contrárias à criação da RLIS são significativas e podem estar na origem da ausência de regulamentação necessária ao funcionamento pleno do instituído no Despacho de criação.

No fundo, a RLIS, quando veio, quando foi criada, tinha muito esta componente, que era uma componente mais quase orgânica, e a legislação assim o demonstra, de algo que

---

<sup>75</sup> Resposta do Ministro Mota Soares ao comentário do deputado socialista: “não é um processo de *outsourcing*”, “nós não estamos a pulsar qualquer espécie de função para privados”, “o que nós estamos a fazer é exatamente um novo paradigma, “com a RLIS, nós não prevemos um novo processo de requalificação”, “eu quero saber se, quando voltar a ser Governo, vai resgatar os equipamentos que estão a ser geridos pelas instituições do Estado? Vai acabar com a RLIS?”

<sup>76</sup> Vide, por exemplo, Jornal público, 10/11/2014, “PCP e BE acusam Mota Soares de estar a transferir obrigações do Estado para privados”;

<sup>77</sup> Transcrição do discurso de Nuno Sá (PS): o “Ministro tem ainda a desfaçatez de apresentar esta medida como, imagine-se, uma oportunidade”; questionou ainda “Quantos mais trabalhadores da Segurança Social serão despedidos por via da RLIS?”

<sup>78</sup> Transcrição do discurso de Rita Rato (PCP): “este paradigma que vem aqui apresentar não tem nada de novo”, “o que significou de facto de avanço no nosso país foi a conquista das funções sociais do Estado com a Revolução de abril. E dentro das mais importantes conquistas, foi a conquista ao direito social no desemprego, na infância, na velhice e na doença, que é aquilo que o Sr. Ministro hoje quer destruir”. “Nós entendemos que a destruição das funções sociais do Estado e a desresponsabilização do Estado, atirando para IPSS aquilo que é uma obrigação sua, é modelo do passado, não é modelo do presente, nem pode ser tão-pouco o modelo do progresso e da justiça social. São modelos de outros tempos, que não se coadunam com as necessidades de distribuição da riqueza e de cumprimento da Constituição da República Portuguesa”. “Seria importante que o Sr. Ministro deixasse de apresentar como modernos aquilo que são atrasos na sociedade portuguesa (...) quer fazer acreditar os portugueses que são avanços, quando são verdadeiros retrocessos”

<sup>79</sup> Transcrição do discurso de Mariana Aiveca (BE): “o novo paradigma e a transferência de funções do Estado para Instituições Particulares de Segurança Social” “nós não nos conformamos, nem aceitamos que o Estado é incompetente. O Estado é uma pessoa de bem e é o garante dos direitos dos cidadãos e das cidadãs. Temos tido é muitos governos incompetentes. E, portanto, o Estado, enquanto garante, deve assumir as suas responsabilidades”; “querem fazer uma mudança de paradigma do regresso ao Instituto de Obra Social, como existia antes da construção da Segurança Social, tal qual a conhecemos”, “na história da Segurança Social, existia um instituto de obras sociais e um outro de apoio à família e sabe bem que características assistencialistas e de caridadezinha esses institutos eram feitos. Felizmente que partimos daí para uma grande revolução da Segurança Social, e ela hoje é universal, é solidária, é para todos. Esse foi o paradigma moderno, esse foi o paradigma de abril. Se o Sr. quer regressar a esses institutozinhos, com o seu papel de caridadezinha, então está a regressar a 70, 71, 72 e mais para trás talvez. Portanto, não é nenhuma mudança de paradigma, é restaurar o paradigma anterior”.

já acontecia e que continua a acontecer sem que tivesse sido implementada formalmente como ela estava preconizada. – Entr46 (Profissional do ISS).

Do estudo do enquadramento legislativo, é possível identificar diferenças significativas entre o diploma que cria a RLIS e os que a regulamentam (analisadas no capítulo 2).

[P]orquê? Porque na legislação e nos indicadores contratualizados, vêm depois os decretos aqui e no preâmbulo da legislação, vêm quais são os despachos que temos de utilizar. Quais são as portarias. E a legislação e os despachos que estão aqui e as portarias, são as portarias do SAAS. Portanto, só tínhamos regulamentação no âmbito disto, apesar de dizer que eram enquadreadores, aquilo afina e a legislação só permite o SAAS. – Entr34 (profissional ISS).

Uma parte da amostra (entre os quais, alguns profissionais do ISS e de entidades parceiras) recusa a existência da RLIS, com base no enquadramento jurídico, exatamente pelo facto de, após a sua criação, apenas terem sido formulados diplomas que regulamentam uma das atividades (o SAAS) e não as restantes.

[N]unca houve RLIS na vida. Eu costumo dizer que a RLIS foi uma política que nunca foi implementada. A parte que foi implementada foi a revisão do serviço de atendimento e acompanhamento social, que veio a ser regulamentado, que tinha uma regulamentação antiquíssima, e que veio a ser regulamentado de novo. – Entr34 (Profissional do ISS)

A RLIS... Não é RLIS, para mim, eu já lhe expliquei isto. É serviço de atendimento e acompanhamento social que a Segurança Social não faz de agora. Faz há mais de não sei quantos anos e, portanto, não há uma mudança de paradigma aqui. – Entr47 (profissional do ISS).

Porque aquilo havia um financiamento. Portanto, ao fim e ao cabo, o processo SAAS teve um enquadramento comunitário através da RLIS, não é? Porque era por essa via, por isso é que o diploma se manteve – Entr34 (Profissional do ISS).

Esta constatação remete-nos para o eixo de análise dos produtos. O objetivo é responder à pergunta sobre a existência ou não de alterações significativas entre a conceção e o modo como a medida foi efetivamente formalizada.

Agora, admito, por isso é que, quando se tentou reorganizar aquilo que era o Serviço de Atendimento e Acompanhamento Social, eu tenho ideia que ainda foi uma portaria, depois teve outras evoluções, mas eu tive ideia que foi ainda em 2015. É o *check and balance* da política, não é?! É ter a noção de que a política é a arte do possível e que nem sempre a gente consegue, porque se eu ficar sozinho no meio da rua, não consigo fazer nada, eu tenho que ter comigo os atores. Portanto, tenho que liderar, mas não me posso afastar muito dos atores, não é?! – Entr57 (Ex membro do XIX Governo).

A perceção tanto das pessoas que conceberam a medida, como daquelas que a implementaram é a de que houve alterações significativas entre a conceção e a forma como a RLIS foi operacionalizada, primeiro pela ausência de regulamentação e depois pelas

indicações das equipas de acompanhamento do ISS, que davam orientações no sentido de concretizar o SAAS e não as atividades que constituem a génese da RLIS.

A política é a arte do possível. No balanceamento daquilo que eram as várias visões da coisa, às vezes não podemos andar... Na política é assim, damos dois passos em frente, um passo atrás, dois passos em frente, um passo atrás. Faz parte da natureza, e perceber isto é fundamental para ter sucesso na orientação das políticas públicas. – Entr57 (Ex membro do XIX Governo).

#### 4.1.1.1. A recetividade da RLIS enquanto medida de política

Mais uma vez se verifica a existência de dualidade, desta vez, no que respeita à recetividade da RLIS. De acordo com os dados recolhidos, coexistem no mesmo território atores que aceitaram a criação da RLIS, enquanto medida de política, e aqueles que a rejeitaram (de forma mais evidente ou mais subtil).

A rejeição da medida prende-se, por um lado, com a demarcação da ideologia que está por detrás da criação da RLIS, que defende a descentralização de serviços públicos que poderão, na ótica destas pessoas, colocar em causa a equidade e a justiça social no acesso a direitos sociais.

[A] RLIS tinha como objetivo apagar a responsabilidade do Estado relativamente a essa área e passá-la toda, toda, progressivamente, mas toda, para a mão das ditas organizações não governamentais ou IPSS. Esse, esse é verdadeiramente o intuito da RLIS. – Entr53 (investigador na área das políticas sociais)

[O]lhar para a própria RLIS e para o seu funcionamento. E aí o que é que vamos ter, digo eu, acho que vamos ter, apesar de tudo, um campo muito limitado de interrogações sobre a RLIS, porque ela própria é limitada na sua conceção. Faço-me entender? Isto é, a própria RLIS estimula o pensamento simplificado relativamente ao campo do que ela se ocupa. – Entr53 (investigador na área das políticas sociais)

E, por outro lado, esta rejeição prende-se com a metodologia de trabalho adotada, que, segundo a entrevistada, não permitiu que a RLIS se consubstanciasse numa medida de política social, por não ser acompanhada de mecanismos de compromisso, nem de consolidação.

[A] maneira como eu tenho visto funcionar a RLIS, aquilo é um centro de recursos, que é outra coisa, isto é, é um armazém que disponibiliza recursos. Mas, no meu ponto de vista, está muito longe da lógica quer da construção, quer do entendimento, quer do compromisso de uma medida de política social. (...) [A] primeira coisa que fragiliza esta medida é que a sua conceção e a sua... Como é que eu hei de dizer? E a sua disseminação, julgo que, apesar de tudo, não está acompanhada dos mesmos mecanismos de compromisso e de alguma consolidação que têm outras medidas de política. – Entr53 (investigador na área das políticas sociais)

A este propósito, talvez seja relevante relembrar que a RLIS teve um período de financiamento, em média, de três anos (com duração superior apenas nos territórios que

tiveram também projetos-piloto ou acordos SAAS de continuidade) e que, desde o seu nascimento até à atualidade (em que apenas existem acordos SAAS), foi acompanhada de discursos intermitentes, ora a favor, ora contra, e de alterações políticas que influenciaram a sua implementação.

Nós estamos a falar, e desculparão a expressão, estamos a falar daquilo que me parece ser um nado-morto ou, pelo menos, que desde que nasceu está ligado às máquinas. Está ligado às máquinas. Que máquinas são estas? São as máquinas... Entenderam ver na RLIS, mais uma vez, uma outra oportunidade. – Entr53 (investigador na área das políticas sociais)

Mais uma vez, se se fizer uma pesquisa na comunicação social, entre os anos 2013 e 2017, podem encontrar-se discursos que evidenciam as falhas e as qualidades da implementação da RLIS<sup>80</sup>, bem como referência à instabilidade criada pelas constantes alterações políticas.

Na investigação, foram entrevistadas pessoas que apoiavam e acreditavam na RLIS como um modelo de intervenção social mais eficaz e eficiente, bem como pessoas que não se identificavam com a medida e que defendiam o seu encerramento e a sua não replicação (independentemente do formato: IPSS ou municípios).

[E]u tenho uma má disposição congénita com a RLIS – Entr53 (investigador na área das políticas sociais)

O descontentamento com a medida também foi identificável no Instituto da Segurança Social, apresentando níveis (indiferença, o “mínimo indispensável” e boicote) e formas (explícita, politicamente correta ou subtil) distintos de expressão.

Como deve imaginar, isto, no interior do Instituto da Segurança Social, provocou obviamente muitas objeções, tudo era objeção, estávamos a gastar dinheiro mal gasto, estávamos não sei o quê, porque é que não vem esse dinheiro para o ISS e o ISS contrata mais pessoas. – Entr57 (Ex membro do XIX Governo)

Tal como vimos anteriormente, houve dificuldade em aceitar um investimento em recursos humanos para desempenhar funções e competências da Segurança Social no exterior e não no seio da Segurança Social, para além de existirem pessoas que também não se identificam com a ideologia por detrás da medida.

Nós tínhamos uma chefe de divisão, na Segurança Social, que, em todas as reuniões que tínhamos, fazia questão de dizer que não concordava nada que nós estivéssemos cá. Mas depois agradecia imenso e recorria imenso a nós, sempre que necessário... E acho que

---

<sup>80</sup> Vide Jornal Público, de 03/07/2017, secção Sociedade, “Ação social está mais perto das pessoas mas modelo não é eficaz”, em que se realça: “Programa tem os dias contados, dizem Misericórdias e IPSS”; “«Este Governo não tem simpatia pelas RLIS. É um programa mal-querido» - Manuel Lemos, Presidente da União das Misericórdias”.

ela tem uma ideia muito positiva do que foi o nosso trabalho. Ela não gostava era da RLIS e daquilo que foi imposto, que toda a gente tinha que aceitar a RLIS e isso é que custou muito a algumas pessoas. Mas depois também tem a ver com a ideia, a política...  
– Entr3 (Profissional SAAS)

Por outro lado, as equipas referem existir uma diferença de tratamento entre este e outros projetos implementados nos territórios no âmbito social. No entanto, não se poderá deixar de referir que, à exceção das equipas com protocolo RSI e SAAS, as restantes equipas nos territórios não têm acesso à plataforma ASIP, nem desempenham funções que anteriormente estavam sob a alçada das equipas locais da Segurança Social.

E, por exemplo, lá está, há projetos que vão surgindo, que não têm esta, nós sempre vivemos, enquanto RLIS, enquanto piloto, enquanto SAAS, com os CLDS a decorrer. E temos efetivamente neste momento CLDS 4G. Nunca essas colegas tiveram qualquer tipo de pressão por parte das outras entidades, nem ninguém achou que elas lhes estavam a roubar lugares ou capacidade de intervenção, o que quer que fosse. Isso só aconteceu mesmo com este projeto RLIS. Pronto, porque eu acho que efetivamente a ação social teve aqui um peso diferente ou um impacto diferente. Não sei muito bem. Não sei muito bem qual é, não consigo justificar muito bem. Mas que efetivamente houve esta resistência e houve esta coisa de tipo «Elas estão-nos a ultrapassar. Estão-nos a roubar.»  
– Entr22 (Profissional SAAS)

A especificidade das funções e das competências poderá estar na origem desta contestação, na medida em que em nenhum outro projeto se equacionou a reformulação da Segurança Social ou se associou a ideia de despedimento de trabalhadores do ISS, como reportado anteriormente.

#### 4.1.2. [Prenúncio de uma morte anunciada? Os desafios da implementação da RLIS](#)

O foco da análise volta-se agora para os desafios da implementação da RLIS, seguindo a mesma linha de análise: contextos, pessoas, processos e resultados. Neste sentido, iniciaremos pelos fatores do contexto que possam ter influenciado a implementação da medida, respondendo mais concretamente às seguintes perguntas de investigação: Como foi recebida a medida no território? Houve aceitação ou rejeição por parte dos atores e das entidades parceiras? A forma como a medida foi recebida no território influenciou a sua implementação?

##### 4.1.2.1. [Projetos-piloto](#)

Ainda no eixo de análise “contexto”, a análise debruça-se agora sobre a implementação dos projetos-piloto. Atendendo às circunstâncias da conceção e da formulação referidas



anteriormente, houve necessidade de adotar estratégias de integração nos territórios, mais notórias na fase de implementação dos projetos-piloto.

Tivemos algum cuidado também, digamos, para não criar obstáculos políticos, porque muitas vezes isso também acaba por fazer cair ideias boas, de olhar ao território, e, quando entrevistamos, quando fazíamos esse piloto, quando selecionamos os territórios, tentar perceber qual era a situação autárquica, a gestão autárquica desse concelho, falar com os presidentes de câmara e tentar que, do ponto de vista agora do plano político-partidário, se quisesse, que houvesse uma transversalidade. – Entr57 (Ex membro do XIX Governo).

Como se percebe pelo depoimento acima, a equipa responsável pela conceção reuniu com o executivo dos municípios para sensibilizar para a medida e perceber quais os territórios em que se poderiam implementar os projetos-piloto.

Foi por convite à instituição e eu acho que é aí que começa a guerra. Precisamente porque outras instituições e, se calhar, de forma legítima... nessa parte não me pergunte porque é que foi escolhida a nossa. – Entr22 (Profissional SAAS)

As instituições que abraçaram a implementação dos projetos-piloto da RLIS foram convidadas para o fazer. Não houve, portanto, um concurso ou uma explicação clara sobre quais os motivos da seleção. Esta situação despoletou um descontentamento crescente, por parte das equipas que já desempenhavam as funções de atendimento e acompanhamento social, ao abrigo de protocolos de cooperação, sem qualquer contrapartida financeira, que viram na implementação da RLIS uma ameaça (corriam o risco de perder o serviço na instituição e, conseqüentemente, o posto de trabalho).

«Ah, então, nós estávamos a fazer esse trabalho e nunca ninguém nos pagou, e agora vem uma outra equipa fazer um trabalho que é pago». E alguns saíram. Mas também não saíram tantos como isso, até pensei que iriam sair mais, mas não. E também percebemos que isto aqui a... é uma posição política que foi tomada, não concordância com aquela medida, mas pronto. – Entr44 (Profissional do ISS)

As instituições que detinham os protocolos RSI e protocolos de atendimento e acompanhamento não reagiram todas da mesma forma. Algumas optaram por abandonar os protocolos, na medida em que, ao contrário deles, existia, no mesmo território, quem recebesse uma contrapartida financeira para o fazer. Outras assumiram uma posição diferente, contrariamente às expectativas, e mantiveram o serviço ao abrigo dos protocolos. Os dados apontam para duas explicações: primeiro, atendendo a que o acompanhamento dos processos RSI não transitou para a medida RLIS, não haveria motivo para a não continuidade; segundo, por uma questão de demarcação política (não concordância com a medida RLIS) e social (não pretendem perder a resposta social).

Portanto, o piloto não foi fácil, elas odiavam-nos e era terrífico. Sendo que estamos a falar de uma equipa constituída só por colegas dos protocolos RSI que já intervinham no concelho desde 2005. Portanto, nós já cá estávamos há 11 anos e com boas relações com toda a gente, e que mantemos hoje em dia. – Entr22 (Profissional SAAS)

As alterações organizacionais impostas pela implementação da RLIS introduziram tensões adicionais nos territórios, que dificultaram a operacionalização da medida numa fase inicial, em todos projetos analisados, em especial nos que foram convidados para implementar os projetos-piloto. Mesmo nos casos em que as equipas já provinham das equipas de protocolo RSI, com vários anos de experiência de trabalho com a Segurança Social e demais parceiros, sentiu-se esta fricção inicial, justificada pelo sentimento generalizado de insegurança e instabilidade das demais equipas sociais no território.

Nos pontos que se seguem, serão abordados os eixos de análise “processos” e “pessoas” simultaneamente, na medida em que, para cada processo identificado, serão também apresentados os diferentes atores, bem como a sua influência e importância.

#### 4.1.2.2. RLIS vs. Rede Social: substituição ou possibilidade de integração?

Uma das questões que se levantaram aquando da formulação da RLIS foi o seu papel perante a figura da Rede Social instalada no território desde o final da década de 90 do século passado.

Portanto esta Rede Local de Intervenção Social, o objetivo disto era ser uma rede, à semelhança da Rede Social, que é sempre o chapéu, ser uma rede de instituições que intervêm no social, que desenvolvem ação na área do social e que estariam dentro dessa Rede Social na mesma, porque eles são todos parceiros... São as IPSS todas, as instituições todas, o sector público todo, que está dentro da rede social e que seriam chamadas - era uma rede nesta área específica, especializada, que seriam chamadas a todo o... tipo de problemas e aos problemas inerentes que surgiam, etc. – Entr35 (Profissional do ISS)

[E]u acho que se passou a ideia de que, mesmo o próprio nome: Rede Local de Intervenção Social, que iríamos substituir as chamadas redes locais – Entr26 (Profissional SAAS)

O enquadramento legal da RLIS apresenta, como vimos anteriormente, duas atividades principais: o Serviço de Atendimento e Acompanhamento Social e a plataforma colaborativa local de intervenção social; e é precisamente a segunda atividade que poderá ter estado na origem do questionamento, por apresentar similaridades com as funções da Rede Social.

Alguém é capaz de me explicar o que é que justifica a existência da RLIS ao lado do programa de rede social? Nunca consegui que me explicassem. Nunca, nunca. – Entr53 (investigador na área das políticas sociais)

A RLIS ou o curto-circuito da rede social. – Entr53 (investigador na área das políticas sociais)

Como já foi referido, não houve qualquer outra regulamentação para além da do SAAS, pelo que a plataforma colaborativa local de intervenção social não teve fundamento legal para avançar. De qualquer forma, será importante refletir sobre a intenção política de substituição da Rede Social ou da agregação de uma nova atividade às já existentes (no sentido da sua complementaridade e não de duplicação de figuras ou mesmo substituição).

Nós estávamos a construir... é evidente que se nós levarmos ao limite o que é que é uma rede, não é? Na nossa lógica portuguesa, uma rede tem que ter uma direção nacional, não sei o quê... essa é a nossa ideia de rede. Nós temos sempre uma ideia de que as coisas têm que ser muito formais. Se nós caminhamos para o norte da Europa, verificamos que isto é uma rede. Uma rede não precisa de ter, ela própria, mecanismos de gestão e não sei o quê. Tem é que ter mecanismos de controlo e de acompanhamento e esse é o papel do ISS e o ISS aí é, digamos, a entidade a que compete no território fazer o acompanhamento, a supervisão, o controlo desta política pública, não é?! – Entr57 (Ex membro do XIX Governo)

De acordo com os dados recolhidos, apesar da intenção expressa por quem concebeu a medida de política de esta ser de complementaridade e não de substituição, a imagem que se construiu, na sociedade em geral e para os profissionais de intervenção social em particular, foi a de uma tentativa de substituição.

Portanto, a ideia era criarmos isso, até porque, se fizessemos isso, estávamos a cometer o erro que, neste momento, a administração pública portuguesa tem, porque a nível local já existe uma rede. Em todos os municípios existe uma rede, que é o CLAS, não é?! E, portanto, não vale aqui a pena suportar... e de repente, então é que íamos provocar uma disrupção errada na sociedade. Portanto, o conceito de rede da RLIS é exatamente esse, é nós, no território, termos um conjunto de instituições, de parceiros, de *players* que nos vão ajudar a cumprir um determinado número de políticas públicas, não é?! Pronto, como aqui há dinheiros do Estado, ou dinheiros comunitários, tem que haver um controlo, tem que haver um acompanhamento, tem que haver uma supervisão. Esse controlo, acompanhamento e supervisão compete aos organismos do Estado, porque é assim que a legislação o define. Depois essas estruturas, não é, elas têm é que se organizar e dialogar com o ISS ou dialogar com os municípios no âmbito dos CLAS que existem. Portanto, não há necessidade de nós burocratizarmos isto por aqui acima. – Entr57 (Ex membro do XIX Governo).

Apesar do receio geral dos entrevistados sobre a possibilidade de substituição da Rede Social, a maioria apresenta-se descontente com o seu funcionamento, apesar de se constatar, ao analisar os discursos, que os entrevistados têm uma visão muito positiva sobre a missão e os objetivos da Rede Social, bem como sobre a importância da sua existência nos territórios.

[O] programa Rede Social, que já vem desde 1998, foi o princípio, para mim, foi o princípio desse funcionamento, desse consenso, nesse sentido, da concertação, de todos

os parceiros juntos, a trabalharem para o mesmo, de chamadas de atenção a saírem dali para possíveis alterações da política, etc., etc. – Entr35 (Profissional do ISS)

Eu acho que a Rede Social, quando foi criada em 2000, era um projeto altamente... e continua a ser do ponto de vista... perante a Comissão Europeia, e perante o modelo concecional e teórico, ele é muito bem conseguido. – Entr34 (Profissional do ISS)

No entanto, quando se referem ao seu funcionamento, à sua operacionalidade, começam a levantar-se questões que podem colocar em causa a sua eficácia e a sua eficiência, designadamente as influências político-partidárias do executivo camarário que assume a presidência da Rede Social.

Só que esta questão da Rede Social, focalizada na autarquia, o presidente do CLAS, da Rede Social, é o autarca, sofre um bocadinho as questões normais, políticas de executivo. – Entr35 (Profissional do ISS)

Então a Rede Social leva aos parceiros um projeto já pré-definido, já está escolhida a entidade, já está escolhido o técnico coordenador. Às tantas já está escolhida também a equipa técnica, porque estas coisas funcionam muito assim. O que é que levam à Rede Social? Para quê?! Para a gente dizer que sim. Porque eles precisam oficializar um consentimento da Rede Social, porque senão, não vale. – Entr13 (Profissional entidade parceira IPSS).

Contrariamente ao reportado no depoimento anterior, também há quem refira a definição do plano anual de atividades, em sede de reunião da Rede Social, como um exemplo da existência de equidade na hora da tomada de decisão. No entanto, não se pode ficar alheio ao facto de a realização das atividades decididas pelos parceiros ser da responsabilidade do município.

Sempre que as atividades são decididas elaborar... pronto, nós sentamo-nos sempre no princípio de cada ano e elaboramos um plano, um plano anual de atividades. E todos nós damos a nossa opinião, todos nós temos o mesmo peso de decisão de elaborar não esta ou aquela atividade. Mas geralmente quem promove e quem realiza essas atividades é a Câmara. – Entr9 (Profissional entidade parceira IPSS).

A análise aponta, assim, no sentido da coexistência de diferentes realidades territoriais no que concerne ao funcionamento das Redes Sociais. Com o intuito de identificar essas diferenças, precisou-se a análise, tendo agora em conta em que NUTII as pessoas entrevistadas exerciam funções e que tipologia de projeto RLIS estava associado a esse território.

Figura 48 – Classificação da Rede Social por NUT II

	Nº de referências	
	Rede Social Adormecida	Rede Social Ativa
Alentejo	25	2
Centro	6	3
Norte	12	10

Fonte: Produção própria com recurso ao programa NVIVO®

Os dados revelam uma maior referência às Redes Sociais “adormecidas” ou “inócuas” ou até “moribundas” (utilizando as palavras das pessoas entrevistadas) na região do Alentejo. No que concerne à classificação de Rede Social “ativa”, as referências são francamente diminutas, quando comparadas com a classificação Redes Sociais “adormecidas”. Regista-se ainda que o valor mais elevado da categoria (Rede Social “ativa”) se localiza na região Norte; no entanto, na mesma região, o número de referências às Redes Sociais “adormecidas” é superior às “ativas”.

Figura 49 – Classificação da Rede Social por tipologia de projeto

	Nº de referências	
	Rede Social Adormecida	Rede Social Ativa
Tipologia A	12	4
Tipologia B	6	5
Tipologia C	25	6

Fonte: Produção própria com recurso ao programa NVIVO®

Se se atender à tipologia de projeto associada ao território da pessoa entrevistada, é notória a prevalência da classificação Rede Social “adormecida” nos territórios de tipologia C. Não havendo qualquer significância ou tendência a registar no que respeita à classificação Rede Social “ativa”, o que, por si só, é demonstrativo da fragilidade desta representação social junto das pessoas entrevistadas.

Depois há aqui uma coisa que deveria funcionar e que não funciona, na maior parte não funciona, que é a Rede Social – Entr32 (Profissional do ISS)

Daquilo que eu sei, infelizmente as coisas não são discutidas com os parceiros. E a Rede Social devia discutir estas coisas e não o faz. – Entr13 (Profissional entidade parceira IPSS)

Outro fator interessante é perceber a função desempenhada pelas pessoas entrevistadas, na medida em que as referências à Rede Social “adormecida” foram proferidas maioritariamente por profissionais do ISS (28), seguidas pelos profissionais das entidades parceiras (12) e por coordenadores das equipas RLIS/SAAS (10).

Figura 50 – Classificação da Rede Social por tipologia de participante

	Nº de referências	
	Rede Social Adormecida	Rede Social Ativa
Coordenador/a	10	1
Direção de Entidade Promotora	1	0
Profissional de entidade parceira	12	7
Profissional do ISS	28	7
Técnico/a SAAS	3	1
Membro do governo	0	1
Académico	1	0

Fonte: Produção própria com recurso ao programa NVIVO®

Nota-se alguma inconsistência no que se refere à representação social da Rede Social no território, mais concretamente das funções que exerce, a sua importância para a tomada de decisão, a eficácia e a eficiência nos processos de governança territorial.

Figura 51 – Nuvem de palavras: Rede Social



Fonte: Produção própria com recurso ao programa NVIVO®

Neste sentido, procedeu-se a uma análise de frequência de palavras para identificar as palavras mais utilizadas nos discursos sobre a Rede Social, e, como se pode verificar na figura, as mais utilizadas referem-se:

- à sua identificação (social – 157, rede – 139, CLAS – 82);
- à sua constituição (instituições / entidades / organizações – 57, nós – 47, câmara/ autarquia / executivo – 27, parceiros – 22, técnicos – 20);

- às suas funções (trabalho – 35, projeto – 30, plano / planeamento (24), processo (23), avaliação (14), candidaturas (14), diagnóstico (14), respostas (14), decidir (14) parecer (13);
- à sua organização (concelhos / território – 52, reuniões – 26);
- à sua caracterização (política – 13, concertação – 11, participação – 10 e poder – 7).

Apesar de não se encontrar homogeneidade na classificação das Redes Sociais, especialmente devido à diversidade de contextos territoriais em que se inserem, existe uma consciência generalizada das principais atribuições, competências, formas de organização e importância para a definição e avaliação de políticas, programas e projetos para os territórios.

A análise da perceção sobre as Redes Sociais permite compreender a forma como as RLIS foram aceites nos diferentes territórios, havendo inclusivamente uma associação entre a classificação das Redes Sociais e a receptividade das RLIS. De facto, nos territórios em que as Redes Sociais são “ativas”, houve uma aceitação generalizada da implementação da RLIS e, nos territórios cujas Redes Sociais são consideradas “adormecidas”, houve uma maior dificuldade de aceitação e, inclusivamente, situações de rejeição.

Sendo as Redes Sociais exemplos inequívocos de governança territorial, poderão ser consideradas barómetros dos níveis de concertação territorial (de envolvimento e participação plena).

#### 4.1.2.3. Candidaturas

Na investigação, procurou-se compreender qual o papel da Rede Social na definição ou não das entidades que iriam implementar os projetos RLIS nos territórios. No entanto, será necessário ter em conta o perfil traçado anteriormente para melhor caracterizar as dinâmicas territoriais.

O que é certo é que temos alguns concelhos que se a Rede Social já estiver estruturada e organizada de uma forma, é mais fácil quando, por exemplo, vem um projeto destes, um programa destes, é mais fácil logo à rede delinear e entender quem é a entidade que tem esta capacidade, porque já trabalha nesta área, porque já faz... do que noutra concelho em que a rede até já funcionou bem, até já existiu, mas que, de um momento para o outro, tem ali um declive e nada daquilo que trabalhava está a ser trabalhado dessa forma e existe mais dificuldade em perceber, em escolherem, em concertarem quem é a instituição que pode ou deve candidatar-se, que é esta que eles sabem que vai trabalhar e já trabalha esta área e é fundamental no concelho para trabalhar esta área... Portanto, nenhuma é igual a si própria. – Entr35 (Profissional do ISS)

Os entrevistados (ex membro do XIX Governo ou quadros de gestão do ISS) referem que houve uma aproximação dos territórios, quer através dos executivos camarários, como

referido anteriormente, quer através das Redes Sociais, na fase que antecedeu as candidaturas.

[O] aviso foi uma espécie de convite, já referia os concelhos onde deveriam existir, quantos é que deveriam existir e, portanto, a nossa dinâmica aí foi realmente com as Redes Sociais e com os CLAS no sentido de montar todo este processo, de apontarem, de concertarem em sede de rede social qual seria a entidade – porque dentro da rede social estão os parceiros todos, estão as IPSS todas, estão todas as outras entidades, maior parte, e portanto, concertar em primeiro entre eles qual seria a entidade mais capaz, melhor colocada no território, com melhores condições, etc., etc., para depois nós tratarmos de todo o processo do projeto em si, do início do projeto em si. – Entr35 (Profissional do ISS)

Todos os CLAS, à exceção do CLAS do [nome da localidade 41], todos os CLAS assumiram quem era a entidade. Houve uma ata a dizer quem era. (...) A nível nacional só houve um CLAS, que foi o CLAS do [nome da localidade 41], que apresentou duas entidades, apresentou duas atas. De resto, todos os outros assumiram quem eram. Mas como, de facto, existe essa dicotomia que eles não querem assumir no CLAS, quem é que deve fazer, porque eles dão sempre parecer positivo a tudo. (...) Era fingir. Era fingir um Estado democrático. – Entr47

No entanto, os restantes entrevistados referem não ter existido qualquer influência da Rede Social na decisão sobre qual a entidade selecionada para ser a promotora das RLIS. Na maior parte das Redes Sociais, divulgaram a candidatura RLIS, mas a decisão de se candidatarem ou não coube a cada instituição, que poderá ou não ter partilhado essa intenção em sede de reunião do CLAS.

[N]a Rede Social não houve decisão nenhuma “é A, B ou C”. Quando muito, – lá está, não me recordo bem – mas, quando muito foi apresentada em Rede Social a intenção de candidatura das entidades. Mas nem conhecimento do pormenor das candidaturas isso foi dado, porque isso eu recordar-me-ia. Mas não. Não foi decidido quem é a entidade que vai apresentar. Não. – Entr37 (Profissional do ISS)

Inclusivamente, e ao contrário da candidatura ao CLDS, que exigia a aprovação em CLAS, o aviso de abertura não fazia menção à obrigatoriedade de aprovação da candidatura em CLAS. Por esse motivo, qualquer organização que respeitasse os critérios de elegibilidade poderia apresentar candidatura, com ou sem parecer ou até mesmo conhecimento da Rede Social.

Nós tivemos um concelho, sabendo que só podia haver uma. Não é aqui no [nome da localidade]. (...) foi aquilo que o próprio aviso de candidatura referiu, houve um concelho em que nós tivemos cinco candidaturas. Portanto, a que foi... [E a rede social, tinha-se pronunciado sobre alguma ou não?] Tinha. Tinha-se pronunciado sobre uma, concertação pior ou melhor, foi sobre aquela e surgiram mais quatro. – Entr35 (Profissional do ISS)

Neste caso específico, apesar do parecer da Rede Social, apresentaram candidatura mais quatro instituições, dado não existir qualquer impedimento legal para o fazer.



#### 4.1.2.4. Implementação dos projetos RLIS

Passadas as fases de projeto-piloto e as fases de candidatura, seguiram-se-lhes a fase da implementação dos 121 projetos a nível nacional, com datas de início diferentes. Terá havido alterações no que concerne à perceção sobre a RLIS? Como foi a receptividade nos territórios?

[A]cho que as pessoas foram-se adaptando. Foram integrando, foram percebendo, até, que éramos uma mais-valia, até pela capacidade de resposta. Ou seja, pela capacidade de resposta e pela facilidade de contacto. – Entr19 (Profissional SAAS)

[E]u acho sinceramente que as colegas estavam com uma sede de ter um aliado e que não houve ninguém que fosse ali... que nos recebesse com alguma hostilidade. Não senti isso. – Entr29 (Profissional SAAS)

À semelhança da fase de conceção e de formulação, também na fase de implementação se assistiu a uma dicotomia de posições relativamente à RLIS: foram identificados casos em que, na generalidade, não se debateram com constrangimentos associados à não aceitação ou à resistência de outras entidades nos territórios; mas continuaram a persistir posições contrárias à implementação da RLIS, seja de forma explícita ou implícita.

E, portanto, acho que se calhar, de forma politicamente correta, foi um projeto aceite na comunidade e nos parceiros e etc., mas que foi visto com maus olhos – Entr22 (Profissional SAAS)

Não aceitaram todos da mesma forma. Não aceitaram todos da mesma forma. – Entr38 (Profissional do ISS)

A RLIS, como já falámos há bocadinho, se calhar, inicialmente, com toda esta polémica, pode ter sido olhada um bocadinho de lado, o que é que veio fazer, veio substituir, mas depois mostrou o seu trabalho. – Entr44 (Profissional do ISS)

Para além dos motivos apresentados anteriormente, nesta fase sobressaem os referentes às práticas de intervenção social cristalizadas nos territórios, ao domínio de determinadas organizações em detrimento de outras e às relações de poder subjacentes a todos os processos de tomada de decisão inerentes ao atendimento e ao acompanhamento sociais.

[U]m dos constrangimentos é os modelos que já existem, o que já está implementado no território, o sentir que há risco ou que há perigo para a sua continuidade. Acharem que vem agora aqui um modelo completamente novo, acabar com o que nós estávamos a fazer... Isso era um constrangimento que existia no início. – Entr3 (Profissional SAAS)

[D]epois veio a RLIS e, realmente, veio fazer o atendimento de grande parte do concelho. Mas havia umas outras instituições, nomeadamente Juntas de Freguesia, algumas IPSS, que também trabalhavam... (...) que era o atendimento integrado. Ou seja, o conjunto de instituições que se reuniu, sem receber nada, não é? Não recebiam

nada, nem da Segurança Social, nem da autarquia, nem nada, e também tinham este trabalho de atendimento à população, e depois utilizam os recursos, sejam os da Segurança Social, os da autarquia, os da Junta de Freguesia. É óbvio que estes técnicos que trabalham nessas instituições têm outras funções e nunca poderiam ter o mesmo número de processos de acompanhamento que tem uma equipa de RSI, ou que tem uma equipa da RLIS que é paga, não é, para fazer este trabalho. E isso por parte de alguns foi mal entendido. – Entr44 (Profissional do ISS)

Há ainda várias referências ao sentimento de perda que algumas equipas relatam em relação ao trabalho dos SAAS. As equipas que anteriormente desempenhavam as funções de atendimento e acompanhamento social assumem-no como “seu”, o que se traduziu numa dificuldade no que respeita à entrega dos processos a equipas externas. Existe um sentimento, mais ou menos generalizado, de esvaziamento de funções, acompanhado de alguma resistência em assumir que o trabalho possa ser desempenhado de igual ou melhor forma.

[Q]uando foi o início da RLIS, sentimo-nos... «agora tiram-nos aquilo que a gente mais faz e que mais gostamos» – porque o serviço de atendimento de acompanhamento social é o que nos dava muito volume de trabalho, porque o RSI tínhamos as equipas. – Entr32 (Profissional do ISS)

Era uma medida nova, pessoas novas que iam fazer o nosso trabalho... e nós achámos sempre que pronto, que nós fazemos melhor (risos). – Entr32 (Profissional do ISS)

«Ai, mas eles não sabem, só nós é que sabemos». – Entr57 (Ex membro do XIX Governo)

Para além desta questão de externalização de funções, surgiam ainda dúvidas no que respeita à delimitação de campos de atuação de cada equipa no território, na medida em que a RLIS assumiu algumas funções de outras equipas implantadas no território há vários anos (fosse dos serviços locais de Segurança Social, fosse das equipas com protocolos de atendimento e acompanhamento social) e partilhou territórios com outras equipas que mantiveram os SAAS protocolados anteriormente, ou outras equipas RLIS aprovadas.

Portanto, os constrangimentos iniciais foram estes, tirar-nos estas... desvanecer estas dúvidas todas que nós tínhamos. «Mas onde é vão funcionar e como é que vão fazer? Mas as visitas também são eles que fazem? E então fazem tudo?» A questão da fronteira. Até onde é que... – Entr32 (Profissional do ISS)

A principal limitação apontada na sequência desta desconfiança (inicial em alguns casos e perene em outros) foi o “boicote” do trabalho das novas equipas, que se traduziu na ausência de colaboração na resolução de casos sociais, no atraso no encaminhamento dos processos de ação social, entre muitas outras situações (ponto desenvolvido mais adiante neste capítulo).

[H]ouve pessoas, eu sei que houve aqui colegas, não só da minha equipa, mas noutras, que, se calhar, até boicotaram um bocadinho o trabalho (risos). Digo eu. Mas nunca tive assim esse entendimento. – Entr44 (Profissional do ISS)

E até... isto aqui se chegar a um entendimento, ainda foi um bocadinho complicado, porque houve mesmo Câmaras a, entre aspas, a boicotar a atuação dos colegas. E depois era uma guerra de... pronto, de... intervenção, não é? Isto aqui ainda foi um bocadinho complicado. – Entr38 (Profissional do ISS)

O facto de as RLIS poderem intervir em mais do que um concelho acresceu mais preocupações e limitações às já descritas, designadamente porque extravasa a fronteira institucional ou técnica intraconcelhia e assume áreas de atuação supraconcelhias. As organizações dos concelhos abrangidos pela RLIS, que não aquela a que pertence a entidade promotora, tiveram dificuldade em aceitar que a intervenção social no seu concelho fosse da responsabilidade de uma organização externa ao concelho.

Foi para três concelhos. Sendo que os técnicos eram de [nome da localidade 37]. E quem era... [nome da localidade 38] nunca se notou tanto isto, mas em [nome da localidade 36] «Porque é que não foram os nossos técnicos, porque é que vêm pessoas de [nome da localidade 37] para aqui?». – Entr32 (Profissional do ISS)

Para além da identificação das oportunidades e dos constrangimentos, torna-se relevante perceber se houve diferenças significativas quanto à tipologia de atores e de entidades parceiras no que concerne à aceitação ou à resistência durante a implementação da RLIS nos territórios.

Figura 52 – Aceitação e resistências à implementação da RLIS pelos atores

		Nº de referências	
		Aceitação RLIS	Resistência RLIS
Atores	Beneficiários	4	4
	Profissionais de intervenção social	16	147
	Profissionais intermédios	6	67
	Gestores de topo	0	15
	Membros do governo	0	6
	Organizações promotoras	2	5

Fonte: Produção própria, com recurso ao programa NVIVO®

A figura destaca que os atores que mais apresentaram resistência foram os profissionais de intervenção social (que exercem as suas funções em relação direta com as pessoas que beneficiam da intervenção social), seguidos pelos profissionais intermédios (exercem funções de coordenação) e pelos gestores de topo (com funções de direção, de gestão). Assim, entre os profissionais de intervenção social encontram-se profissionais do serviço local do ISS, profissionais de entidades parceiras, incluindo aqueles que perderam

os protocolos para atendimento e acompanhamento social, profissionais dos municípios; entre os profissionais intermédios, destacam-se os superiores hierárquicos dos anteriores (por exemplo, interlocutor/a distrital do ISS, elemento da direção de uma entidade parceira, etc.). Assim sendo, poderá dizer-se que os atores que mais resistências apresentaram à implementação da RLIS foram também aqueles que mais alterações sofreram no seu exercício profissional.

Figura 53 – Aceitação e resistências à implementação da RLIS pelas entidades parceiras

		Nº de referências	
		Aceitação RLIS	Resistência RLIS
Entidades parceiras	CPCJ	0	4
	Educação	1	1
	Emprego	0	3
	Empresas	0	1
	IPSS	10	29
	Junta de Freguesia	3	9
	Município	7	47
	Saúde	2	3
	Segurança Social	8	94

Fonte: Produção própria, com recurso ao programa NVIVO®

Seguindo a mesma lógica dos dados apresentados anteriormente, a figura demonstra que as entidades parceiras mais associadas pelos entrevistados a situações de resistência à implementação da RLIS foram a Segurança Social, os municípios e as IPSS.

É que isto aqui foi um trabalho difícil. Aqui, no meu entender, a... eu não achei que as autarquias estivessem a pensar na população em si. Porque aqui, lá está, aquela questão política. Porque a RLIS, ao aparecer, iria desviar a atenção da população, não é? Ou seja, resumidamente, quem estava a praticar o bem (risos) era a RLIS e não a autarquia.  
– Entr38 (Profissional do ISS)

Mais uma vez, nota-se uma associação entre a rejeição da RLIS e a questão do reconhecimento social, do poder político e institucional, ou até “a luta pelos pobres” (temas desenvolvidos mais adiante neste capítulo).

#### 4.1.2.5. Pessoas, relações e estratégias

As constatações anteriores remetem para o eixo de análise “pessoas”, na medida em que já têm estado a ser identificados os atores envolvidos na implementação. De seguida, serão identificadas as relações entre os mesmos, o seu grau de envolvimento e estratégias de participação.

Quando se analisam as respostas aos inquéritos por questionário, verifica-se um padrão referente ao tipo de relação estabelecida com os diferentes atores (relação formal prestável), com exceção da relação com o ISS local, que foi classificada por 53% dos inquiridos como uma relação formal cúmplice.

Figura 54 - Tipo de relação estabelecida pelas partes interessadas na implementação da RLIS

Instituições de	ISS Local	Município	Junta Freg.	IPSS locais	Educação	Emprego	Saúde	Forças Segurança	Justiça
Relação informal distante <sup>81</sup>	4,6%	9,9%	13,2%	12,5%	25,0%	19,1%	15,1%	15,8%	19,7%
Relação formal prestável <sup>82</sup>	11,2%	<b>44,1%</b>	<b>48,0%</b>	<b>46,7%</b>	<b>48,7%</b>	<b>53,3%</b>	<b>36,8%</b>	<b>40,8%</b>	<b>37,5%</b>
Relação formal partilha <sup>83</sup>	30,3%	29,6%	29,6%	28,3%	12,5%	13,2%	33,6%	28,9%	13,8%
Relação formal cúmplice <sup>84</sup>	<b>52,6%</b>	13,2%	6,6%	11,2%	3,9%	5,3%	13,2%	11,8%	11,8%
Não se aplica	1,3%	3,3%	2,6%	1,3%	9,9%	9,2%	1,3%	2,6%	17,1%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Total de respostas	152	152	152	152	152	152	152	152	152

Fonte: Produção própria, tendo por base os dados dos inquéritos por questionário

<sup>81</sup> Tipo 1 - relação informal distante: relação informal, nível de confiança inicial, limitada no tempo e alguma relutância em partilhar informação (*vide* inquérito por questionário em anexo).

<sup>82</sup> Tipo 2 - relação formal prestável: relação formal, dedicação de tempo, alto nível de confiança e algum acesso a informação de cada uma das partes.

<sup>83</sup> Tipo 3 - relação formal partilha: relação formal, implica uma substancial dedicação de tempo, alto nível de confiança, acesso significativo a informação de cada uma das partes e partilha limitada de recursos.

<sup>84</sup> Tipo 4 - relação formal cúmplice: relação formal, implica o comprometimento de uma dedicação substancial de tempo, alto nível de confiança, partilha comum de todas as informações, de recursos, riscos, regalias e responsabilidades.

As entrevistas apontam no mesmo sentido, ou seja, a existência de uma relação formal, que implica um maior comprometimento e dedicação de tempo, confiança e partilha de informações com a Segurança Social (na maior parte dos estudos de caso analisados).

Mas houve até ali quase como se fossem facilitadores, no fundo, do seu trabalho. Houve aqui várias maneiras de ver, e eu vejo ainda hoje com as situações de emergência, há vários centros distritais que pegam no boletim de emergência e mandam para a equipa. Há outros que não pegam logo. E que tem a ver com isso, não é? Com essa governança que era necessário implementar, mas que nunca foi totalmente homogênea face a essa diversidade. – Entr46 (Profissional do ISS).

É identificada uma relação formal prestável com a maior parte das IPSS no território (com exceção para as que apresentaram as resistências indicadas anteriormente). As equipas SAAS recorrem com bastante frequência às IPSS, mais concretamente na procura de respostas sociais para as pessoas que beneficiam da medida. Em vários depoimentos destaca-se a facilidade de acesso, a celeridade da resposta e a importância destes parceiros para responder às situações de emergência.

Nós trabalhamos muito bem e damo-nos muito bem com a Cruz Vermelha, os [*nome da entidade parceira 1*], depois também há uma instituição, que é uma instituição mais informal, que é [*nome da entidade parceira 2*], que também nos dão bastante apoio. Temos a [*nome da entidade parceira 3*], que também é uma instituição que nos dá resposta a nível alimentar e a nível de outros bens essenciais também nos dá bastante resposta. – Entr19 (Profissional SAAS)

Também existem casos em que a articulação foi possível com parceiros que mantiveram os processos que já acompanhavam antes de iniciar a RLIS. Segundo os relatos de diferentes entrevistados, nestes casos, houve necessidade de esclarecer os papéis e as funções de cada profissional e delimitar a fronteira logo na fase inicial.

E a [*nome da Técnica Superior de Serviço Social da Junta de Freguesia*], acho que, assim, é a nossa parceira primordial, é um elemento simplesmente espetacular, muito boa profissional e acho que desempenha muito bem essas funções. – Entr22 (Profissional SAAS)

Posteriormente, foi necessário manter uma relação de respeito, proximidade e entreajuda para que a articulação resultasse, sem prejuízo de quaisquer partes envolvidas.

Figura 55 - Tipo de envolvimento das partes interessadas na implementação da RLIS

Instituições	ISS Local	Município	Junta Freg.	IPSS locais	Educação	Emprego	Saúde	Forças Segur- rança	Justiça
Inexistente	0,7%	0,7%	2,0%	0,7%	4,6%	7,9%	0%	2,0%	5,3%
Incipiente (inferior a 3 envolvimento / ano)	2,0%	6,6%	7,2%	4,6%	21,7%	17,1%	5,9%	13,2%	26,3%
Pouco expressivo (entre 4 e 12 envolvimento / ano)	5,9%	23,0%	<b>36,8%</b>	19,7%	<b>42,1%</b>	<b>35,5%</b>	20,4%	<b>30,9%</b>	<b>30,3%</b>
Expressivo (entre 13 e 24 envolvimento / ano)	12,5%	<b>36,2%</b>	29,6%	<b>40,8%</b>	21,1%	28,9%	35,5%	30,3%	21,1%
Muito expressivo (superior a 25 envolvimento / ano)	<b>78,3%</b>	31,6%	23,0%	33,6%	3,9%	8,6%	<b>38,2%</b>	22,4%	10,5%
Não se aplica	0,7%	2%	1,3%	0,7%	6,6%	2%	0%	1,3%	6,6%
Total %	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Total de respostas	152	152	152	152	152	152	152	152	152

Fonte: Produção própria, tendo por base os dados dos inquiridos por questionário

No que respeita ao tipo de envolvimento, os resultados apresentam-se mais flutuantes, dependendo do ator em análise: o ISS local e a saúde são os atores classificados com o nível mais elevado de envolvimento (com 78% e 38%, respetivamente) na implementação da RLIS; o município (36%) e as IPSS locais (41%) ficaram enquadradas no envolvimento expressivo; e as restantes (Juntas de Freguesia, Educação, Emprego, Forças de Segurança e Justiça) no envolvimento pouco expressivo.

A análise de conteúdo das entrevistas e dos grupos focais também identifica o envolvimento com a Segurança Social e com a Saúde como os mais expressivos. De facto, depois da Segurança Social, a entidade parceira mais mencionada, quando se pergunta sobre o envolvimento efetivo dos parceiros, é a saúde.

A saúde. A saúde acho que é um parceiro neste momento muito importante. A Segurança Social... a Segurança Social... acho que são assim os dois mais, com quem nós trabalhamos, mais importantes. – Entr30 (profissional SAAS)

Se eu escolher os parceiros privilegiados para a RLIS seria a saúde. Muito, muito possivelmente a saúde. A autarquia também, nalguns programas que tem, nalgumas respostas. Mas, em primeiro, eu escolheria a saúde. – Entr37 (Profissional do ISS)

As IPSS e os municípios também apresentam uma alta taxa de frequências nos discursos relativos ao envolvimento e à importância das entidades parceiras para o sucesso da intervenção. No entanto, os valores oscilam em função do território em análise, enquanto a Segurança Social e a saúde mantêm alguma regularidade nos diferentes territórios analisados.

Eu articulo muito... por exemplo, a IPSS de [*nome da localidade*] e de [*nome da localidade*], os colegas, os diretores técnicos, a gente fala quase diariamente e às vezes até brincamos: Ainda não me ligaste esta semana e não sei quê? (risos) É engraçado, porque eu estou lá, pronto, há um tempito, mas sempre tive uma relação muito boa. – Entr23 (Profissional SAAS)

Evidencia-se uma maior interação com as IPSS aquando da necessidade de colmatar carências alimentares, de higiene ou outras de primeira necessidade, de carácter emergencial, bem como de inscrição nas respostas sociais típicas disponibilizadas por cada organização. Nestes casos, a relação é favorecida pela familiaridade e pela proximidade (por vezes traduzida em alguma informalidade) e permite uma resolução de problemas sociais, na maior parte das vezes, mais célere do que com outras organizações.

Articulámos nós com elas. Pronto, alguns casos. Mas não passa muito dali, é o mínimo, é o mínimo. – Entr11 (Profissional SAAS)

Como seria de esperar, atendendo aos relatos de resistências apresentados anteriormente, existem vários casos de ausência de envolvimento, específicos de cada território, quer seja com o ISS, com a saúde, com o município, com as IPSS ou quaisquer outros parceiros identificados na figura. Nesses casos, o trabalho é desenvolvido apenas com as entidades parceiras colaborantes.



Figura 56 – Tipo de estratégia de participação das partes interessadas na implementação da RLIS

Instituições	ISS Local	Muni-cípio	Junta Freg	IPSS locais	Educa-ção	Empre-go	Saúde	Forças Segu-rança	Justiça
Estratégia participação									
Partilha de informação (fluxo de informação unidirecional)	11,2 %	26,3 %	29,6%	23,0%	27,6 %	31,6 %	21,1 %	23,0 %	<b>29,6 %</b>
Consulta (fluxo de informação bidirecional)	13,8 %	<b>37,5 %</b>	<b>34,2 %</b>	<b>36,2 %</b>	<b>41,4 %</b>	<b>39,5 %</b>	<b>38,8 %</b>	<b>44,7 %</b>	27,6 %
Colaboração (partilha do controlo sobre o processo decisório)	<b>46,7 %</b>	28,3 %	25,0%	31,6%	17,1 %	21,1 %	34,9 %	26,3 %	21,1 %
Capacitação (Transferência do controlo sobre decisões e recursos)	27,0 %	2,0%	5,9%	6,6%	2,0%	1,3%	3,3%	3,3%	5,9%
Não se aplica	1,3%	5,9%	5,3%	2,6%	11,8%	6,6%	2%	2,6%	15,8%
Total %	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Total de respostas	152	152	152	152	152	152	152	152	152

Fonte: Produção própria, tendo por base os dados dos inquéritos por questionário

Os resultados dos inquéritos apontam no sentido de existir um padrão na estratégia de participação dos diferentes atores na implementação da RLIS. Mais uma vez, com exceção do ISS local (colaboração – 47%), a estratégia de participação dominante é a de nível 2, ou seja, a estratégia de participação consulta (fluxo de informação bidirecional).

Também neste critério de análise se pode estabelecer uma associação entre os resultados obtidos nos inquéritos por questionário, a realidade observada e relatada pelos participantes nos estudos de casos e nos grupos focais: a maior parte das estratégias de participação passa pela partilha de informação.

Aqui em [nome da localidade 37] também contactamos com a Câmara. A Câmara também, quando há alguma situação, também contacta connosco – Entr12 (Profissional SAAS)

Nós tentamos sempre facultar a informação toda necessária para fundamentar a decisão dos parceiros. – Entr19 (Profissional SAAS)

Partilhamos informação. Agora, com a proteção de dados é mais complicado (risos) partilhar os documentos. Mas, sim, há facilidade em partilhar, até para a pessoa... não sujeitar a pessoa a contar a história em todo o sítio aonde vai, não é? Há uma partilha de informação e nós acompanhamos em conjunto e com muita articulação essas, essas pessoas. – Entr28 (profissional entidade parceira – município)

A partilha de informação sobre os processos e as famílias, como se pode verificar, faz parte da rotina de trabalho dos profissionais de intervenção social. Apesar da diversidade de estratégias, as mais comuns são a consulta (partilha bidirecional de informações) e a colaboração.

E sem dúvida nenhuma que os parceiros são essenciais neste trabalho e em qualquer trabalho na área social, pelo menos. E acho que, sem dúvida, grande parte do sucesso se deve a eles. Porque também se não nos tivessem recebido tão bem, se não tivessem estado tão abertos, seria muito mais difícil o nosso trabalho e o nosso sucesso. – Entr1 (Profissional SAAS)

[N]ós, enquanto SAAS, RLIS, nós não existimos sem parceiros e sem instituições, e articulações, e relações que vamos construindo também com os parceiros. – Entr18 (Profissional SAAS)

Nós não temos respostas absolutamente nenhuma. Nós, enquanto técnicos, não temos, nem temos dinheiro em caixa, nem temos uma empresa imobiliária, nem temos uma farmácia e, por isso, dependemos quase a 100% dos parceiros. Por isso, o trabalho, o sucesso no trabalho depende muito dos parceiros, são muitíssimo importantes. – Entr3 (Profissional SAAS)

Nos relatos, é notória a importância dada ao envolvimento de diferentes entidades parceiras na implementação do projeto, na medida em que se assume a sua contribuição para o sucesso da intervenção e da resolução dos problemas sociais no território.

Toda a gente percebe, pelo menos hoje. Hoje em dia, os técnicos percebem bem que ninguém pode trabalhar sozinho. Isso era antigamente é que os técnicos achavam que faziam tudo. Hoje, só há uma forma de trabalhar: em parceria. – Entr13 (Profissional entidade parceira IPSS)

#### 4.1.2.6. Diversidade processual: continuidades intermitentes

Compreender os processos subjacentes à implementação da RLIS é outro dos objetivos da investigação (eixo de análise “processos”). A pergunta que subjaz é: como foi implementada a medida de política RLIS?

Foram identificados vários processos inerentes à execução dos projetos RLIS / SAAS nos territórios, designadamente:

- projetos-piloto (*vide* ponto 4.1.2.1.);
- implantação no território (aceitação e resistências à RLIS, conquistar a aceitação, estratégias de integração e divulgação) (*vide* ponto 4.1.2.2.; 4.1.2.3. e 4.1.2.4.);
- especificidades operacionais (financiamento, metas contratualizadas, localização dos SAAS centrais e descentralizados, ASIP, RLIS vs. SAAS, SAAS vs. transferência para os municípios);

- competências e atribuições (autonomia, identidade, processos de ação social, manual SAAS, NLI e CPCJ);

- Serviços SAAS (atendimentos sociais, acompanhamentos sociais, apoio eventual, visitas domiciliárias, LNES, Fundos de garantia, AIS);

- Práticas de intervenção social (discricionariedade, influência na tomada de decisão, diferenças e semelhanças com o ISS, comunicação, relação profissional / beneficiário).

Destes<sup>85</sup>, serão analisados apenas os dados referentes às práticas de intervenção social (estratégia de abordagem por projeto) e às especificidades operacionais (mais concretamente ao processo de transição dos projetos RLIS para os protocolos SAAS e destes para a transferência de competências para os municípios), com o intuito de contribuir para responder às perguntas de investigação.

Durante a recolha de dados, muitos foram os testemunhos recolhidos sobre a adoção da estratégia de metodologia de projeto para fazer face aos problemas sociais.

E essa é a parte menos boa do projeto. É que esta expectativa que se criou na população, nos parceiros, em que foi sempre uma mais-valia a RLIS, vai terminar. E que volte tudo à estaca zero. – Entr9 (Profissional entidade parceira IPSS)

Mas nada deixa de ser projeto, porquê? São projetos interessantes, era para continuarem e aplicarem-se na prática e difundirem-se como norma, não é? Mas não. – Entr6 (Profissional entidade parceira saúde)

O desânimo aprendido em relação à metodologia de projeto indicia semelhanças entre profissionais de intervenção social, independentemente da organização onde exercem funções. Ao longo dos mais de 20 anos de implementação de projetos nas mais variadas áreas do social, diferentes atores foram construindo uma imagem da metodologia de projeto que conjuga aspetos positivos (por exemplo: possibilita testar hipóteses de resolução de problemas, introduz mecanismos diferenciadores passíveis de avaliação e reformulação durante a sua vigência) e negativos (por exemplo: tem data de fim, cria expectativas nas pessoas envolvidas, nem sempre os resultados considerados positivos são suficientes para um projeto assumir a forma de serviço).

Porque quando eu faço a conceção de um projeto, eu faço porque... eu tenho um problema, eu tenho tempo para resolver esse problema, e eu devo... conceber um projeto de forma a criar sustentabilidade para, quando eu sair, o território ficar com um recurso ou com uma forma de sustentar esse recurso. – Entr34 (Profissional do ISS)

---

<sup>85</sup> A opção prende-se com a dificuldade de realizar uma análise exaustiva de todos os processos identificados num número aceitável de páginas.

[N]ão nos podemos esquecer que o problema da RLIS é que quando se candidataram isto era um projeto. E o problema é que as pessoas... por isso é que os projetos não devem ser... serviços, não é? Não devem ir a candidaturas de serviços. – Entr34 (Profissional do ISS)

Atendendo aos depoimentos, a metodologia de projeto poder-se-á consubstanciar como uma característica singular da contemporaneidade, assente na imprevisibilidade, na mutabilidade e na instabilidade, em tudo semelhante aos problemas sociais atuais. Características que nos remetem para a indagação sobre a metodologia encontrada para fazer face aos problemas sociais atuais: estaremos perante uma adaptação das soluções aos problemas ou, pelo contrário, na presença de “novos” problemas em consequência da implementação de soluções descartáveis?

Nós não funcionamos no fundo aqui como um *outsourcing*? Vamos ver isto assim de uma forma de mercado, não é? Somos um *outsourcing*. Ponto. Porque é fácil, não é? Porque é fácil deitar fora, depois reconfigura-se, vem outra resposta – lá está, os projetos – e andamos nisto, não é? – Entr35 (Profissional do ISS).

Outro dos processos que poderão ter influenciado a implementação da RLIS foi a mudança de governo em 2015 (de uma coligação PSD/CDS para um entendimento PS/PCP/BE). Como vimos anteriormente, a medida foi criada no XIX Governo Constitucional; no entanto, ocorreu uma mudança de governo ainda na fase inicial de implementação dos projetos RLIS. Foram tempos de grande insegurança e indefinição, na medida em que muitos projetos ainda não tinham iniciado (iniciaram durante o ano de 2016) e especulava-se se a medida seria de facto implementada, atendendo à posição política assumida pelo XXI Governo Constitucional (no poder em 2021).

Assisti a dois factos, que lhe vou dizer: um foi a interpelação da pessoa que, na altura era secretária de Estado da Segurança Social, a Cláudia Joaquim, onde publicamente lhe foi perguntado o que é que está pensado fazer para a RLIS. E eu acho que ela só não se enfiou debaixo... [Secretária de Estado do Governo subsequente]. Ela deu uma resposta muito evasiva. E depois respondeu que a intenção era ir deixando que as coisas morressem lentamente. Que eu acho que é uma medida de política, como outra qualquer. Chama-se a "morte lenta", não é? Mas que, entretanto, aquilo que já estava proposto, e por que estava proposto por IPSS, ia ter de continuar. – Entr53 (investigador na área das políticas sociais)

As pressões ideológicas e político-partidárias ganharam força com a alteração de governo, deixando pairar um clima de instabilidade profissional e organizacional nos territórios. Segundo os relatos dos diferentes atores, percebe-se que a medida apenas tem continuidade por causa dos compromissos assumidos com a União Europeia e das implicações financeiras do seu não cumprimento. Porém, a imagem que fica destes tempos

é a de que a RLIS, mais cedo ou mais tarde, seria extinta e as competências de ação social retornariam ao Estado.

Entretanto, os primeiros projetos foram encerrando, sem que houvesse indicações de prolongamento da sua execução. Algumas equipas, após a conclusão dos projetos, devolveram os processos na íntegra aos serviços do ISS, outras optaram por manter o atendimento e o acompanhamento em articulação com o ISS. Em apreciação estavam já as negociações para a transferência de competências para os municípios, mas, nesse tempo intermédio, havia necessidade de assegurar os SAAS.

Outros foram reconvertidos no tal SAAS, Serviço de Atendimento e Acompanhamento Social. E estes, por isso é que eu, há pouco, dizia que passou a integrar o sistema. Porque estes acordos SAAS, sendo acordos que também têm um fim, um princípio, um meio e um fim, no fundo já entram no âmbito da cooperação... para já, entram no âmbito da cooperação normal. E, entretanto, entrou aqui um outro processo que está a ser preparado, porque estes acordos todos vão fazer parte do pacote de áreas que serão transferidas para os municípios. – Entr51 (investigador na área das políticas sociais).

Durante este período de transições, são de assinalar os processos de encerramento dos projetos RLIS, os processos de retorno, mesmo que momentâneo, dos SAAS para o ISS e o início dos processos de transição dos SAAS das IPSS e dos serviços locais do ISS para os municípios. Em Portugal, os SAAS estão a ser dinamizados atualmente (2021) por várias figuras nos diferentes territórios.

O Instituto da Segurança Social continua a ser detentor do sistema de informação, portanto, de âmbito nacional. E, de alguma forma, quer dizer, neste momento, o acompanhamento e a ação social não são feitos diretamente, na esmagadora maioria, não são feitos diretamente por qualquer serviço público. Portanto, apesar de ser diferente no território, é residual o acompanhamento social que é feito diretamente pelos serviços locais da Segurança Social. A grande maioria é feita por delegação nos parceiros da cooperação. – Entr51 (investigador na área das políticas sociais).

O processo de transferência de competências para os municípios não se resume aos serviços de atendimento e acompanhamento social; no entanto, é apenas sobre esse que se debruça a presente análise.

E quando o PS era oposição no Governo, era isto que ele advogava, não é? Ele dizia que não se podia, porque isto são processos de responsabilidade nacional e que não se devem delegar a privados. No entanto, quando hoje leio o diploma de delegação de competências, nas autarquias, está lá uma figura que nos permite protocolar com IPSS que também são privadas. Está na mesma linha que essa, não é? – Entr34 (Profissional do ISS)

Atendendo à composição do XXII governo constitucional, a transferência de competências de ação social para os municípios apresenta coerência ideológica, porquanto retira as competências das organizações do setor social e as devolve ao Estado, na figura dos

municípios. No entanto, a legislação entretanto publicada permite protocolar estas funções com as IPSS, colidindo assim com o princípio que fundamentou o processo de alteração.

No grupo focal com investigadores na área das políticas sociais, a propósito da reflexão sobre os caminhos percorridos das políticas de ação social em Portugal, foi levantada a questão sobre o papel da própria RLIS neste processo.

A RLIS como “cavalo de Troia” do sistema de ação social local? Portanto, é que as águas vão fazendo o seu caminho, não é? – Entr52 (investigador na área das políticas sociais).

No entanto, a decisão de protocolar com as IPSS ou a de implementar os serviços nos municípios irá depender da vontade política dos executivos.

Evidentemente que há aqui uma questão de base que é incontornável, porque, obviamente, se há um nível de descentralização política, portanto a decisão política passa para outra esfera do poder do Estado. E, portanto, aí há uma pluralidade de sensibilidades e visões políticas e podem ser encontradas obviamente soluções e perspectivas de governação da política diferentes. Porque isso é incontornável, não é? – Entr52 (investigador na área das políticas sociais).

E é exatamente neste ponto que a maior parte das opiniões dos entrevistados divergem: se, por um lado, existe facilidade em apontar vantagens na transferência de competências de ação social para os municípios, por outro existe um receio generalizado da politização dos serviços, bem como da possibilidade do comprometimento da equidade e da justiça social no acesso a direitos, a bens e serviços sociais.

E isso tem a ver também muito com descentralizações de funções e de serviços, não é? E a descentralização pode, por um lado, ser necessária, por tornar este... permite este trabalho de proximidade e com maior rapidez e eficiência, mas também pode ter, por outro lado, esse controlo político e essa politização dos serviços. Isso depois depende um pouco da sensibilidade a... e se quisermos, até, da seriedade e honestidade de cada... das pessoas, enfim, dos trabalhadores, das pessoas, de quem decide, de quem trabalha. E isso... claro que... não deve, esse trabalho não deve ser influenciado por... por poderes políticos, naturalmente, mas, estando nos municípios, há sempre esse risco. – Entr43 (profissional entidade parceira – IPSS)

Outra coisa é a questão dos direitos. E, portanto, como é que os direitos são salvaguardados para todos os cidadãos do território nacional independentemente do município onde vivem. Quer dizer, e como é que essa questão se salvaguarda? – Entr52 (investigador na área das políticas sociais).

Vários entrevistados chamam a atenção para a utilização destes serviços para a obtenção de visibilidade social e política nos territórios, bem como para ajudar na manutenção dos poderes já instituídos.

Eu tenho muito receio do poder político, da descentralização desta competência, porque... a... Eu não tinha noção, antes de ter o POAPMC sob a minha responsabilidade, mas, por exemplo, o poder de dar de comer é um poder brutal! É um

poder local brutal! Portanto, o poder de atender o pobrezinho deve ser um poder brutal, que não dá um distanciamento. Localmente, as pessoas conhecem-se muito por determinado território. E, portanto, isto... eu acho que é muito grave. Portanto, fala-se muito em corrupção e não sei quê, não sei que mais, mas os poderes locais são também algo que a mim me chocam. – Entr34 (Profissional do ISS)

A direção dos discursos aponta no sentido da preocupação com a transferência de competências para os municípios, dada a maior propensão para a politização dos serviços e a maior dificuldade em realizar a monitorização e o acompanhamento dos serviços pelo ISS (a questão da legitimidade do controlo).

Mas, entretanto, em cima da mesa, está a sua negociação da descentralização de competências para as autarquias, nomeadamente de ação social. Diploma que agora vem a sair. E, portanto, cai este processo de RLIS. Portanto, saem os outros diplomas. Portanto, isto é mais ou menos esta a história desta medida de política, de curta ou nula duração. – Entr34 (Profissional do ISS).

O eixo “resultados”, dada a abundância de informações recolhidas e a pertinência da sua análise para responder às questões de investigação, foi subdividido em dois grandes temas: governança em territórios locais e intervenção social e inovação. Os temas serão abordados nos subpontos 4.2 e 4.3, mais adiante, no presente capítulo.

### 4.1.3. Entre intenções, ações e concretizações. A avaliação da RLIS.

Como referido no primeiro capítulo, as práticas de avaliação de projetos, medidas e políticas são relativamente recentes (remontam à década de 90 do século XX). Neste sentido, importa perceber o contexto para melhor compreender o processo avaliativo da RLIS. Este ponto tem, por esse motivo, o intuito de responder às perguntas de investigação: Como são avaliadas as políticas sociais em Portugal? Qual a perceção dos profissionais sobre as metodologias de avaliação utilizadas?

A recolha de dados concretizada, primeiro através dos inquéritos por questionário, depois durante a realização dos estudos de caso e, finalmente, através dos grupos focais, permitiu reunir informações sobre a fase da avaliação.

Figura 57 - Características da avaliação

	Avaliação de projetos, programas e políticas sociais	Nº referências
Características	História recente	3
	Avaliação enquanto ato político	9
	Obrigatoriedade de avaliação	11

Fonte: Produção própria, com recurso ao programa NVIVO®

Das diferentes discussões em torno da avaliação de projetos, programas e políticas em Portugal, poder-se-á concluir que a avaliação teve início mais por força das obrigatoriedades externas, impostas pelos financiamentos europeus, do que por uma necessidade interna (fosse das equipas que implementam ou das que concebem as medidas e políticas).

A avaliação é um ato de política, a política tem que ver com poder, avaliar uma política é avaliar poderes e repartição de poderes e articulação de poderes. Por isso nunca é uma tarefa fácil. – Entr50 (investigador na área das políticas sociais)

Mas, de facto, digamos a nível da administração, não é tanto por formação, mas mais por outras razões, enfim, que poderão ser adiantadas, talvez com alguma especulação, mas, de facto, ainda não é feita de uma forma generalizada pelos atores políticos. Eu penso que isto tem a ver apenas como uma razão: é que a avaliação é feita com técnicas, mas a avaliação não é uma técnica, a avaliação é um ato de política. – Entr50 (investigador na área das políticas sociais)

Por outro lado, a avaliação é interpretada não como um processo de aprendizagem, mas enquanto ato político, em que o que está em causa é a avaliação dos poderes das pessoas envolvidas e não o interesse público. Este poderá ser o motivo pelo qual ora se investe, ora se ignora a avaliação.

Mas concordo inteiramente com essa ideia de que a avaliação, utilizando técnicas, e podendo também haver um pensamento até mais conceptual e mais teórico e cientificamente fundamentado sobre as questões da avaliação, é muito um ato político. E em que também se nota a dimensão política da avaliação como sendo um exercício



que é acarinhado e é estimulado, quando pode, no fundo, cumprir uma missão de evidenciar os sucessos e que procura ser escamoteado quando levanta aspetos críticos – Entr51 (investigador na área das políticas sociais)

[E]stou convencida que nós não podemos falar num modelo de avaliação das políticas sociais em Portugal. Estou inclusivamente convencida que aquilo a que nós chamamos cultura da avaliação ou cultura de avaliação é frequentemente uma cultura de avaliação de oportunidade, isto é, quando é oportuno faz-se avaliação e depois pronto. – Entr53 (investigador na área das políticas sociais)

Pegando nas palavras da entrevistada, a cultura de avaliação portuguesa poderá caracterizar-se pela incipiência, intermitência (entre avanços e recuos) e dependência das oportunidades existentes (resultantes de financiamentos europeus ou de busca de reconhecimento social dos feitos políticos).

O que é que acontece, no meu ponto de vista? É mais frequente ver preocupações de avaliação, eu nem vou dizer que é avaliação, preocupações de avaliação nalguns projetos sociais ou nalgum tipo de medidas que trazem associado o seu cunho experimental do que em áreas de política relativamente consolidadas. – Entr53 (investigador na área das políticas sociais)

Tenho curiosidade, por exemplo, de perceber se efetivamente mesmo no âmbito de programas e políticas que são assumidamente entendidas como tendo uma fase experimental necessária a uma melhor apreensão dos efeitos da sua aplicação ou dos limites da sua aplicação antes de serem, digamos, generalizadas. Se efetivamente isso está adquirido no funcionamento da nossa administração. Tenho algumas dúvidas sobre isso. – Entr52 (investigador na área das políticas sociais)

Isto não deixa de ser, do meu ponto de vista, uma imensa preocupação, porque é como se disséssemos que o que já existe está mais estabelecido, é habitualmente deixado à sua sorte, porque não tem interpelações e quando as tem são interpelações meramente, digo eu, de natureza quantitativa, e, mesmo assim, é um quantitativo restrito, porque é o quantitativo só de contar cabeças e pouco mais. – Entr53 (investigador na área das políticas sociais)

Nota-se a existência de uma maior preocupação de avaliação em projetos e medidas de carácter experimental do que com as medidas, os programas ou as políticas instituídas há mais tempo ou até mesmo cristalizadas nas práticas profissionais. No entanto, o seu teor é questionável, recaindo as dúvidas sobre o próprio processo avaliativo, cuja falta de transparência, na perspetiva dos entrevistados, impele à reflexão.

Mas, sobretudo, o que me parece que ainda não está inteiramente absorvido nas nossas práticas é esta ideia da avaliação... Esta ideia da avaliação como um exercício que nos torna serviços aprendentes, ou seja, que nos convoca para fazermos paragens, pontos de situação, corrigirmos, sem que a sinalização do aspeto crítico signifique uma vontade de aniquilar o outro parceiro. Sinalizarmos os erros sem que isso signifique um ataque a um outro parceiro e que no fundo se possa inscrever numa lógica que seja de colaboração, de construção conjunta. Eu penso que esta cultura, este ambiente não está, não está ainda construído. – Entr51 (investigador na área das políticas sociais)

Da análise, ressaltam: a dificuldade sentida na promoção da cultura de avaliação enquanto aprendizagem e não enquanto censura ou punição; a falta de transparência dos processos avaliativos e dos resultados de avaliação de projetos, programas e políticas; a ideia generalizada de que a avaliação ainda é utilizada enquanto instrumento político-partidário e não enquanto suporte na tomada de decisão no que concerne à concepção, reformulação ou eliminação de políticas públicas.

[N]ós temos muito receio de ser avaliados, sabe? É uma coisa, isso é cultural, porque nós interpretamos a avaliação como o pau e a avaliação pode ser a cenoura. Para nós, a avaliação é o pau e não é o pau, pode ser a cenoura, pode ser um incentivo. Por isso é que esses sistemas de avaliação, como depois não acontece nada, as pessoas vão desacreditando-se dos sistemas (...), as pessoas vão desacreditando de todo o sistema, porque não há a cenoura. Portanto, e as pessoas «então a avaliar para quê?» – Entr57 (Ex membro do XIX Governo)

Assente nos pressupostos anteriores, cresce a descredibilização da avaliação numa cultura em que não chegou a ser-lhe dada a oportunidade de se afirmar enquanto prática e instrumento credível ao serviço da tomada de decisão.

Sabe quantas avaliações é que eu recebo aqui, que ficam ali, que ninguém as leu? É assim, avaliar para quê? Avaliar para ter impacto ou avaliar para ficar na secretária? – Entr47 (profissional ISS)

Que são feitas para cumprir calendário e porque são obrigatórias, por despacho. Os fundos comunitários obrigam, faz-se! A gente faz, mas ficou na gaveta. Isto é o quê? Gastar dinheiro público? Isto é para quê? Está-me a entender? – Ent47 (profissional ISS)

Outra dificuldade apontada foi a de conseguir “espelhar” o trabalho realizado, principalmente porque se considera que a especificidade da intervenção social levanta questões operativas na definição do plano de avaliação, com maior incidência na fase de construção dos indicadores.

Mas como é que se poderia avaliar? (risos) É inquantificável. Muito menos em números. Que é como é avaliado. – Entr18 (Profissional SAAS)

O trabalho social é muito mais do que números! Aliás, é tudo menos números, não é? É um trabalho abstrato que é muito difícil de contabilizar. E isso é um constrangimento hoje em dia. – Entr29 (Profissional SAAS)

[S]entimo-nos muito orgulhosos com coisas assim pequeninas, como é que traduzem? Não se traduzem... – Entr5 (Profissional SAAS)

À dificuldade em “espelhar” o trabalho realizado, para além das razões apontadas anteriormente, a generalidade das entrevistas aponta ainda as metodologias de avaliação, mais comumente utilizadas no processo avaliativo, como outro dos fatores influenciadores.

Figura 58 – Metodologias de avaliação

	Tipologia	Referências
Metodologia	Qualitativa	6
	Quantitativa	68

Fonte: Produção própria, com recurso ao programa NVIVO®

A experiência da utilização de metodologias qualitativas, como se verifica pela leitura do quadro, é muito inferior à de metodologias quantitativas. Para além de se verificar uma preponderância da incidência de avaliação sobre os resultados, em detrimento dos efeitos e impactos da intervenção em projetos, programas e políticas sociais.

Figura 59 – Incidência da avaliação

	Tipologia	Referências
Incidência	Avaliação de acompanhamento	3
	Avaliação de efeitos	1
	Avaliação de impacto	1
	Avaliação de resultados	54
	Objetivos	17
	Processo	2
	Qualidade	1
	Recursos	1

Fonte: Produção própria, com recurso ao programa NVIVO®

Por outro lado, para além da singularidade das situações (que dificulta a padronização das métricas a utilizar), é necessário ter em atenção a morosidade dos efeitos e impactos, bem como a dificuldade de delimitação de fronteiras na identificação dos projetos, programas ou políticas responsáveis pelos efeitos e impactos alcançados (as “zonas cinzentas”).

Pois, nós estamos habituados... porque cada processo é igual a si próprio, não é? O que o utente precisa, de ação social, não é igual ao que o outro precisa. Então, para mim, também é um bocadinho difícil. – Ent27 (profissional entidade parceira – IPSS).

[A] dificuldade dos atores no terreno. Ou seja, nós conseguimos ter ideias, conseguimos traduzir essas ideias em processos mais ou menos bem operacionalizáveis, mas depois temos muita dificuldade em identificar o que é que daqui se pode retirar enquanto aprendizagem, perceber o que é que resultou e o que é que significa resultar bem e como é que esses resultados podem ser procurados e podem ser recolhidos. – Entr51 (investigador na área das políticas sociais)

A recolha dos dados apresenta desafios acrescidos, na medida em que ou ainda não existem estratégias de recolha de dados (previstas ainda na fase do planeamento), ou pela resistência dos próprios atores em fornecer as informações necessárias, ou ainda pelas limitações na participação do público-alvo (por ausência de competências, por exemplo).

[T]ambém é verdade que, quanto mais excluído é o público com que nós trabalhamos, mais difícil é operacionalizar uma coisa destas, por razões óbvias. Se são pessoas excluídas, dificilmente se conseguem organizar ao ponto de se fazer ouvir a voz delas. – Entr45 (profissional ISS)

Por isso não é de estranhar que seja tão difícil contar que os agentes façam essa avaliação, porque ela esbarra necessariamente com poderes, poderes que nem sempre são complementares, poderes que são concorrenciais ou, pelo menos, nem sempre se encontram devidamente coordenados, porque essa é outra aprendizagem, que ainda não está completamente feita, que é a de coordenar ações entre políticas, entre atores públicos e privados e entre os públicos também. Porque aqui, neste caso, o que nós tivemos é uma, uma intervenção em que há vários níveis... Em que essa articulação é necessário ser feita, quer na horizontal, isto é, no terreno, no território entre os diferentes agentes que atuam no território, e na vertical, isto é, entre o nível local, o nível regional e o nível central. Portanto, isso não é, não é fácil.” – Entr50 (investigador na área das políticas sociais)

Em termos de síntese, reuniram-se em tabela as principais dificuldades elencadas nos discursos e respetivo número de referências, sendo que são apontadas como principais dificuldades da avaliação em Portugal: as dificuldades em espelhar o trabalho realizado (40 referências), a descredibilização do próprio processo (20), as resistências (18), e a ausência de avaliação (10).

Figura 60 – Dificuldades da avaliação

	Avaliação de projetos, programas e políticas sociais	Nº pessoas	Nº referências
Dificuldades	Ausência de avaliação	5	10
	Ausência de dados	1	3
	Ausência de transparência	3	6
	Descredibilização da avaliação	6	20
	Dificuldade de espelhar trabalho	18	40
	Morosidade dos efeitos	4	6
	Recolha de dados dos beneficiários	4	13
	Resistências à avaliação	4	18
	Zonas cinzentas	2	5

Fonte: Produção própria, com recurso ao programa NVIVO®

Voltando à questão da obrigatoriedade de demonstração de resultados e de cumprimento de critérios de avaliação, muitas vezes, estipulados pelas entidades financiadoras, o foco direciona-se agora para os eixos de análise “pessoas” e “processos”, porquanto o envolvimento ou não dos atores poderá ter influência no processo avaliativo.

Segundo os testemunhos a que a investigação teve acesso, muitas vezes são contratadas empresas externas para realizar as avaliações exigidas pelos financiadores dos projetos, programas e medidas de política. A contratação externa ocorre muitas vezes por

falta de conhecimentos e ferramentas das equipas técnicas envolvidas na implementação ou por opção das próprias direções das organizações promotoras, dos serviços públicos ou dos ministérios que as tutelam.

Havia muitas avaliações que eram feitas e eram todas muito, contratavam empresas e avaliadores para fazerem com as equipas, mas aquilo acabava por as equipas não fazerem e por ser só um instrumento de avaliação, mas que não se incorporava... como é que eu hei de dizer... no próprio processo e na própria gestão dos 36 meses do projeto.  
– Entr47 (profissional ISS)

Ao tratar-se de processos levados a cabo apenas por entidades externas, com fraco envolvimento quer dos quadros dirigentes, quer dos profissionais envolvidos no processo de implementação, existe uma maior dificuldade em incorporar as medidas corretivas e até em valorizar as recomendações.

Pois, é como lhe digo. É assim, eu acho que o processo de avaliação, não basta dizer que se avalia só por se avaliar. Porque, se não, avaliam-se os números e não serve para nada. Por isso é que as pessoas não as sentem. Quando elas dizem que só se fazem avaliação de números, é porque elas não são integradas no processo de avaliação. – Entr47 (profissional ISS)

Porque só se eu fizer a própria avaliação é que eu incorporo no meu processo a própria avaliação. Agora, se a avaliação só servir para mandar ao presidente de Câmara que a põe lá num lado, não tem eficácia. O processo de avaliação, por si só, desintegrado do processo de execução e do processo operacional, do meu ponto de vista, não se faz. Ou as pessoas estão envolvidas no processo, incorporam as recomendações, porque elas próprias as desenharam e, portanto, elas estão no processo de incorporação, ou isto não se faz. Não se faz por despacho. – Entr47 (profissional ISS)

Poder-se-á, então, deduzir que o sucesso ou fracasso do processo avaliativo dependerá das decisões que assumem no que respeita às seguintes opções dicotómicas: do reconhecimento da sua obrigatoriedade ou da consciência da sua necessidade; da contratualização de entidades para a sua realização (enquanto processo à parte) ou do envolvimento das partes interessadas em todo o processo avaliativo (enquanto processo integrado); do mero cumprimento de mais um requisito para a obtenção do financiamento ou da consequente incorporação das recomendações nas práticas.

Outra das questões de investigação pretendia esclarecer de que forma se fazia avaliação de impacto social em Portugal. No entanto, após a análise dos dados anteriores, outra questão se lhe sobrepõe: Como poderemos falar de avaliação de impacto social se ainda não estamos perante um reconhecimento da necessidade e da utilidade do próprio processo de avaliação? Será possível realizar-se avaliação de impacto sem que haja uma cultura de avaliação integrada nas práticas profissionais das pessoas envolvidas na conceção, formulação, implementação e avaliação de projetos, programas e políticas sociais?

Quando questiona, coloca uma questão de impacto. E é uma questão muito concreta, que é: "De que forma é que... as mudanças que provocaram na vida das pessoas". Isto é, qual o efeito que as políticas sociais tiveram na vida das pessoas. Na verdade, como é que isso é feito? A impressão que eu tenho é que isso raramente é feito. Não quer dizer que as pessoas não sejam bem tratadas, mas, na verdade, para se poder avaliar verdadeiramente... A experiência que eu tenho do conhecimento dos efeitos, dos impactos de algumas políticas sociais, tenho-os visto em trabalhos de investigação feitos por colegas suas ou colegas seus, em programas de doutoramento com base numa matriz teórica, enfim, adequada, seja ela qual for, mas que passa por histórias de vida e por entrevistas em profundidade para conhecer verdadeiramente coisas que nós não conseguimos transformar em números, isto é, reduzir a números, digamos, esse impacto é, de facto, empobrecer a nossa avaliação. – Entr50 (investigador na área das políticas sociais)

A direção dos discursos aponta para a necessidade de planeamento da avaliação desde a fase da conceção de projetos, programas e políticas sociais (o desconhecimento do ponto de partida e dos objetivos compromete a definição do plano de avaliação, seja na definição dos objetivos, da metodologia adotada, dos critérios, dos indicadores, das fontes, dos atores envolvidos nas diferentes fases de avaliação).

O eixo dos resultados, dada a abundância de informações recolhidas e a pertinência da sua análise, foi subdividido em resultados, efeitos e impactos da RLIS. Antes de iniciar a apresentação dos principais dados, importa lembrar que se assumiu, na presente investigação, que os resultados se referem ao que o projeto faz (são os produtos das suas atividades), os efeitos correspondem ao que os resultados do projeto provocam (as implicações que têm no curto e no médio prazo) e o impacto às mudanças provocadas a médio e longo prazos (cf. Schiefer *et al.*, 2006).

#### 4.1.3.1. Resultados da RLIS

No que se refere aos produtos das atividades da RLIS, os dados serão apresentados por tipologia, isto é, os que se referem à vida das pessoas, às organizações, aos territórios, às práticas de governança e às práticas de intervenção social.

Figura 61 – Incidência dos resultados da RLIS

	Resultados
Organizações	102
Pessoas	305
Práticas de governança	80
Práticas de intervenção social	182
Territórios	257

Fonte: Produção própria, com recurso ao programa NVIVO®

Da análise da tabela, sobressaem os resultados da medida na vida das pessoas, nos territórios e nas práticas de intervenção social. Na análise dos discursos registam-se resultados positivos e negativos que, apesar de apresentarem valores inferiores, importa explorar.

A resolução de problemas é o resultado positivo mais referenciado nos discursos (35 pessoas, num total de 141 referências), seguido dos apoios concedidos às pessoas que beneficiaram da medida (24 pessoas, num total de 88 referências).

O problema chega lá e o problema é resolvido, entende? Percebe? Não há aquela "Vamos ver", "Claro, vamos resolver" se tiver os requisitos necessários aquilo é resolvido e pronto, já está. – Entr21 (profissional entidade parceira – IPSS)

[A] questão da resposta que possam ter, sim. E as repostas, algumas delas imediatas, que nós sabemos que uma boa parte dos nossos pedidos são de emergência, não é? Aí sim, porque é básico. Independentemente da Segurança Social ter que trabalhar todas as situações imediatas, se tiver uma equipa da qual possa recorrer que vá logo, por exemplo “não tenho um carro, mas preciso de fazer uma visita domiciliária para ver uma situação emergente. Peço à equipa e a equipa vai logo lá ver”, é uma mais-valia para a resolução do problema da pessoa. – Entr35 (profissional do ISS)

Eu acho que é muito importante saber que estás com um problema, mas que podes recorrer àquela instituição, àquele centro e teres um apoio. Até pode não ser o que tu estás à espera, mas tens sempre um apoio. – Entr7 (beneficiário)

Como se pode verificar, a resolução dos problemas e a atribuição de apoios estão interligados, na medida em que, na maior parte das vezes, o primeiro implica o segundo.

A... ao nível daquela pobreza, daquelas situações mais críticas, aí, sim, assistiu-se a um grande investimento. E acho que sim, que se conseguiram resultados a... pessoas que nunca assumiram problemas que tinham a nível de alcoolismo, da toxicodependência... e depois é assim: os técnicos acompanham, atendem hoje, mas depois a pessoa não vem ao atendimento durante dois ou três meses, o técnico também tem muito que fazer, não é? Ele não vai à procura da pessoa. Aqui era diferente. Houve ali um investimento. Houve ali um trabalho, a... ali uma parceria mais, mais próxima, mais efetiva com os CRI, para a pessoa, pronto, ser... foi muita gente para a comunidade terapêutica fazer desintoxicação e também se deve muito a esta equipa e a este trabalho, que fez, com as equipas da, quer do CRI, quer dos serviços de alcoologia que existiam antes... agora, está tudo no CRI. Portanto, penso que assim, ao nível dessas situações, sim, que se percebe que houve ali um investimento. – Entr44 (profissional do ISS)

Nos territórios, sobressaem a disponibilização de mais serviços e respostas de ação social, a proximidade e a descentralização (com 191, 168 e 67 referências, respetivamente). Neste aspeto as variáveis também se encontram relacionadas, porquanto o maior número de serviços e respostas de ação social se devem à descentralização e à proximidade dos serviços nos territórios que beneficiaram da medida de política.

A questão da intervenção descentralizada, que realmente permitiu um diagnóstico de situações, que estavam a descoberto, por desconhecimento dos serviços e por

desconhecimento da própria população, que não tinham conhecimento que poderiam aceder a determinado tipo de serviços. – Entr4 (profissional entidade parceira – município)

E o facto de ser esta equipa de proximidade que anda de casa em casa, e que vai diligenciando as situações e referenciando a outras entidades para suprir as necessidades dos utentes, eu acho que por si só já é muito benéfico. Porque, lá está, as respostas ficam mais céleres. – Entr27 (profissional entidade parceira – IPSS)

O incremento da concertação nos territórios foi também um dos resultados mais apontados pelos entrevistados (mencionado por 34 pessoas, num total de 225 referências). Em linha com o resultado anterior, verifica-se que a intervenção concertada é apresentada como o resultado mais positivo da RLIS nas práticas de intervenção social (referido por 29 pessoas, num total de 142 referências).

Eu acho que tudo isso, devido ao... à maior proximidade, atendimento, acompanhamento, ali, pronto, tudo isso, juntamente com a capacidade de agilizar outros recursos, outras entidades que têm outras respostas e que podem imediatamente resolver aquela questão, etc., tudo isso, para as pessoas, eu acho que foi fundamental e algumas delas exteriorizam mesmo isso – Entr35 (profissional ISS)

Ainda no âmbito das práticas de intervenção social, a forma de trabalhar foi apresentada como resultado positivo da RLIS (referido por 30 pessoas, num total de 175 referências).

E eu acho que faz toda a diferença, porque, no fundo, estão a fazer de assistente social, de psicólogo, de consultor, de tudo e mais alguma coisa. Não estão só a fazer a função específica, porque estão ali para tudo. Até para ouvir ou desabafar estão. – Entr7 (beneficiário)

Trouxe uma nova forma de trabalhar, que agora se ficarmos sem a RLIS vamos perder. – Entr13 (profissional entidade parceira – IPSS)

[A]credito que essa alteração foi uma alteração positiva e que também veio alterar positivamente o trabalho de algumas instituições – Entr21 (profissional entidade parceira – IPSS)

[O]s técnicos acabam por ter outra disponibilidade para as famílias. – Entr24 (profissional entidade parceira – Junta de Freguesia)

Pelos relatos, percebe-se que a forma de trabalhar da RLIS, sem desvalorizar as especificidades operacionais e territoriais de cada uma, pode caracterizar-se: pela proximidade dos serviços e das equipas aos territórios e às pessoas; por uma maior disponibilidade das equipas para realizar atendimento e acompanhamento social das situações de vulnerabilidade social; por uma maior facilidade das pessoas em situação de vulnerabilidade acederem a serviços, respostas e direitos sociais (aumento de canais de comunicação e celeridade quer no agendamento, quer no atendimento); e por uma maior



articulação com as restantes instituições nos territórios para a resolução das situações sociais apresentadas.

Do lado dos resultados negativos da RLIS, são apontados o aumento da exposição social das situações de vulnerabilidade social (verbalizado por 16 pessoas, com um total de 44 referências), na sequência de um maior envolvimento de outros atores e instituições na resolução dos problemas sociais, e o encerramento do projeto (mencionado por 24, com um total de 79 referências) e conseqüente diminuição de profissionais e serviços disponibilizados às pessoas. A este propósito, veja-se a apresentação de resultados (capítulo 5) no que concerne à conceção de projetos, programas e políticas, em que se defende que os serviços não deveriam ser concebidos nem implementados na forma de projetos, pelas especificidades inerentes aos mesmos.

#### 4.1.3.2. Efeitos da RLIS

Muitos dos resultados apresentados no subponto anterior podem produzir efeitos e impactos. A análise recai agora sobre as implicações que os resultados do projeto têm a curto e médio prazos.

Figura 62 – Incidência dos efeitos da RLIS

	Efeitos
Organizações	71
Pessoas	230
Práticas de governança	85
Práticas de intervenção social	165
Territórios	156

Fonte: Produção própria, com recurso ao programa NVIVO®

Mais uma vez se percebe que a incidência dos efeitos da medida é mais evidenciada nas pessoas, nas práticas de intervenção social e nos territórios (com 230, 165 e 156 referências, respetivamente).

Na vida das pessoas é apontado o aumento da confiança nos serviços e nas equipas de intervenção social como efeito da forma de trabalho adotada. Em linha de continuidade com a análise dos resultados, a resolução dos problemas sociais e os apoios concedidos são apontados como produtores de efeitos a médio e longo prazos, na medida em que muitas vezes permitem a não degradação da situação ou mesmo o “salto” necessário para a autonomização.

E o que é que faz diferença aqui a RLIS? A RLIS acompanha de uma forma sistemática e efetiva. Por exemplo, a pessoa tem dois meses de renda ou tem três e a gente está a

antever que a situação vai disputar, vai colapsar, o que nós fazemos? Vamos tentar, digamos que cirurgicamente, atacar logo ali naquela situação antes que seja tarde demais e que haja depois... e que depois que se crie uma situação que acaba por ser insustentável para os serviços. – Entr4 (profissional entidade parceira – município)

[A]s de sucesso rapidamente nos saem da sombra, por assim dizer. Veja, a pessoa está na sua fragilidade, ficou bem, deixou de precisar de nós, seguiu o seu caminho. – Entr19 (profissional SAAS)

Nas outras situações que é as famílias organizadas... realmente, essas famílias, nem precisam... precisam é de, como eu disse há bocadinho, de algum apoio económico para se reequilibrar, porque elas... são organizadas, não, não precisam de, de técnicos da área social para os ajudar a organizar a sua vida ou o seu quotidiano. – Entr44 (profissional ISS)

E, por último, existe uma perceção de que a forma de trabalho implementada é um catalisador de mudança nas pessoas em situação de vulnerabilidade social.

Porque não estão só a dar um apoio financeiro, estão a dar um apoio moral, um apoio psicológico. Estão a dar, se calhar, as bases, para a pessoa se voltar a reequilibrar e a seguir com a sua vida para a frente. (...) [É] ajudar as pessoas a salvar-se do fundo do poço e depois a pessoa ganhar fôlego, levantar a cabeça e dizer: "A minha vida agora vai conseguir andar para a frente, porque eu não tenho dívidas e o dinheiro que vem, eu tenho que o controlar para aqui, para acolá, para acolá". E eu acho que é assim que tem que ser. – Entr7 (beneficiária)

Contudo, também é referida a dependência dos serviços enquanto efeito negativo da RLIS na vida das pessoas (mencionada por 17 pessoas, com um total de 51 referências).

Houve mais dependência dos serviços. É verdade. É assim, nós estamos a criar uma dependência. É verdade, porque não existia. E estamos lá, e não é só em termos de apoio. Muitas vezes é por causa de saber alguns direitos que as pessoas não sabem ainda. Ainda me surgiu um senhor na terça-feira, que ele tem um aneurisma e não sabia que, por exemplo, podia requerer a PSI, Prestação Social para a Inclusão, não é? E ele é um ano mais novo que eu. – Entr19 (profissional SAAS)

E elas antes davam uma ajudinha para os remédios. Agora nem para os meus remédios, o meu marido não consegue dar dinheiro, nem para mim, nem para ele. E agora quando elas me ligaram até fiquei tão triste, tão enervada. Pronto, lá falei com umas senhoras. Sempre era bom. Agora, olhe, não sei como é que faço à minha vida. – Entr15 (beneficiária)

No mesmo registo, apesar de com menor expressão, são apontadas a dependência de subsídios e o oportunismo (mencionados por 4 pessoas, com um total de 10 referências, no primeiro caso, e 3 pessoas e 8 referências no segundo) como efeitos da medida.

Acredite que me revolta. Porque continuam-se a ajudar. Há montes de serviços a apoiar, apoiam e depois vão a um serviço e depois vão ao outro e não conseguem dali, pronto, não faz mal, "não vou ali, mas vou ao outro" e conseguem. – Entr6 (profissional entidade parceira – saúde)

Isto agora com o conhecimento que eu tenho, que não tinha. Acho que há pessoas que se habituaram a viver de apoios, só apoios. Mas não é os casos, a maioria destes casos, é um caso ou dois. Uma ou duas chicas espertas que se habituaram a viver assim. – Entr7 (beneficiária)

No que às organizações envolvidas diz respeito, são apontados efeitos no que se refere à adaptação ou reformulação de procedimentos organizacionais no âmbito dos serviços de ação disponibilizados (referidos por 25 pessoas, num total de 48 referências), tendencialmente mais descentralizados e próximos dos territórios e das pessoas.

Uma boa parte das entidades – entidades até que já trabalhavam com a área da ação social – estavam habituadas ou estão habituadas ao funcionamento, entre aspas, generalizado do atendimento. Atendimento / acompanhamento. O que não quer dizer que não fosse transmitido ou que não fosse plasmado pela própria Segurança Social. Com esta claridade, transparência da metodologia em si, do procedimento de todo este processo de intervenção social, eu acho que permitiu às entidades... transformou, entre aspas, as entidades e abriu-lhes a cabeça (...) Eu acho que com esta questão da RLIS / SAAS, ficaram mais... foram mais acordados para o processo que é a intervenção com a população, com as pessoas, com a necessidade de imediatamente intervir e de ter mais algumas repostas ou recursos que disponibilizam – não quer dizer que não os tenham, mas que os disponibilizem – para esta forma de intervenção. E, portanto, eu acho que para eles foi não só um alerta, uma melhor consciência, até das necessidades, dos problemas, etc... porque nós falamos as coisas, vemos as notícias, mas uma coisa é ouvir, outra coisa é trabalhar e ter ali todos os dias, e também lhes deu o reverso, porque tendo mais consciência das questões e melhorando na sua intervenção, também percebem que também os solicitam mais, também lhes dão o valor. – Entr35 (Profissional do ISS)

Exatamente esta forma de trabalhar mais próxima, célere, com o envolvimento de diferentes atores, trouxe efeitos ao nível do reconhecimento social da importância dos serviços disponibilizados e do reconhecimento social das entidades envolvidas (com 88 e 50 referências, respetivamente).

#### 4.1.3.3. Impactos da RLIS

Como se constatou nos capítulos de enquadramento teórico, avaliar o impacto é uma tarefa que, apesar dos diversos instrumentos e metodologias criados, continua a suscitar controvérsia junto de investigadores e profissionais de avaliação.

Neste subponto, serão apresentadas as perceções dos entrevistados sobre os impactos da RLIS, ou seja, sobre as mudanças provocadas a médio e longo prazos.

Em termos de impactos, existe uma maior preponderância de referências aos impactos da RLIS nas práticas de intervenção social, seguidas dos impactos na vida das pessoas e nos territórios (com 163, 111 e 94 respetivamente).

Figura 63 – Incidência dos impactos da RLIS

	Impactos
Pessoas	111
Organizações	82
Práticas de governança	65
Práticas de intervenção social	163
Territórios	94

Fonte: Produção própria, com recurso ao programa NVIVO®

Segundo os testemunhos recolhidos durante a investigação, a “forma de trabalhar” da RLIS teve um impacto positivo muito expressivo nas práticas de intervenção social (referido por 30 pessoas, num total de 175 referências).

Acredito que essa alteração foi uma alteração positiva e que também veio alterar positivamente o trabalho de algumas instituições. – Entr21 (profissional entidade parceira – IPSS)

Eu acho que melhorou essa proximidade, estas visitas, não é, essa questão da facilidade em realizar as visitas e conseguirmos fazer as coisas *in loco* acho que veio trazer aqui outro *open mind*... em relação à intervenção e à ação social. – Entr27 (profissional entidade parceira – IPSS)

Ainda no mesmo sentido, e não esquecendo as especificidades territoriais (tema discutido em detalhe mais adiante no presente capítulo), no geral, a RLIS teve um impacto positivo no fomento da concertação nos territórios (mencionada por 24 pessoas, num total de 64 referências) e no fortalecimento da intervenção social concertada (referida por 24 pessoas, num total de 85 referências).

Porque é assim, porque se eu fosse sozinho e fosse eu a transmitir ou se fosse a RLIS sozinha, poderia não ter aquele impacto. Quando nós íamos todos, nós reuníamos e saía sempre uma decisão. E saía sempre o que qualquer um de nós havia de fazer a partir daquele momento. E foi por aí que as coisas, se calhar, tomaram outro caminho e seguiram de uma forma mais rápida. Porque nós, quando saíamos das visitas domiciliárias que fazíamos ao [nome da pessoa 20], cada um já tinha delineado o que é que poderia fazer. E era diferente de ir um de cada vez. As coisas resolveram-se sempre bem. – Entr9 (profissional entidade parceira – IPSS)

Já acontece o inverso, já acontece os colegas de outras instituições dizerem que vão fazer visita à situação A, B ou C, que é acompanhada por nós, e solicitarem também a nossa colaboração. Ou seja, já há esse princípio de entreaajuda, aquele princípio de que se nós podemos colaborar para resolver alguma situação, estamos disponíveis e estamos acessíveis para colaborar com os colegas. E a questão... o fluxo é nos dois sentidos. Está a ver? Da mesma forma que nós pedimos ajuda para eles nos acompanharem, também estamos disponíveis quando eles pedem ajuda para nós os acompanharmos. Mas antes não existia isso de uma forma tão presente. – Entr19 (profissional SAAS)

São ainda passíveis de referência os impactos em termos da eficácia e da eficiência da intervenção (mencionados por 20 pessoas, num total de 90 referências, no primeiro, e 11 pessoas e 79 referências, no segundo).

Portanto, acredito muito que quanto mais em sinergia trabalharmos todos, e nesta questão das RLIS então acho que é um bom exemplo, eu sozinha não conseguia resolver os problemas da tal senhora. Com a ajuda da RLIS, porque eram duas entidades, com um *know-how* diferente, com perspetivas diferentes, com orientações diferentes, as coisas foram possíveis. E, efetivamente, a senhora está muito bem onde está, com a vida perfeitamente estável, numa fase em que já tem oitenta anos, portanto, já foi um processo por si muito complexo. Se eu tivesse feito isso sozinha, se calhar ainda hoje andava com problemas com a senhora para tentar resolver. – Entr27 (profissional entidade parceira – IPSS)

Outro impacto muito referido nos discursos dos participantes na investigação é aquele que a RLIS provocou na vida das pessoas que beneficiaram dos seus serviços, fosse pela resolução dos problemas (56 referências), por terem sido catalisadores da mudança social (34 referências) ou de alguma forma associados à mudança social efetiva (56 referências). Muitos profissionais relatam a dificuldade em medir o “sucesso” da intervenção pela singularidade dos problemas sociais, das pessoas que procuram os serviços e do desafio acrescido da delimitação da fronteira entre o impacto produzido por cada intervenção, projeto, programa ou política. No entanto, conseguem identificar estratégias de atuação que contribuíram para a mudança social na vida das pessoas.

Esta senhora, lá está, passou da ação social para o RSI e já saltou. E agora, se for preciso, pronto, não foi há muito tempo, conseguimos ali no âmbito do ... ok, apoiar na renda. Vamos aliviar aqui um bocadinho a senhora. Tem critérios, ok. Mas foi uma família que saltou e que se autonomizou, e eu acho que... o papel de intervenção social tem de ser este. – Entr24 (profissional entidade parceira – Junta de Freguesia)

Mesmo em termos profissionais. Sim, tínhamos uma senhora aqui de [*nome da localidade* 55], que estava desorientada, uma mãe solteira. E conseguimos integrar na Câmara e agora já entrou para o quadro da Câmara, por exemplo. Nunca mais a vi. Não precisa, agora. – Entr13 (profissional entidade parceira – IPSS)

Fez toda a diferença, mesmo! – Entr7 (beneficiária)

Alguns casos de sucesso são aqueles em que as pessoas têm direitos que não... que desconheciam, que nós informamos, muitas vezes... O mais comum é isso mesmo, não é?! Entr3 (profissional SAAS)

Neste sentido, advoga-se que o impacto da RLIS se encontra associado a situações em que a intervenção social foi considerada um “sucesso” por ter possibilitado a resolução do problema social apresentado e por ter potenciado a mudança social da pessoa, seja na forma de inclusão social (por exemplo, pela inserção no mercado de trabalho) ou de autonomização

(por exemplo, através do acesso a prestações sociais ou outros direitos sociais – o que lhe permite ganhar independência financeira, como acontece com as reformas, por exemplo).

Considera-se ainda que a celeridade da resposta dos serviços de ação social e a disponibilidade para realizar um acompanhamento social à família poderão influenciar o “sucesso” da intervenção. No primeiro caso, na medida em que a intervenção imediata e “cirúrgica” (muitas vezes para fazer face a uma carência ao nível das necessidades básicas) poderá evitar o agravar da vulnerabilidade para níveis mais complexos de resolução. No segundo, o acompanhamento social efetivo e regular à família poderá facilitar a compreensão dos problemas sociais e potenciar a adequação das respostas.

Todos os aspetos referenciados anteriormente coincidem com a menção do aumento da equidade social como outro impacto positivo da implementação da RLIS (referido por 22 pessoas, num total de 46 referências).

Formalmente, acabou por não haver um núcleo específico como temos no RSI, mas na verdade ele continua a acontecer naquilo que são a ativação dos direitos e a responsabilidade das outras áreas governativas, neste percurso de combate à pobreza e de inclusão das pessoas. – Entr46 (profissional ISS)

Bem, trouxe à partida uma coisa, que as instituições já tinham trazido, mas que não abrangia o território todo, que é a proximidade da intervenção local de atendimento mais próximo. Não era equilibrado em todo o concelho e, com a RLIS, isso agora é. Há outras instituições que têm também o atendimento e acompanhamento, mas não estava, não era distribuído da mesma maneira, e isso melhorou. – Entr3 (profissional SAAS)

Apesar de as menções aos impactos sociais da RLIS serem maioritariamente positivas, também há opiniões divergentes que não se podem descorar. Os impactos negativos mais apontados dizem respeito à crescente dependência dos serviços como consequência de um acompanhamento de maior proximidade.

Temos muitas pessoas, neste momento, com dependência dos serviços. Sim. – Entr32 (profissional do ISS)

O nível de recorrência das famílias aos serviços, ou seja, como é que eu vou explicar? É um bocado a questão da tal autonomização, não é? Porque se – e pode ter esta tendência e isto é um senão em relação às vantagens ou desvantagens da RLIS, que é o apoiar muito e apoiar mais também tem um reverso, não é? Que é o tornar também as pessoas um bocadinho mais dependentes, não é? Dos apoios. – Entr37 (profissional do ISS)

Mas aquilo que os colegas se queixam muitas vezes é que sentem que, se nós saímos de cena, enquanto serviço, a família rapidamente se desestrutura outra vez. Isto não deixa de ser um paradoxo, não é? Porque nós construímos toda a nossa intervenção para promover a autonomia e garantir *empowerment*, etc., etc., etc., e depois parece que fica aqui uma espécie de relação de dependência do serviço. – Entr45 (profissional do ISS)

A desvalorização social da intervenção da RLIS é outro aspeto apresentado como negativo nos discursos. Alguns profissionais referem que uma franja considerável da população alvo da medida não reconhece o trabalho desenvolvido, por um lado, pelo nível de competências reflexivas que detêm (como referido anteriormente) e, por outro, pelas limitações inerentes à condição em que se encontram.

Não consigo dizer se aquela família sabe a importância. Ela teve importância na vida dela, isso eu sei, agora, se ela reconhece essa importância... Até porque o tipo de população que elas ajudam é uma população que é muito virada para si, não é? Tem a ver com estratégias de defesa pessoal e é muito virada para si, para as suas necessidades básicas e do imediato. E eu não sei se eles dão esse valor. Percebe? Assistente social, infelizmente, também já é social, também senti isso. Nós estamos aqui para servir, não é para mais nada. É para servir. Então, eles pagam os seus impostos, então acham que nós temos de estar aqui a servir, não é? – Entr20 (profissional entidade parceira – IPSS).

Há quem defenda que as práticas de intervenção social concertadas ainda assentam muito na intervenção de “emergência” para suprir as necessidades básicas, sem que haja um modelo de governança consolidado que permita provocar a mudança social efetiva.

Eu acho que ainda falta muito para nós conseguirmos criar modelos de governança, ao nível social, capazes de criar impacto nas famílias e de mudança efetiva. Real e efetiva, porque nós também temos andado assim muito naquilo que é os apoios pecuniários e aquela intervenção de base que está para trás... – Entr4 (profissional entidade parceira – município)

É precisamente sobre os modelos de governança territorial que se debruçará o próximo ponto. Nele serão apresentados os dados que visam responder às questões de investigação referentes à governança territorial e à sua influência na eficácia, eficiência e qualidade na resolução de problemas sociais.

## 4.2. Governança em territórios locais. Que modelos para Portugal?

O referencial teórico aponta para a existência de diferentes níveis de poder, legitimidade e “urgência” (Mitchell *et al.*, 1997), de relações “numa rede de influências, (...) [com] relações directas umas com as outras” (Rowley, 1997: 890) e repercussões nas estratégias e formas de participação, bem como nos graus de envolvimento dos diferentes atores (Rietbergen-McCracken & Narayan-Parker, 1998). Neste sentido, na análise anterior procurou-se perceber o tipo de relação estabelecida, o tipo de envolvimento e as estratégias de participação dos diferentes atores durante a implementação da RLIS.

Os resultados apresentados indiciam a existência de um padrão de comportamento dos atores envolvidos na implementação da RLIS, designadamente:

- um padrão referente ao tipo de relação estabelecida com os diferentes atores (nível 2: relação formal prestável), com exceção da relação com o ISS local, que foi classificada por 53% dos inquiridos como uma relação formal cúmplice (nível 4);

- a inexistência de padrão no que diz respeito à tipologia de envolvimento, na medida em que os resultados se apresentam mais flutuantes: o ISS local e a saúde são os atores classificados com o nível mais elevado de envolvimento (com 78% e 38%, respetivamente – nível 5); as IPSS locais (41%) e o município (36%) ficaram enquadradas no envolvimento expressivo (nível 4); e as restantes (Juntas de Freguesia, Educação, Emprego, Forças de Segurança e Justiça) no envolvimento pouco expressivo (nível 3);

- e um padrão na estratégia de participação, com exceção do ISS local (colaboração – 47% - nível 3), a estratégia de participação dominante é a estratégia de participação consulta (fluxo de informação bidirecional – nível 2).

Considera-se pertinente explorar estes padrões de comportamento no sentido de perceber se haverá correlação entre as variáveis “estratégia de participação”, “tipo de envolvimento” e “tipo de relação” entre os atores.

Dada a dificuldade de análise do cruzamento das respostas das diferentes variáveis por ator (3x4x9<sup>86</sup>), decidiu-se criar 3 novas variáveis, sendo que cada uma apresenta a moda das

---

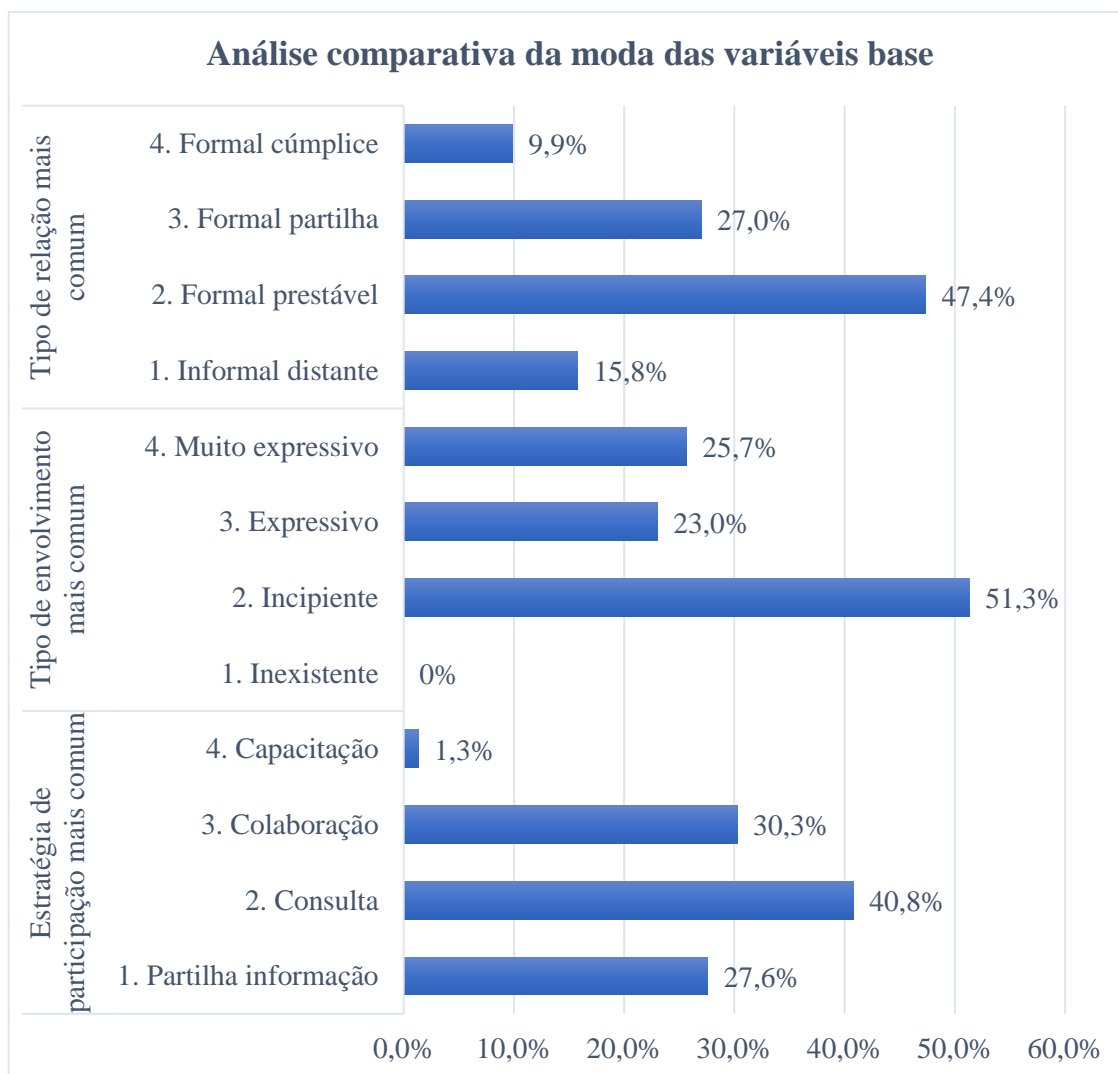
<sup>86</sup> Nota explicativa: 3 variáveis (“estratégia de participação”, “tipo de envolvimento” e “tipo de relação”) X 4 hipóteses de resposta em cada uma das 3 variáveis X 9 entidades parceiras (cada entrevistado classificou cada uma das 9 entidades parceiras identificadas no inquérito quanto à “estratégia de participação”, “tipo de envolvimento” e “tipo de relação”).



anteriores (estratégia de participação, tipo de envolvimento<sup>87</sup> e tipo de relação). Desta forma, poder-se-á perceber a tendência a nível territorial para cada uma das variáveis.

Após este procedimento, procedeu-se à comparação dos resultados a nível nacional, para, em seguida, se calcular a independência e o nível de associação entre variáveis.

Figura 64 – Tipos de relação, envolvimento e estratégia de participação mais comuns



Fonte: Produção própria

<sup>87</sup> Atendendo a que a pergunta relativa ao tipo de envolvimento apresentava 5 opções de resposta e as restantes variáveis apresentavam 4, decidiu-se recodificar as respostas, agrupando na mesma categoria as hipóteses de resposta 2 – Incipiente (inferior a 3 envolvimento por ano) e a 3 – Pouco expressivo (entre 4 e 12 envolvimento por ano). Assim, o nível 1 – envolvimento inexistente mantém-se, o nível 2 agrupa as respostas 2 – Incipiente (inferior a 3 envolvimento por ano) + 3 – Pouco expressivo (entre 4 e 12 envolvimento por ano), o nível 3 assume a opção 4 – Expressivo (entre 13 e 24 envolvimento por ano) e o nível 4 a opção de resposta 5 – Muito expressivo (superior a 25 envolvimento por ano).

Ao analisar a moda das 3 variáveis, nos 61 territórios que participaram na investigação através da resposta ao inquérito por questionário, percebemos que a tendência se mantém e que os 152 inquiridos consideram que:

- o tipo de relação mais comum é o nível 2 – formal prestável (47%);
- o tipo de envolvimento incipiente – de nível 2 – obteve 51% das respostas;
- e a estratégia de participação consulta – de nível 2 – foi a privilegiada em 41% dos territórios.

Os resultados da associação entre o tipo de envolvimento mais comum e a estratégia de participação mais comum indiciam a existência de associação estatisticamente significativa entre as categorias.

Figura 65 - Tipo de envolvimento mais comum vs. Estratégia de participação mais comum

			Estratégia de participação mais comum				Total
			Partilha	Consulta	Colaboração	Capacitação	
Tipo de envolvimento mais comum	Incipiente	Count	27	30	19	2	78
		Adjusted Residual	2,0	-,6	-1,6	1,4	
	Expressivo	Count	9	16	10	0	35
		Adjusted Residual	-,3	,7	-,2	-,8	
	Muito expressivo	Count	6	16	17	0	39
		Adjusted Residual	-2,0	,0	2,1	-,8	
Total	Count	42	62	46	2	152	

Fonte: Produção própria, com recurso ao programa SPSS®

A presença de resíduos ajustados  $> 1,96$  é indicadora de dependência entre variáveis, nomeadamente:

- o tipo de envolvimento incipiente (nível 1) e a estratégia de participação partilha (nível 1) (resíduo ajustado = 2);
- o tipo de envolvimento muito expressivo (nível 4) e a estratégia de participação colaboração (nível 3) (resíduo ajustado = 2,1).

No entanto, a diferença não é estatisticamente significativa  $p < 0,05$  (Teste exato de Fisher = 8,077;  $p = 0,188$ ) de efeito pequeno (Phi ou V = 0,243  $> 0,10$  e  $< 0,30$ ;  $p > 0,05$ ).

Quando se analisa a associação entre o tipo de relação mais comum e o tipo de envolvimento mais comum, verifica-se uma diferença estatisticamente significativa  $p < 0,05$  (Teste exato de Fisher = 29,69;  $p = 0,00$ ) de efeito médio (Phi ou V = 0,45  $> 0,30$  e  $< 0,50$ ;  $p = 0,00$ ).

Ao analisar em pormenor a tabela, deparamo-nos com valores de resíduos ajustados superiores a 1,96, ou seja, verifica-se uma associação estatisticamente significativa entre as categorias, designadamente entre:

- o tipo de envolvimento incipiente (nível 1) e o tipo de relação informal distante (nível 1) (resíduo ajustado = 3);
- o tipo de envolvimento incipiente (nível 2) e o tipo de relação formal prestável (nível 2) (resíduo ajustado = 2,3);
- o tipo de envolvimento expressivo (nível 3) e o tipo de relação formal cúmplice (nível 4) (resíduo ajustado = 2,3).
- o tipo de envolvimento muito expressivo (nível 4) e o tipo de relação formal partilha (nível 3) (resíduo ajustado = 3,5).

Figura 66 - Tipo de envolvimento mais comum vs. tipo de relação mais comum

			Tipo de envolvimento mais comum			Total
			Incipiente	Expressivo	Muito expressivo	
Tipo de relação mais comum	Informal distante	Count	19	3	2	24
		Adjusted Residual	3,0	-1,3	-2,1	
	Formal prestável	Count	44	16	12	72
		Adjusted Residual	2,3	-,2	-2,4	
	Formal partilha	Count	13	9	19	41
		Adjusted Residual	-2,9	-,2	3,5	
	Formal cúmplice	Count	2	7	6	15
		Adjusted Residual	-3,1	2,3	1,3	
Total		Count	78	35	39	152

Fonte: Produção própria, com recurso ao programa SPSS®

Conclui-se, então, que o tipo de relação mais comum se associa ao tipo de envolvimento mais comum entre os atores, na implementação da RLIS.

Existe ainda uma diferença estatisticamente significativa  $p < 0,05$  (Teste exato de Fisher = 21,046;  $p = 0,04$ ) de efeito médio (Phi ou V = 0,392 > 0,30 e < 0,50;  $p = 0,05$ ) na análise de associação entre o tipo de relação mais comum e a estratégia de participação mais comum.

Figura 67 - Tipo de relação mais comum vs. estratégia de participação mais comum

			Estratégia de participação mais comum				Total
			Partilha	Consulta	Colaboração	Capacitação	
Tipo de relação mais comum	Informal distante	Count	14	8	2	0	24
		Adjusted Residual	3,7	-,8	-2,5	-,6	
	Formal prestável	Count	17	34	20	1	72
		Adjusted Residual	-1,1	1,5	-,6	,1	
	Formal partilha	Count	7	15	19	0	41
		Adjusted Residual	-1,8	-,6	2,6	-,9	
	Formal cúmplice	Count	4	5	5	1	15
		Adjusted Residual	-,1	-,6	,3	1,9	
Total		Count	42	62	46	2	152

Fonte: Produção própria, com recurso ao programa SPSS®

Podem observar-se resíduos ajustados superiores a 1,96 na tabela, o que indica associação estatisticamente significativa entre as categorias:

- o tipo de relação informal distante (nível 1) e a estratégia de participação partilha (nível 1) (resíduo ajustado = 3,7);

- o tipo de relação formal partilha (nível 3) e a estratégia de participação colaboração (nível 3) (resíduo ajustado = 2,6).

Conclui-se que o tipo de relação mais comum se associa ao tipo de estratégia de participação mais comum entre os atores na implementação da RLIS.

Figura 68 – Avaliação da associação entre os tipos de envolvimento, de relação e de estratégia de participação mais comuns

	“Tipo de Estratégia mais comum”	“Tipo de Envolvimento mais comum”	“Tipo de Relação mais comum”
“Tipo de Estratégia mais comum”	1	$p < 0,05$ (Teste exato de Fisher = 8,077; $p = 0,188$ ) de efeito pequeno (Phi ou $V = 0,243 > 0,10$ e $< 0,30$ ; $p > 0,05$ )	$p < 0,05$ (Teste exato de Fisher = 21,046; $p = 0,04$ ) de efeito médio (Phi ou $V = 0,392 > 0,30$ e $< 0,50$ ; $p > 0,05$ )
“Tipo de Envolvimento mais comum”	$p < 0,05$ (Teste exato de Fisher = 8,077; $p = 0,188$ ) de efeito pequeno (Phi ou $V = 0,243 > 0,10$ e $< 0,30$ ; $p > 0,05$ )	1	$p < 0,05$ (Teste exato de Fisher = 29,69; $p = 0,00$ ) de efeito médio (Phi ou $V = 0,45 > 0,30$ e $< 0,50$ ; $p = 0,00$ )
“Tipo de Relação mais comum”	$p < 0,05$ (Teste exato de Fisher = 21,046; $p = 0,04$ ) de efeito médio (Phi ou $V = 0,392 > 0,30$ e $< 0,50$ ; $p > 0,05$ )	$p < 0,05$ (Teste exato de Fisher = 29,69; $p = 0,00$ ) de efeito médio (Phi ou $V = 0,45 > 0,30$ e $< 0,50$ ; $p = 0,00$ )	1

Fonte: Produção própria

Dada a existência de correlação nos valores, como se pode verificar pela leitura da tabela acima, com variação entre efeitos pequenos e médios, nas diferentes dimensões, consideramos que um modelo composto pelas 3 dimensões reflete os 4 tipos de governança mais comuns adotados nos territórios em análise.

Posto isto, criou-se um modelo de governança a partir das variáveis “Tipo de Estratégia mais comum”, “Tipo de Envolvimento mais comum” e “Tipo de Relação mais comum”, assumindo que cada variável é uma dimensão do modelo. Assim, teve-se em conta a moda de cada variável e, dado que estas se subdividem em 12 níveis (4 de cada variável), dividindo por 3, ficaremos com 4 níveis de governança dentro do modelo integrado.

Para identificar os níveis de governança, utilizamos a mesma escala das variáveis / dimensões (1, 2, 3 e 4), designadamente:

1 – governança aparente (integra as dimensões cuja moda se situa nos valores até 1,49, referentes às 3 dimensões);

2 – governança embrionária (integra as dimensões cuja moda se situa entre 1,5 e 2,49, referentes às 3 dimensões);

3 – governança colaborativa (integra as dimensões cuja moda se situa entre 2,5 e 3,49, referentes às 3 dimensões);

4 – governança efetiva (integra as dimensões cuja moda se situa nos valores superiores a 3,5, referentes às 3 dimensões).

Figura 69 – Modelos de governança



Fonte: Produção própria

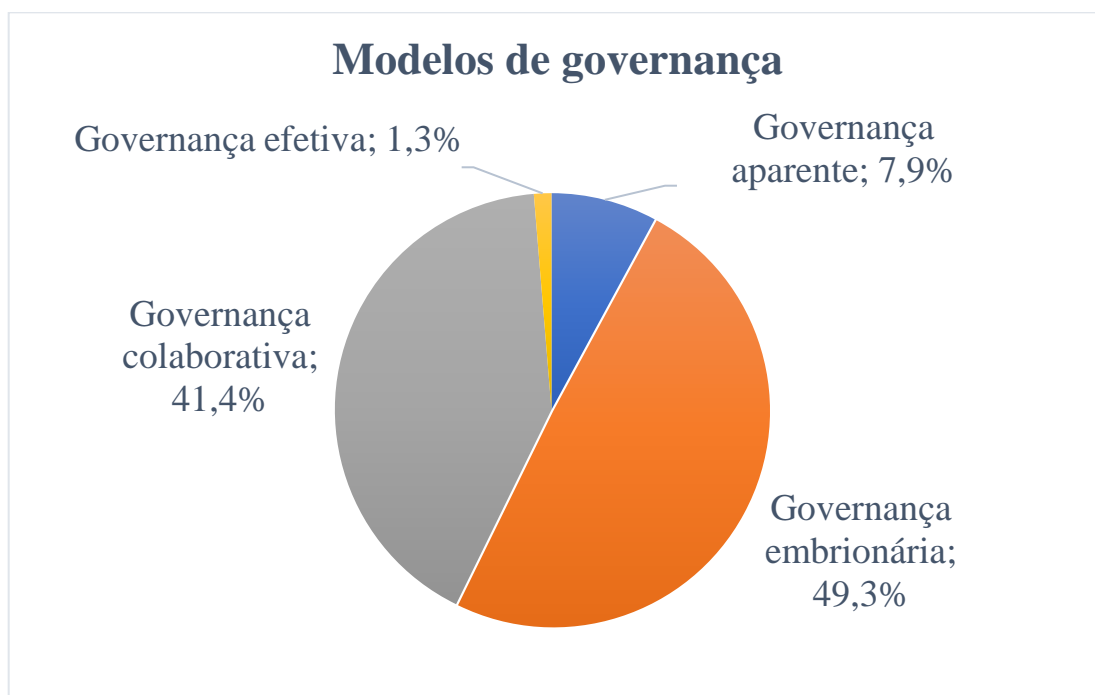
Neste sentido, a governança aparente (nível mais baixo) caracteriza-se por uma estratégia de participação baseada na partilha de informação (fluxo unidirecional), um tipo de envolvimento inexistente e uma relação informal distante (relação informal, nível de confiança inicial, limitada no tempo e alguma relutância em partilhar informação).

Na governança embrionária (nível médio baixo), encontram-se os modelos que incluem estratégias de participação consulta (fluxo de informação bidirecional), envolvimento incipiente (cujos envolvimento variam entre “inferior a 3 envolvimento por ano” e “entre 4 e 12 envolvimento por ano”) e uma relação formal prestável (relação formal, dedicação de tempo, alto nível de confiança e algum acesso a informação de cada uma das partes).

A governança colaborativa (nível médio alto) inclui estratégias de participação “colaboração” (partilha do controlo sobre o processo decisório), tipo de envolvimento “expressivo” (entre 13 e 24 envolvimento por ano) e o tipo de relação formal de partilha (relação formal, implica uma substancial dedicação de tempo, alto nível de confiança, acesso significativo a informação de cada uma das partes e partilha limitada de recursos).

E, por último, a governança efetiva (nível mais alto) caracteriza-se pela estratégia de participação “capacitação” (transferência do controlo sobre decisões e recursos), pelo tipo de envolvimento “muito expressivo” (superior a 25 envolvimento por ano) e pelo tipo de relação “formal cúmplice” (relação formal, implica o comprometimento de uma dedicação substancial de tempo, alto nível de confiança, partilha comum de todas as informações, de recursos, riscos, regalias e responsabilidades).

Figura 70 – Modelos de governança adotados na implementação da RLIS



Fonte: Produção própria

Com base na resposta de 152 pessoas aos inquéritos por questionário, pertencentes a 61 RLIS de concelhos distintos (48% do universo), poderá concluir-se que, na implementação da RLIS, predominaram o modelo de governança embrionária (nível 2) e o modelo de governança colaborativa (nível 3), com 49% e 41%, respetivamente.

O teste de associação de Pearson encontra uma associação estatisticamente significativa entre o modelo de governança e a tipologia de território ( $r = 0,236$ ;  $p = 0,004$ ), ou seja, 24% da variação da variável dependente deve-se à variável independente (uma varia

em função da outra em 24%). A associação é positiva, ou seja, quando uma variável aumenta, a outra aumenta no mesmo sentido.

Figura 71 – Diferenças regionais na adoção de modelos de governança

		Classificação do concelho segundo a tipologia de território do referencial de coesão social 2014	Modelo de governança
Classificação do concelho segundo a tipologia de território do referencial de coesão social 2014	Pearson	1	,236**
	Correlation		
	Sig. (2-tailed)		
	N		
		146	146
Modelo final governança integrado	Pearson	,236**	1
	Correlation		
	Sig. (2-tailed)		
	N		
		146	152

\*\* . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Fonte: Produção própria, com recurso ao programa SPSS®

Com o intuito de perceber em que territórios se verifica a associação com cada modelo de governança, cruzou-se o modelo com a tipologia de território.

Figura 72 - Classificação do concelho segundo a tipologia de território do referencial de coesão social 2014 vs. Modelo integrado de governança

			Modelo final governança integrado				Total
			Governança aparente	Governança embrionária	Governança colaborativa	Governança efetiva	
Classificação do concelho segundo a tipologia de território do referencial de coesão social 2014	Concelhos em exaustão	Count	0	2	0	0	2
		Adjusted Residual	-,4	1,5	-1,2	-,2	
	Concelhos rurais deprimidos	Count	4	10	5	0	19
		Adjusted Residual	2,4	,4	-1,5	-,6	
	Concelhos agrícolas envelhecidos	Count	0	6	2	0	8
		Adjusted Residual	-,8	1,5	-1,0	-,3	
	Concelhos rurais médios	Count	1	18	15	0	34
		Adjusted Residual	-1,2	,6	,2	-,8	
	Concelhos de transição	Count	0	4	2	0	6
		Adjusted Residual	-,7	,9	-,5	-,3	
	Concelhos urbanos médios	Count	2	17	14	0	33
		Adjusted Residual	-,4	,4	,0	-,8	
	Concelhos com forte atratividade	Count	0	2	2	1	5
		Adjusted Residual	-,6	-,4	-,1	3,6	
	Concelhos de industrialização difusa	Count	4	10	10	0	24
		Adjusted Residual	1,9	-,7	-,1	-,6	
Concelhos urbanos consolidados	Count	0	2	12	1	15	
	Adjusted Residual	-1,2	-2,9	3,1	1,9		
Total	Count	11	71	62	2	146	

Fonte: Produção própria, com recurso ao programa SPSS®

Da leitura dos resultados, é possível verificar associação estatisticamente significativa (resíduos ajustados superiores a 1,96) entre as categorias:

- modelo de governança aparente (nível 1) e a tipologia de território “concelhos rurais deprimidos” (resíduo ajustado = 2,4);

- modelo de governança colaborativa (nível 3) e a tipologia de território “concelhos urbanos consolidados (resíduo ajustado = 3,1);

- modelo de governança efetiva (nível 4) e a tipologia de território “concelhos com forte atratividade” (resíduo ajustado = 3,6).

Quando se analisa o modelo de governança em função da tipologia de exclusão, os resultados também indiciam existir associação.

Figura 73 – Classificação do concelho segundo a tipologia de exclusão do referencial de coesão social 2014 vs. Modelo de governança

	N	Mean	Std. Deviation	Std. Error	95% Confidence Interval for Mean		Minimum	Maximum
					Lower Bound	Upper Bound		
Envelhecimento agudo	8	2,38	,518	,183	1,94	2,81	2	3
Envelhecimento	6	1,83	,408	,167	1,40	2,26	1	2
Envelhecimento apoiado	24	2,33	,565	,115	2,09	2,57	1	3
Desemprego e envelhecimento	10	2,30	,483	,153	1,95	2,65	2	3
Desemprego	16	2,19	,834	,209	1,74	2,63	1	3
Exclusão mitigada	19	2,53	,612	,140	2,23	2,82	1	3
Marginalização rural	19	2,32	,671	,154	1,99	2,64	1	3
Marginalização moderada	26	2,50	,583	,114	2,26	2,74	2	4
Marginalização e desemprego	5	1,60	,548	,245	,92	2,28	1	2
Marginalização urbana	13	2,92	,494	,137	2,62	3,22	2	4
Total	146	2,38	,645	,053	2,27	2,48	1	4

Fonte: Produção própria, com recurso ao programa SPSS®

Realizou-se a análise estatística descritiva e concluiu-se que a classificação de concelhos na tipologia “marginalização urbana” (segundo a tipologia de exclusão do referencial de coesão 2014) é aquela em que o modelo apresenta melhores resultados (apresenta valores mais próximos do nível 4 do modelo), enquanto os concelhos na tipologia “marginalização e desemprego” são os que mais se afastam (apresentam valores mais próximos do nível 2 do modelo).

Atendendo a que os estudos de caso realizados pertencem, segundo a classificação do referencial de coesão 2014, a diferentes tipologias de concelhos e de exclusão, a análise que



se segue pretende compreender se os modelos de governança dos territórios analisados anteriormente apresentam semelhanças com os territórios onde se realizaram os estudos de caso enquadrados na mesma tipologia de concelho e de exclusão.

Da análise dos dados, poder-se-á verificar que os estudos de caso foram realizados em territórios que se poderão integrar nos modelos atrás enunciados, na medida em que se enquadram em pelo menos uma das tipologias (de concelho ou de exclusão) referidas anteriormente.

Figura 74 – Caracterização dos estudos de caso quanto à tipologia de concelho e de exclusão

Estudo caso	Tipologia projeto	NUT II	Tipologia de concelho	Tipologia de exclusão
1	A	Centro	Industrialização difusa	Desemprego
2	C	Alentejo	Rurais deprimidos	Marginalização rural e envelhecimento apoiado
3	A	Norte	Urbanos consolidados	Marginalização urbana
4	B	Norte	Urbanos consolidados	Desemprego
5	B	Centro	Rurais médios	Marginalização moderada
6	C	Norte	Rurais deprimidos	Envelhecimento agudo

Fonte: produção própria

Por exemplo, o estudo de caso 3 terá grandes probabilidades de se enquadrar no modelo de governança colaborativa, na medida em que se situa num território com a tipologia “concelhos urbanos consolidados” e tipologia de exclusão “marginalização urbana”, que, segundo a classificação dos inquiridos, em ambos os critérios é mais frequente apresentar estratégias de participação “colaboração” (partilha do controlo sobre o processo decisório), tipo de envolvimento expressivo (entre 13 e 24 envolvimento por ano) e o tipo de relação formal de partilha (relação formal, implica uma substancial dedicação de tempo, alto nível de confiança, acesso significativo a informação de cada uma das partes e partilha limitada de recursos).

Através da análise dos discursos recolhidos nas entrevistas e nos grupos focais, foi possível categorizar 3 tipos de governança: “Cada macaco no seu galho”; “Uma mão lava a outra”; e “Um por todos e todos por um”, que se caracterizam em seguida.

#### 4.2.1. “Cada macaco no seu galho”

Modelo de governança baseado na delimitação clara de fronteiras de atuação entre as diferentes entidades aderentes (pode ocorrer intervenção com a mesma família, em

simultâneo, assumindo cada entidade o seu papel e contribuindo de forma isolada para a resolução do problema social).

Mas nós também sempre quisemos deixar muito clara esta linha: onde começa a nossa ação e onde acaba e começa a do outro. Temos esta preocupação de cada macaco no seu galho, mas todos juntos atentos à família, de forma que as coisas vão orientadas em todos os campos. – Entr29 (profissional SAAS)

Cada macaco no seu galho, como se diz (risos). – Entr11 (profissional SAAS)

A expressão que caracteriza o modelo em análise foi extraída das percepções que as pessoas têm sobre a concertação no território. Não deixa de ser interessante perceber que, apesar de pertencerem a territórios muitos díspares (NUT II e tipologias distintas) se referem a modelos semelhantes através da mesma frase.

Ainda não é um caso de sucesso a 100%. Ou seja, porquê? Porque todos os parceiros, depois, o SAAS faz. O SAAS faz, não é? Ou seja, às vezes pedimos reuniões, temos aqui pedidos de reuniões feitos e nunca tivemos colaboração de "Não, olhe, eu estou disponível para uma reunião". Só mesmo em último caso, quando nós dizemos "nós não fazemos mais nada. Isto é da responsabilidade da saúde. O senhor não está compensado". Andávamos nós a preparar a medicação semanal para o senhor, a ir lá todas as semanas. Até ao dia em que nós dissemos "Não. Nós não fazemos absolutamente mais nada". O certo é que eles começaram todos a aparecer. Mas sempre na postura de atribuir responsabilidade para nós, e então porque é que nós deixamos de prestar apoio? Nós deixamos de prestar apoio precisamente para que os parceiros deem as respostas que eles têm para dar. – Entr17 (profissional SAAS)

Neste modelo, cada entidade intervém de forma autónoma e independente, sem partilhar com as restantes o trabalho já desenvolvido ou em progresso. Os acordos de parceria, formais ou informais, estabelecem as relações, mas, quando reduzidos a escrito pautam-se pelo seu carácter de cumprimento de obrigação (quando é exigido formalmente por alguma entidade financiadora, por exemplo) e acessório (visto como uma formalidade). No entanto, quando alguma entidade deixa de prestar os serviços ou abandona uma intervenção (como exemplifica a entrevistada), as restantes entidades atribuem responsabilidades a quem consideram ser a entidade que teria a competência para tratar da situação em causa.

Existe ainda uma preocupação com a imagem da entidade que representam, pelo que assumem alguma relutância em partilhar informações com as restantes entidades e garantem a continuidade da prestação dos serviços independentemente da sua duplicação.

Porque há muitas pessoas que nós estamos a dar cabazes do POAPMC, depois nós temos outras instituições que também dão cabazes, que não têm POAPMC... mas dão cabazes na mesma. E eles estão sempre a pedir "Porque é que nós não cruzamos os dados?", "Oh pá, não, porque eu tenho muita gente e depois...", mas não custa nada. Eu também dou. Eu também dou a minha listagem, não tem problema nenhum. Não estou a pôr nem a

mais nem menos, é a minha listagem. E a minha listagem é uma listagem verídica, ali não dá para pôr mais nem menos. É o que está no programa, e é da Segurança Social. E nunca ninguém me dá. – Entr21 (profissional entidade parceira – IPSS)

Ali, em [*nome da localidade*], já há um bocadinho. Portanto, eu vou lá... aquilo, para mim, é um espaço para atender. A... pronto. E o que eu tiro dali é, por exemplo, o fundo de emergência social, caso tenha necessidade de apoio. Agora, no tempo de pandemia, também apoio alimentar, embora a... eles não trabalhem muito com as pessoas que trabalham no terreno. Então, dão cabazes à população sem saber se a própria família tem o apoio de outras instituições. Portanto, depois, acaba por se sobrepor ali trabalho que não faz sentido, pronto. Portanto, a lógica de rede ali não funciona. – Entr26 (profissional SAAS)

Para além da duplicação processual nas diferentes entidades e de apoios às famílias, é referida a questão do poder institucional e social das instituições em causa, que lutam para a manutenção desse mesmo predomínio no território (em termos de área geográfica de abrangência, área de intervenção social e públicos-alvo).

Acho que, no concelho, pelo menos, ainda existe essa mentalidade, de domínio e de cada um no seu espaço a proteger. (risos) E acho que é da mentalidade, do meu ponto de vista. – Entr42 (Profissional SAAS)

Em suma, o modelo “cada macaco no seu galho” caracteriza-se por relações formais ou informais distantes (níveis de confiança reduzidos e alguma relutância em partilhar informações), que podem até incluir acordo de parceria formalizado; a estratégia de participação baseia-se na partilha de informação unidirecional ou inexistente; e o tipo de envolvimento é inexistente ou incipiente (até 3 envoltimentos por ano). Como se pode verificar, apresenta similaridades com o modelo de governança aparente (nível mais baixo), identificado anteriormente (caracteriza-se por uma estratégia de participação baseada na partilha de informação unidirecional, um tipo de envolvimento inexistente e uma relação informal distante, nível de confiança inicial, limitada no tempo e alguma relutância em partilhar informação).

#### 4.2.2. “Uma mão lava a outra”

Trata-se de um modelo de governança assente na reciprocidade de favores (as diferentes organizações cooperam entre si na busca de soluções imediatas para a resolução dos casos sociais, na certeza de que obterão da outra parte resposta semelhante quando houver necessidade de solicitar apoio).

E como, muitas vezes, eles também nos encaminham pessoas e pedem coisas, então o ditado antigo que funciona muito bem... «Uma mão lava a outra». Nós funcionamos todos assim, dentro desta perspetiva. – Entr13 (profissional entidade parceira – IPSS)

E eles precisam de nós para estas coisas, e nós precisamos deles para outras coisas. – Entr13 (profissional entidade parceira – IPSS)

A ideia que é transmitida através dos depoimentos é a de que a colaboração é vista como um favor entre atores (um favor profissional, pessoal ou político, por exemplo). As entidades envolvidas colaboram na resolução dos problemas sociais na perspetiva de que a organização que lhes solicitou colaboração irá retribuir o favor.

E localmente isto, em concelhos pequenos, isto é muito vincado, porque dá-se muito valor aqui às características pessoais e às vezes até em detrimento da própria, da própria situação profissional e acabam por olhar para a pessoa como pessoa e não como profissional. E às vezes isto é facilitador e outras vezes é inibidor da... resolução da situação. – Entr32 (Profissional do ISS)

Este domínio institucional é reforçado pela acumulação de funções dos dirigentes das entidades. Esta realidade não é específica do território em estudo, mas similar em muitos concelhos portugueses. A acumulação de cargos de direção, ou outros com responsabilidades na tomada de decisão, se, por um lado, facilita o trabalho, porque permite ultrapassar barreiras técnico-administrativas, por outro, poderá ser ele mesmo elemento bloqueador da intervenção, porquanto, de uma ou outra forma, lhe cabe a tomada de decisão.

Muitas vezes, quem está na Câmara, até o presidente, mas nem digo só o presidente, ou só a figura do presidente de Câmara, mas por vezes os vereadores acabam por estar também... têm um cargo na comissão... portanto, na parte da Santa Casa de Misericórdia, por exemplo, ou noutra IPSS, ou na associação desportiva... Portanto acaba por... Também somos tão poucos que acabamos por estar todos um bocadinho em tudo. E cá está, por vezes tudo isto facilita, porque, muitas vezes, tratar um assunto complicado com muita burocracia, andamos ali a perder tempo, e isto facilita. – Entr33 (Profissional ISS)

Pronto, e depois há ali um jogo político se hão de apoiar a situação. – Entr26 (Profissional SAAS)

Mas a equipa consegue muito bem trabalhar. Eu conheço praticamente todos os presidentes de Junta. Em quase todas as aldeias eu conheço uma ou outra pessoa (...) Isso tem-me aberto muitas portas e dado muitas informações. – Entr40 (profissional SAAS)

Este modelo de governança é muito semelhante ao modelo governança embrionária, no que respeita à estratégia de participação, tipo de envolvimento e de relação (estratégias de participação consulta, com fluxo de informação bidirecional, envolvimento incipiente, cujos envoltimentos variam entre “inferior a 3 envoltimentos por ano” e “entre 4 e 12 envoltimentos por ano”, e uma relação formal prestável, com dedicação de tempo, alto nível de confiança e algum acesso a informação de cada uma das partes).

#### 4.2.3. “Um por todos e todos por um”

Este é um modelo de governança construído sob a crença de que a partilha e colaboração das diferentes entidades na resolução dos casos sociais potencia as respostas dadas e aumenta a eficácia e a eficiência da intervenção.

Porque cada um está a dar o seu melhor em ajudar. É positivo estarmos todos na mesma onda, não é? Todas as instituições sabendo do caso, tentam-se unir, e ver o que é que se pode fazer. – Entr2 (Profissional SAAS)

Nós articulamos com a instituição, marcamos uma reunião com mais entidades: municípios, junta de freguesia. A Cáritas também costuma estar muito presente nessas reuniões. E juntamo-nos para encontrar soluções para aquela situação... – Entr12 (profissional SAAS)

Existe uma propensão para a tomada de decisão partilhada ou, pelo menos, a consulta de diferentes atores com um papel ativo na intervenção com aquela família específica, antes de decidir o rumo da intervenção. Dependendo das entidades e / ou atores envolvidos na resolução do caso social, reúnem presencialmente ou através de outros meios de contacto (com uma grande prevalência para os contactos telefónicos, numa primeira fase, e por correio eletrónico, normalmente quando há necessidade de formalização do pedido).

Efetivamente, depois de concertarmos a resposta, isto já nos aconteceu algumas vezes, com este tipo de reuniões, de irmos mesmo às instituições, às RLIS, neste caso, ou eles virem ter connosco, também já aconteceu, às nossas instalações. E fazemos aqui uma reunião conjunta de parceiros envolvidos naquele processo e definimos as coisas de uma forma mais oleada, como falávamos há bocadinho, ajuda, ajuda. Ajuda muito e clarifica, no fundo, o processo de intervenção, porque nós damos os nossos *inputs*, a RLIS dá os *inputs* deles. – Entr27 (profissional entidade parceira – IPSS)

Eu, pelo menos, venho com grande satisfação destas reuniões, porque sinto que efetivamente é delegado o que fazer em quem de direito e que, da próxima vez, se vai avaliar se foi feito, se não foi, se não foi, porquê? E acho que isto traz também uma responsabilidade acrescida para os técnicos, que é “ok, eu vou fazer, eu estou motivada para fazer, se não fizer, depois explico porquê”, não é que seja uma obrigação extra, mas é um estímulo extra, eu vejo como um estímulo extra. – Entr29 (Profissional SAAS)

A grande vantagem das reuniões presenciais com o envolvimento dos diferentes atores relacionados com o processo é a análise conjunta do problema e das possibilidades de intervenção, bem como a definição de tarefas e a clarificação de funções atribuídas a cada interessado.

Portanto, são redes, estes dois concelhos, [*nome da localidade*] e [*nome da localidade*], são redes que, como já estão mais coesas, já têm planeamento e estratégias há alguns anos sem muitos declives, já conseguem facilmente trabalhar desta forma concertada, com dinâmicas, com necessidade de – surge qualquer problema, problemática imediata, eles conseguem logo juntar-se e reunir-se e falar e perceber que, se calhar têm que ir por outras respostas, por outro recurso, do que se calhar noutros concelhos que ainda estão um bocadinho mais... com essa dificuldade. – Entr35 (Profissional ISS)

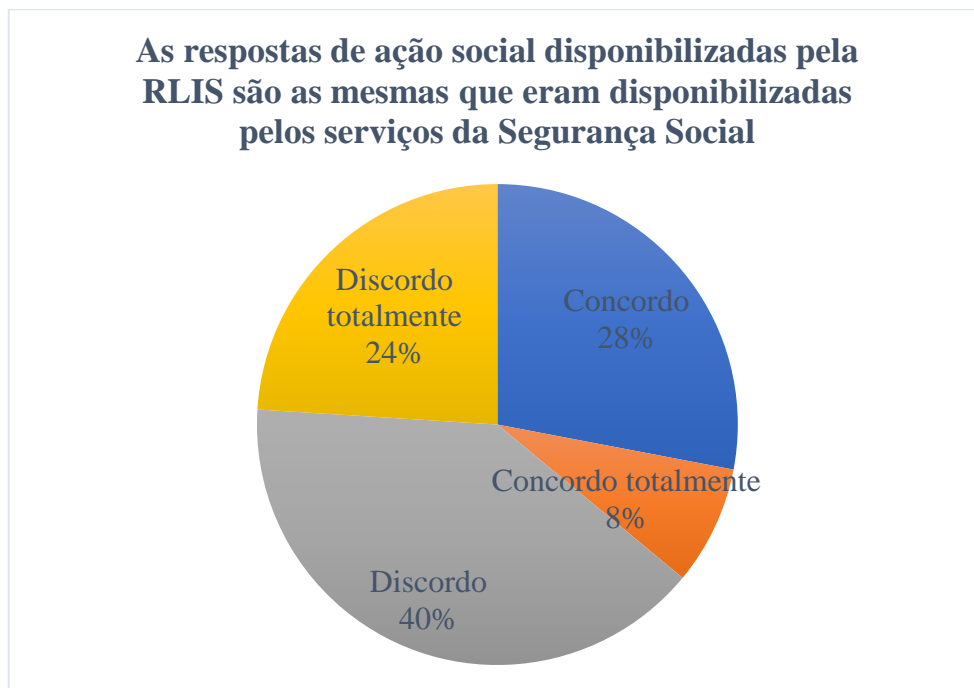
A existência de histórico de concertação nos territórios, com experiências positivas, também influencia o modelo adotado. De facto, nota-se que quanto mais coesa era a rede de atores de um determinado território, mais facilidade existe em adotar o modelo de governança “um por todos e todos por um”.

À semelhança dos anteriores, este modelo de governança encontra semelhanças com as características da governança colaborativa, na medida em que este último privilegia estratégias de participação “colaboração” (partilha do controlo sobre o processo decisório), tipo de envolvimento expressivo (entre 13 e 24 envolvimento por ano) e o tipo de relação formal de partilha (relação formal, implica uma substancial dedicação de tempo, alto nível de confiança, acesso significativo a informação de cada uma das partes e partilha limitada de recursos).

### 4.3. Intervenção social e inovação: experiências e aprendizagens

Criada sob a égide da inovação social, importa compreender se a RLIS efetivamente poderá caracterizar-se enquanto mecanismo de inovação social. Neste sentido, no inquérito por questionário, perante a frase “As respostas de ação social disponibilizadas pela RLIS são as mesmas que eram disponibilizadas pelos serviços da Segurança Social?”, as opiniões dividiram-se.

Figura 75 - Semelhanças e diferenças entre as respostas de ação social disponibilizadas pela RLIS e pelo ISS



Fonte: Produção própria

Apesar de 64% das pessoas discordarem da afirmação, o facto de existirem 36% que consideram que as respostas disponibilizadas pelas RLIS são as mesmas que as disponibilizadas anteriormente pelos serviços do ISS não é menos relevante, na medida em que, em pelo menos 36% dos casos, se considera que se mantiveram as mesmas respostas que eram oferecidas antes da implementação da RLIS.

Importa pesquisar a origem dos dados, no que respeita à NUT II e à tipologia de projeto a que pertencem, para verificar se existem ou não padrões a registar. A correlação entre a variável e a NUT II a que pertencem ( $r_s = 0,020$ ) não se mostrou estatisticamente significativa ( $p = 0,808 > 0,05$ ), pelo que se conclui que as respostas não se encontram associadas à NUT II.

Quando se avalia a aproximação entre a variável “Respostas da RLIS iguais às do ISS” e a variável “tipologia de projeto”, a correlação foi estatisticamente significativa ( $p = 0,015 < 0,05$ ), com efeito pequeno ( $r_s = 0,198$ ), ou seja, existe uma associação entre a tipologia de resposta e a tipologia de projeto.

Figura 76 - Resultados à pergunta respostas da RLIS iguais às do ISS por tipologia de projeto

		Respostas da RLIS são iguais às do ISS R				Total
		Discordo totalmente	Discordo	Concordo	Concordo totalmente	
Tipologia de intervenção	Tipologia A	15	20	6	6	47
	Tipologia B	6	6	6	1	19
	Tipologia C	12	33	30	8	83
Total		33	59	42	15	149

Fonte: Produção própria, com recurso ao programa SPSS®

A análise de frequência permite confirmar que existe uma associação entre as respostas “discordo” e “discordo totalmente” da afirmação e a tipologia A. Apesar de a soma das respostas positivas e negativas permitir uma associação de respostas positivas à pergunta em função da tipologia (12/7 na tipologia B; 45/38 na tipologia C), os valores não apresentam diferenças tão significativas como no anterior (35/12 na tipologia A), motivo pelo qual o teste apresenta um efeito reduzido.

Figura 77 – Diferenças e semelhanças entre a RLIS e o ISS por estudo de caso

	Nº de referências	
	ISS Diferenças	ISS Semelhanças
Estudo de caso 1	18	2
Estudo de caso 2	66	0
Estudo de caso 3	52	1
Estudo de caso 4	44	2
Estudo de caso 5	18	1
Estudo de caso 6	7	1
Todos	4	0

Fonte: Produção própria, com recurso ao programa NVIVO®

Se analisarmos os discursos das pessoas entrevistadas com ligação direta ou indireta aos estudos de caso (atores que intervêm a nível nacional e não especificamente no território do estudo de caso), percebe-se uma predominância de referências às diferenças entre a intervenção da RLIS e do ISS em detrimento das semelhanças.

As semelhanças mais apontadas relacionam-se com a tipologia de respostas e de recursos disponibilizados por ambos os serviços. Lembra-se que as equipas receberam



formação (salvo raras exceções), para o exercício das funções, ministrada pelo ISS, e regulavam a sua atuação pelo Manual SAAS (que dá indicações dos procedimentos a assumir face a cada tipologia de problema social apresentado).

[E]las utilizam os recursos e as respostas da Segurança Social. Elas podem fazer propostas de apoio económico, que é a Segurança Social, não é, que paga esses apoios económicos. Fazem encaminhamentos, por exemplo, de idosos para a lista de espera das vagas reservadas da Segurança Social. Também é algo que elas precisavam de saber qual é o procedimento, o que precisam de apresentar. Fazem relatórios para fundo de garantia de alimentos a menores. Portanto, tudo o que elas fazem, era o que nós aqui fazíamos. – Entr37 (Profissional do ISS)

Eu penso que foi um bocado a reprodução do que nós fazíamos, apesar de, de... em termos de quantidade ter sido a... muito maior, se formos ver os números, eles atendiam muito mais do que nós na Segurança Social. – Entr39 (profissional ISS)

Revela-se uma aproximação de metodologias e estratégias utilizadas na intervenção social, de acordo com os depoimentos, ressaltando as diferenças em termos de quantidade de processos (a RLIS atendia mais pessoas) e de recursos disponíveis para exercer as funções (as equipas RLIS contavam com mais recursos humanos e materiais do que as equipas do ISS).

Eu acho que, efetivamente, estas equipas vieram para o terreno e, se calhar, replicando os mesmos modelos que eram feitos, porque eu não vim cá inventar, percebe? – Entr22 (profissional SAAS)

Veja, elas eram quase subordinadas à Técnica da Segurança Social, destes três concelhos também. Não eram quase, eram mesmo. Portanto aquilo, era mais umas funcionárias da Segurança Social, coordenadas pela Técnica. – Entr13 (Profissional entidade parceira IPSS)

Por outro lado, são ainda mais as referências às diferenças entre os serviços. As principais diferenças apresentadas prendem-se com a proximidade com a população, o contacto com os serviços, a disponibilidade dos profissionais para o atendimento e para o acompanhamento de casos sociais e o tempo de resposta às solicitações (*vide* nuvem de palavras).

É assim, a proximidade. Eles estão ali só no local, vão fazendo visitas e aqui nas colegas de [*nome da localidade 4*], eu notava esse esforço para fazer visitas e conhecer as realidades de cada um. Mas não só não tinham tanta disponibilidade, porque tratam de mais de uma série de processos e de questões de Segurança Social, mais CPCJ e outras coisas; mas, acima de tudo, porque estavam longe, para ir ao atendimento do serviço local é muito diferente. – Entr3 (Profissional SAAS)

A diferença é que nós estávamos no terreno, nós íamos a casa das pessoas, nós temos possibilidade de ir na hora, que é outro problema também, e acho que é a grande diferença com a segurança social... Não é possível que uma pessoa tenha uma emergência agora e que seja marcada para ir no dia 20 e tal, daqui a uma semana. E isto

acontece e acontecia e conosco não pode acontecer, somos um serviço próximo. – Entr5 (Profissional SAAS).

Eu acho que a única diferença é que, pronto, nós, como somos três, embora só duas é que façam atendimento, vamos mais ao terreno do que a colega, que é uma para os três concelhos. Pronto. – Entr11 (Profissional SAAS)

Figura 78 - Nuvem de palavras da variável diferenças com os serviços do ISS



Fonte: Produção própria, com recurso ao programa SPSS®

Destaca-se, por um lado, a descentralização dos serviços de atendimento, que permite uma maior proximidade com as populações (geográfica), um maior conhecimento das realidades sociais existentes nos territórios, e, por outro, uma maior disponibilidade para atender e / ou intervir nos casos de forma célere. As diferenças apresentadas têm que ser analisadas tendo em conta o contexto em que se inserem, nomeadamente o contexto profissional e os consequentes constrangimentos associados, seja pelo número de recursos humanos afetos aos serviços, seja pelo número de funções atribuídas a cada profissional, ou pelos recursos disponíveis para o exercício das funções. Nos aspetos referidos, as equipas RLIS apresentam vantagem em relação às equipas dos serviços locais do ISS, designadamente pelo maior número de recursos humanos e materiais disponíveis, como vimos, e pelo facto de não terem mais funções para além das de atendimento e acompanhamento social (salvo raras exceções).

Este trabalho é mais... Como é que eu vou dizer? Conseguem fazer mais trabalho e dar mais respostas, mais ajudas do que a Segurança Social. – Entr7 (beneficiária)

Porque a Segurança Social, a gente vai e pergunta: «Olhe, o que é que eu posso fazer?», «Ah, preencha isto, isto e isto». E fico à espera uma eternidade sem resposta ou com resposta daqui a dois ou três meses. Mas nesse espaço não tem ajuda nenhuma. Aqui, embora venha e diga «Olhe, preciso» e pode ser preciso realmente de preencher aqueles requerimentos, aqueles pedidos". Mas dão sempre aquela ajuda para as contas urgentes que têm que ser, como medicação, como luz e água. – Entr7 (beneficiária)

Outra das diferenças assinaladas tem a ver com os procedimentos administrativos e com a celeridade das respostas. Os serviços do ISS são caracterizados como mais burocratizados e mais demorados na resposta às solicitações do que os serviços da RLIS. Enquanto os primeiros atuam após conclusão do processo burocrático, os segundos, apesar de também exigirem o cumprimento dos procedimentos formais, privilegiam a resolução imediata de problemas, mais concretamente aqueles que se prendem com as necessidades básicas (alimentação, vestuário, higiene). Para suprir as necessidades básicas, socorrem-se dos serviços disponibilizados nas comunidades, quer seja pela entidade promotora ou por outras entidades parceiras (voltaremos a este ponto mais à frente).

Eu acho que, desde logo, nós temos uma vantagem abismal em relação aos colegas da Segurança Social. Nós não estamos numa torre de marfim. As pessoas que querem falar connosco têm três telefones diferentes que conseguem aceder, têm os nossos emails que conseguem aceder, conseguem bater aqui à porta e vão ser atendidos. – Entr19 (Profissional SAAS)

A facilidade de acesso também é uma das características que diferenciam os serviços disponibilizados pela RLIS e pelos serviços do ISS. Os projetos privilegiaram diversas formas de comunicação (telefónico, correio eletrónico, presencial e através das redes sociais) que permitiam um acesso mais direto e imediato aos profissionais da equipa. Durante a realização dos estudos de caso, foi possível observar a utilização das diferentes formas de contacto por parte dos beneficiários. As equipas recebiam solicitações principalmente via telefone e presencialmente (as pessoas deslocavam-se aos serviços centrais e descentralizados) para solicitar apoio ou esclarecer dúvidas.

Voltando à questão inicial, interessa agora perceber o que é “novo” e o que está vinculado às formas tradicionais de agir e conceptualizar problemas sociais. Tanto nos inquiridos por questionário como nas entrevistas, foram colocadas perguntas abertas com o intuito de recolher informações que permitissem compreender a realidade social e a existência ou não de diferenças territoriais.

As respostas consideradas inovadoras pelos inquiridos foram reunidas em dois grupos, conforme representado na figura. A decisão teve em conta a classificação das atividades entre as que habitualmente se praticam nos serviços (as tradicionais) e as que não são usuais

nos serviços de atendimento e acompanhamento social, com base nos depoimentos das pessoas entrevistadas.

Figura 79 - Atividades consideradas inovadoras pelos inquiridos

Atividades consideradas inovadoras com uma base tradicional	Atividades de capacitação consideradas inovadoras
Apoio em questões de legalização; Auxílio no preenchimento de formulários para requerimento de benefícios sociais.	Acompanhamento psicossocial individualizado e / ou em grupo.
Apoio na organização da vida quotidiana; Acompanhamento dos utentes a serviços (banco, correios, consultas, finanças, etc.).	Desenvolvimento de intervenção em grupo / multifamiliares, enquanto ações complementares à intervenção individual.
Criação de respostas para fazer face às necessidades básicas nas seguintes áreas: alimentação, vestuário, medicação, ajudas técnicas, mobiliário, entre outros.	Criação de grupos de apoio e partilha.

Fonte: Produção própria, com base nos resultados dos inquéritos por questionário

Para além das atividades na figura, foram consideradas inovadoras as seguintes:

- atendimento personalizado;
- acompanhamento descentralizado e de proximidade;
- articulação com outras entidades;
- apoio técnico à CPCJ;
- horário de funcionamento alargado;
- envolvimento, dinamização e coordenação de recursos materiais e humanos dentro da comunidade.

Por se tratar de atividades que fazem parte integrante da medida RLIS e não de qualquer um dos projetos em particular, não foram consideradas na análise anterior, mas classificadas como atividades inovadoras da medida RLIS identificadas pelos inquiridos. Realça-se o facto de as mesmas serem repetidamente nomeadas pelas pessoas que participaram nos estudos de caso e demais entrevistas, o que nos leva a pressupor que farão parte da “imagem de marca” da RLIS, enquanto medida e enquanto projeto nos diferentes territórios.

Em termos de inovação, foram ainda reconhecidas estratégias de atuação (por exemplo, o envolvimento prévio das entidades e serviços parceiros de referência para a família ou a elaboração efetivamente participada do Plano de Intervenção), bem como questões operativas (a aplicação de instrumentos / mecanismos de automonitorização) e de relacionamento interpessoal (relação empática com os utentes).

Acho que nós conseguimos inovar pela atitude e algumas pessoas foram-nos referindo isso, até parceiros... Como estávamos um bocadinho por todo o concelho, acho que conseguimos levar ao concelho toda uma atitude mais próxima, atenta e de disponibilidade para ajudar as pessoas no que for necessário. – Entr3 (Profissional SAAS)

Foram também identificadas as características da composição das equipas RLIS enquanto fator diferenciador, mais concretamente a existência de interdisciplinaridade. No entanto, em muitos territórios já existiam equipas multidisciplinares nas equipas protocoladas, com a inclusão de psicólogos, educadores sociais e até de auxiliares de ação direta, pelo que se considera inovação apenas nos locais onde não existia atendimento e acompanhamento social multidisciplinar.

Ora bem, inovador porquê? Porque, primeiro, houve aqui um desprendimento, entre aspas, daquilo que eram as competências da Segurança Social, que foram transferidas para um projeto ao nível da ação social direta. Depois, porque tivemos equipas multidisciplinares a trabalhar no terreno e, portanto, a questão da multidisciplinaridade também foi um fator preponderante na diferença que fez a intervenção da RLIS no território. Estou a falar aqui do concelho de [nome da localidade 12]. E depois porque a descentralização da intervenção, que foi proposta, permitiu que no concelho houvesse uma cobertura a nível do atendimento e do acompanhamento social, que, até à implementação da RLIS, não se verificava efetivamente. Ela até podia existir teoricamente, porque no fundo todo o território tem que estar coberto pelas respostas sociais existentes. Mas pode estar coberto e nada acontecer, pode estar coberto em termos de rede, não é, mas haver ali algumas fragilidades. – Entr4 (Profissional entidade parceira município)

O depoimento acrescenta ainda a questão da cobertura territorial efetiva dos serviços de atendimento e acompanhamento social, na medida em que estas equipas, pelas características já enunciadas, fizeram chegar o SAAS aos territórios mais afastados dos serviços centrais, através da descentralização dos serviços (com a criação de um espaço físico, com horário de atendimento regular) ou das visitas domiciliárias (deslocando-se aos locais sempre que as pessoas não tinham meios para se dirigir aos serviços).

Figura 80 – Manutenção, reconfiguração e inovação da intervenção social por estudos de caso

	Nº de referências		
	Manutenção Intervenção Social tradicional	Reconfiguração da Intervenção Social	Inovação na Intervenção Social
Estudo de caso 1	6	1	29
Estudo de caso 2	7	3	17
Estudo de caso 3	2	7	14
Estudo de caso 4	9	5	3
Estudo de caso 5	3	1	9
Estudo de caso 6	0	1	2

Fonte: Produção própria, com recurso ao programa NVIVO®

Ao cruzar as frequências das variáveis referentes à inovação (reconfiguração da intervenção social e inovação na intervenção social, bem como a manutenção da intervenção social tradicional) com os estudos de caso, fica-se com uma visão mais clara das diferenças territoriais.

Verifica-se uma preponderância de atividades inovadoras, tal como indicadas pelos entrevistados, no caso 1 e de manutenção da intervenção social tradicional ou de reconfiguração no estudo de caso 4.

Muitos dos depoimentos apontam no sentido da obrigatoriedade ou de incentivo à manutenção das práticas de intervenção social tradicionais (o número de referências desta variável é mais significativo no estudo de caso 4).

Depois, entretanto, daquilo que eu percebi, foi mesmo pela própria Segurança Social, a coisa foi afinada para o atendimento e acompanhamento social. Ou seja, tudo aquilo que estava desenhado em termos de projeto, ações inovadoras, tudo isso caiu, porque a Segurança Social pretendeu. – Entr19 (Profissional SAAS)

Portanto, já não há cá mais inovação nenhuma. Isto fechou aqui... portanto, isto fechou aqui, no ponto nove<sup>88</sup>. Portanto, apesar do que está descrito em cima, no ponto 8, é os objetivos, que é exatamente os objetivos que tem na portaria da RLIS. Mas o aviso fechou, por isso é que não pode ser elegível. Por isso é que teve de ser cortado. Entende? – Entr34 (Profissional do ISS)

Pela análise dos dados, é possível identificar duas fontes distintas de restrições à inovação: o primeiro foi o próprio aviso de abertura, que restringiu o financiamento às atividades de atendimento e acompanhamento social; e o segundo o ISS, que, tanto na formação como nas reuniões de acompanhamento, direcionava as equipas para o desenvolvimento das atividades de atendimento e acompanhamento social.

Quando é para exigir, para dizer... atenção que o vosso trabalho tem de ser evidenciado. Vocês têm de ter os números. Vocês têm de ter processos de acompanhamento e atendimento. Vocês têm de ter os processos organizados. Vocês têm de respeitar que há determinadas coisas, bem, que é considerado acompanhamento... há uma série de formalidades, que nós temos de fazer, e que nós temos de ter o rigor, não é, que tem de existir no nosso trabalho. Tem de existir e é uma obrigação. Porque, senão, vocês têm... vocês... e há a constante ameaça: se vocês não fizeram um bom trabalho, isto termina. – Entr26 (Profissional SAAS)

No que respeita ao ISS, verificaram-se diferenças significativas em função do centro distrital ao qual pertenciam. De acordo com os depoimentos dos representantes do ISS

---

<sup>88</sup> O ponto 9, a que se refere a entrevistada, é respeitante a ações elegíveis do aviso de abertura de concurso para apresentação de candidaturas (Aviso n.º POISE-38-2015-09), que diz: “São elegíveis, para efeitos de financiamento, ações de atendimento e acompanhamento de pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade e exclusão social, bem como de emergência social”.

(profissionais do serviço local e interlocutores distritais) e das equipas SAAS, coexistiam simultaneamente orientações para a implementação exclusiva das atividades de atendimento e acompanhamento social e aquelas que exigiam atividades inovadoras nas respostas aos problemas sociais nos territórios.

A certa altura, diziam: «Ah, [*nome do coordenador SAAS 4*], vocês têm de ser mais interventivas e têm de inovar na resolução dos problemas sociais». – Entr22 (profissional SAAS)

Neste sentido, poderá concluir-se que as orientações poderão ser divergentes a nível nacional, mas convergentes dentro da área de abrangência de cada centro distrital.

Na presente investigação, surge ainda a questão sobre a hipótese de se estar perante a transferência de competências ou a desresponsabilização em matéria de ação social, com a delegação de competências, primeiro nas IPSS, através da RLIS, e agora nas autarquias. A este respeito, os dados indiciam tratar-se de uma delegação de competências, que poderá consubstanciar-se, com o tempo, numa crescente desresponsabilização.

Como também tivemos, em algumas situações, uma total desresponsabilização da nossa parte e que às vezes é, nós até às vezes dizemos a brincar, não era em todos os territórios, obviamente, e às vezes nem é de forma consciente e negligente, atenção. Tem a ver com a passagem de uma competência que já não é nossa. E, portanto, não é aquele sentimento que agora esta equipa é que vai se acolher. E às vezes nós dizíamos, até dizia que "agora, o centro distrital quer aprender a voltar a fazer a mesma coisa", naquela lógica, obviamente. Porque o centro distrital nunca deixa de fazer a ação social propriamente dita, não é? – Entr46 (profissional do ISS)

Eu acho que eles despejaram mais coisas para nós. Ou seja, eles perceberam "daquele lado há capacidade de resposta" e mandam mais. Não sei se melhoraram os procedimentos deles enquanto técnicos, mas aquilo que eu sinto é que contam mais connosco e, portanto, também atiram para cima de nós mais coisas. – Entr19 (profissional SAAS)

Existe a ideia de que as equipas nos territórios estão mais próximas das pessoas e têm mais facilidade em encontrar as respostas adequadas para os problemas sociais nos territórios. Por outro lado, havendo recetividade por parte das entidades a quem foi delegada a competência, verifica-se um maior afastamento das figuras centrais do Estado em matéria de ação social, assumindo cada vez mais o papel gestor da intervenção.

A esse respeito, tem interesse analisar a perceção das pessoas entrevistadas sobre as relações de poder existentes, o controlo realizado à medida e a abordagem privilegiada.

Figura 81 - Relações de poder, controlo e abordagem privilegiada

		Nº de referências
Controlo	Entidade promotora	3
	Governo	2
	ISS	94
	POISE	6
Abordagem	Abordagem por projeto	35
	Burocratização da intervenção	20
	Gestão burocrata	33
	Gestão tecnocrata	15
Poder	Burocráticos	59
	Financeiros	24
	Institucionais	166
	Políticos	137
	Sociais	48

Fonte: Produção própria, com recurso ao programa NVIVO®

Através da leitura da tabela, verifica-se uma visão dominante de que as tarefas de controlo da medida estavam adstritas ao ISS. O controlo de que aqui se trata é o que diz respeito à execução física dos resultados e dos procedimentos inerentes aos serviços de atendimento e acompanhamento social.

A abordagem por projeto e a gestão burocrata são as estratégias privilegiadas pela tutela. E, à semelhança do que se tem vindo a verificar através da interpretação dos dados, na maioria (se não na totalidade), as intervenções estão imbuídas em relações de poder. De acordo com os dados, as mais comuns são as relações de poder institucionais, seguidas das de poder político.

Mas eu acho, que isso não... tem a ver com situações que... Nestes locais, eu acho que as pessoas gostam muito de olhar para os seus quintais. Cada um quer os seus pobres e acham, quando aparecem projetos destes, que andam a roubar aqueles pobres. Isto, o que é que isto quer dizer? Isso quer dizer... Depois vamos deixar de ter objeto de trabalho, o nosso trabalho, não é? Estas instituições, ficam sempre com o pé atrás. – Entr13 (profissional entidade parceira IPSS)

O município, para nos procurar, acho que sente que não conseguem eles, parece que estamos a tirar-lhe trabalho, que lhe estamos a roubar, entre aspas, alguma coisa. – Entr14 (profissional SAAS)

Os poderes instituídos poderão assim ser um obstáculo ou um aliado na adoção de um determinado modelo de governança no território. Importa ter em atenção que as relações de poder estão presentes em todas as fases da vida das políticas e, por esse motivo, não deverão ser encaradas como obstáculos, mas antes como parte integrante do processo e ser levadas em conta na análise das práticas de intervenção social assentes em modelos de governança.



#### 4.4. Reflexão conclusiva

Da análise dos discursos, quer das entrevistas, quer dos grupos focais, foi possível identificar traços gerais da sociedade portuguesa que influenciam as diferentes fases da vida dos projetos, programas e políticas, designadamente os contextos (económico, cultural, ideológico, político, social e territorial), as pessoas (atores envolvidos, tipo de relação estabelecida, tipo de envolvimento, estratégia de participação, relações de poder, influência e interesses), os processos (conceção, formulação, candidatura, execução, gestão e avaliação) e os produtos (práticas inovadoras, práticas de intervenção social, modelos de governança, resultados, efeitos e impactos).

Da análise dos 74 concelhos (a partir dos resultados dos inquéritos por questionário), é possível perceber que, na generalidade, se verifica que o tipo de relação mais comum é o formal prestável (nível 2 – 47%), com um tipo de envolvimento incipiente (nível 2 – 51%) e uma estratégia de participação de consulta (nível 2 – 41%).

Neste sentido, o resultado mais expressivo na recolha dos dados foi o que respeita ao comportamento das partes interessadas durante as fases de conceção, implementação e avaliação de projetos, programas e políticas sociais, na medida em que os resultados obtidos, independentemente da técnica de recolha de dados utilizada (inquéritos por questionário, entrevistas, grupos focais e observação direta) e das especificidades territoriais, indicam a existência de um padrão comportamental.

Com base nos resultados apurados, foi possível, então, identificar padrões que serviram de suporte para a criação de quatro modelos de governança (governança aparente ou “Cada macaco no seu galho”; governança embrionária ou “Uma mão lava a outra”; governança colaborativa ou “Um por todos e todos por um”; e governança efetiva). Através dos modelos de governança criados foi possível fazer um retrato da adoção de dinâmicas de governança nos diferentes territórios e aferir a sua associação à prossecução dos objetivos (traduzidos em resultados, efeitos e impactos sociais).

Outra grande área de análise foi a da intervenção social, cujos dados permitem refletir sobre a manutenção ou alteração das práticas dominantes nos territórios. Tanto os inquéritos como as entrevistas permitiram identificar fatores facilitadores e inibidores da adoção de dinâmicas de governança e de inovação social nas práticas da intervenção social. A tese recai sobre a importância e a influência dos “*street level bureaucrats*” e a existência de processos discricionários em cadeia.

Ficou, portanto, evidente que as relações de poder estão presentes em todas as fases da vida das políticas e, por esse motivo, não deverão ser encaradas como obstáculos, mas antes como parte integrante do processo e ser levadas em conta na análise das práticas de intervenção social assentes em modelos de governança.

A adoção de modelos de governança de base territorial apresenta, como relatado anteriormente, virtualidades e limitações. A partir da implementação dos SAAS, foi possível constatar que a proximidade dos serviços e das equipas aos territórios e às pessoas, a maior disponibilidade das equipas para realizar atendimento e acompanhamento social das situações de vulnerabilidade social, a maior facilidade de as pessoas em situação de vulnerabilidade acederem a serviços, respostas e direitos sociais (aumento de canais de comunicação e celeridade quer no agendamento, quer no atendimento) e a maior articulação com as restantes instituições nos territórios para a resolução das situações sociais apresentadas (inclui a gestão dos recursos endógenos) foram as virtualidades mais referenciadas pelos participantes na investigação. Por outro lado, foram apontadas como principais limitações o aumento da exposição social das situações de vulnerabilidade social, o aumento da dependência dos serviços, da subsidiodependência e do oportunismo, a adoção de práticas de intervenção social concertadas ainda assentes na intervenção de “emergência” para suprir as necessidades básicas, sem que haja um modelo de governança consolidado que permita provocar a mudança social efetiva, bem como o aumento da possibilidade de politização dos serviços.

Os dados revelam ainda a existência de uma cultura de avaliação de projetos, programas e políticas sociais incipiente, intermitente e “forçada”, facto que justifica a necessidade de identificação de princípios e referenciais analíticos de base para a reflexão sobre a avaliação de programas e políticas assentes em dinâmicas de governança local.

**Capítulo 5 – Intervenções sociais assentes em  
lógicas de governança territorial – Discussão de  
Resultados.**

As intervenções sociais assentes em lógicas de governança territorial em Portugal assumem contornos singulares, associados a diversos contextos culturais, políticos, económicos e sociais, que caracterizam a história e a sociedade portuguesas.

Os resultados da presente investigação foram aglutinados por temas chave (conceção, implementação e avaliação de programas e políticas sociais, governança, intervenção e inovação sociais) e estes subdivididos em eixos de análise (contextos, pessoas, processos e produtos). A discussão dos resultados pautar-se-á pela mesma estrutura organizacional, desta forma, procurar-se-á explorar a interpretação dos resultados, em comparação com resultados de estudos semelhantes, e discutir reflexivamente sobre a sua pertinência para responder às questões de investigação, por tema e respetivos eixos de análise.

### 5.1. A conceção de programas e políticas de governança territorial

Tendo como objetivo compreender de que forma são desenhadas as políticas sociais assentes em dinâmicas de governança em Portugal, a investigação propôs-se responder a um conjunto de questões que se subdividem em motivos subjacentes (contexto), formas assumidas (processos), atores envolvidos (pessoas) e produções daí resultantes (produtos).

A conceção de programas e políticas sociais, tal como se verificou no capítulo anterior, depende acima de tudo das decisões políticas, com uma base ideológica político partidária e é mais frequente em períodos histórico-temporais caracterizados por crises económicas e sociais. Esta premissa corrobora investigações anteriores sobre o comportamento das políticas sociais em Portugal que evidenciam essa mesma influência ideológica e político partidária na definição das agendas e na formalização de políticas e programas sociais (cf. Capucha, 2016; Guerra, 2016; Pereirinha *et al.*, 2020; Rodrigues, 2021; Santos, 2016).

No exemplo estudado, para além dos motivos anteriores, somaram-se-lhe a vontade política de descentralizar, de reformular as respostas sociais e a oportunidade de financiamento com fundos comunitários, permitindo aumentar os recursos dos SAAS num período de especial sobrecarga sobre os mesmos e sobre o orçamento de Estado com os encargos sociais (pressão sentida principalmente pela subida da taxa de desemprego e de recurso a prestações sociais não contributivas).

No que respeita à oportunidade de financiamento com fundos comunitários, Figueiredo (2008) apresentou limitações e constrangimentos na implementação de políticas públicas territorializadas, no que respeita sobretudo à sua utilização na relação direta com a

necessidade de aceder aos fundos estruturais, não resultando, portanto, de um processo claro de planeamento estratégico.

Embora historicamente, em Portugal, se mantenha a lógica de dependência entre a evolução das políticas públicas de base territorial (PPBT) e os ciclos de programação dos Fundos Estruturais, com a entrada em funcionamento do segundo Quadro Comunitário de Apoio (QCA), não se pode ignorar a relação das PPBT com a adoção dos Programas Operacionais Regionais e Setoriais (cf. Figueiredo, 2008). Neste contexto, foram adotadas medidas e programas de reforço da competitividade regional, com vista à promoção das regiões e do seu desenvolvimento.

No entanto, Portugal tem uma grande tradição de políticas centralistas, “onde imperam lógicas de decisão setoriais e verticais por comando e controlo” (Ferrão, 2014), com uma margem reduzida para realizar ajustamentos territoriais, de acordo com as especificidades e as orientações genéricas das políticas. Ao contrário das tendências europeias e internacionais, em Portugal ainda se verifica uma ausência do território nas políticas públicas. Para lidar tanto com a complexidade como com a imprevisibilidade atuais e para garantir intervenções mais eficazes e mais eficientes, é essencial “a construção de uma visão partilhada sobre um mesmo território, a cooperação entre entidades públicas, privadas e da sociedade civil em torno dessa visão e a coordenação de políticas com impacte relevante nesse território” (Ferrão, 2014).

Neste sentido, a cultura de cooperação, característica da sociedade portuguesa, confluiu para a coexistência de uma multiplicidade de figuras institucionais e procedimentos de ação social nos territórios que levantam questões de equidade e justiça sociais. A tentativa de harmonização, quer destas figuras, quer dos procedimentos, no campo da intervenção social foi outro dos motivos avançados para a conceção de políticas de intervenção social assentes em modelos de governança territorial.

O envolvimento de atores na conceção de programas e políticas em Portugal, à semelhança dos resultados evidenciados por outras investigações nacionais (cf. Marques, 2016; Vieira, 2017), ainda se circunscreve muito ao círculo governativo. Apesar de se solicitarem dados e pareceres aos diferentes serviços e organismos na área de abrangência da proposta, a tomada de decisão continua na esfera governativa e, quando muito, prevê o envolvimento de atores dos quadros de gestão da tutela ministerial a que dizem respeito.

À semelhança de Knoepfel *et al.* (cf. 2011), que defende a existência de “jogos” de poder nas diferentes fases do ciclo de vida das políticas, Branco (cf. 2017b) e Marques (cf.

2016) refletem sobre a sua influência na concepção e implementação de políticas sociais em Portugal. Os resultados da presente investigação seguem a mesma linha destes autores, ao evidenciarem avanços e recuos na concepção de programas e medidas de política, numa teia complexa de jogos de poder e de influências, à semelhança do anteriormente defendido no capítulo 1. As dificuldades acrescem ainda mais em governos de coligação, cujas diferenças ideológicas e político-partidárias, no centro do núcleo governativo, podem somar desafios na hora de decidir a agenda política e a concepção das próprias propostas.

Por outro lado, a proposta analisada na presente investigação foi considerada pelas pessoas que a conceberam como disruptiva, justificando-se assim o aumento das dificuldades em obter apoio dentro e fora do círculo governativo com essa mesma disrupção. Os dados apontam, por isso, na direção da tese de Moran, Rein e Goodin (cf. 2006) que defendem que os atores que controlam a definição da agenda alcançam tanto mais os resultados desejados quanto aqueles que vão ao encontro dos interesses do grupo de votação em maioria. E, no caso analisado, a proposta de medida de política não foi consensual, primeiro porque se registou uma oposição por parte das restantes forças políticas com assento parlamentar e, segundo, porque não reunia o apoio da totalidade do próprio núcleo duro governativo. Atendendo a estes factos, foi necessário, numa primeira fase, construir uma tese argumentativa robusta (à “prova das críticas” dos opositores internos e externos) e, numa segunda fase, fazer cedências e moldar a proposta, de forma que a mesma pudesse passar os diferentes níveis da agenda (cf. Birkland, 2015; Innerarity, 2005; Knoepfel *et al.*, 2011). Concluiu-se, então, que a disrupção face às práticas anteriores (quer de concepção, quer de implementação de medidas e políticas) aumenta as dificuldades na conquista do apoio político necessário à passagem das propostas para a sua concretização.

O argumento anterior induz ao questionamento sobre a existência de alterações significativas entre o desenho inicial dos programas e políticas e a sua concretização sob a forma de leis ou regulamentações (cf. Birkland, 2015; Knoepfel *et al.*, 2011). De acordo com os dados, poder-se-á defender que a necessidade de realizar alterações será proporcional à oposição (traduzida em número e qualidade dessa oposição no que respeita ao poder que exerce sobre o processo decisório e sobre os restantes atores).

Efetivamente, todo o processo, desde a concepção à formulação da política, está envolto numa teia complexa de relações, poderes e influências de atores (cf. Bardach, 1977; Larrue *et al.*, 2007), que ocorrem em contextos espaço-temporais singulares, dando origem a resultados que são tudo menos simples e lineares (cf. F. Branco, 2017b; Lipsky, 1980).

Posto isto, defende-se a criação de dispositivos institucionais que promovam a participação (em que seja possível influenciar a tomada de decisão), ou seja, o alargamento do envolvimento de atores na conceção de políticas sociais.

## 5.2. A implementação de programas e políticas assentes em dinâmicas de governança

Dando continuidade à discussão no ponto anterior, o presente subponto incidirá na reflexão sobre a forma como são implementadas as políticas sociais assentes em dinâmicas de governança em Portugal.

Os dados indiciam que a existência de controvérsia social e política (*politics*), no que a uma política pública (*policy*) diz respeito, influencia a sua implementação. A pressão social e política entre apoiantes e críticos da medida tem repercussões diretas sobre o curso da política e põe em questão a própria consolidação da medida ou política. A este propósito, questiona-se a intemporalidade das teorias de Bardach (1977) e de Lipsky (1980) no que respeita aos jogos de poder e à influência dos atores, nos diferentes níveis de implementação.

A transição do conceito de execução para a expressão «jogo da execução» (*implementation game*) indica que os atores políticos estão envolvidos num processo competitivo, não apenas na distribuição dos recursos disponíveis para aqueles que são responsáveis pela execução do processo, mas também no que diz respeito à distribuição de poder na definição e redefinição das «regras do jogo» durante este processo. (F. Branco, 2017b: 65)

Neste “jogo” da implementação, nos casos em estudo na presente investigação, identificaram-se marcos histórico-temporais relevantes, nos quais as relações de poder e de influência dos atores foram mais evidentes nos diferentes níveis de implementação, designadamente: na implementação de projetos-piloto, na fase de candidaturas para replicação dos projetos-piloto a outras áreas de intervenção a nível nacional e na implementação dos projetos.

No que respeita aos projetos-piloto é de assinalar que os mesmos favorecem a perceção da eficácia e da eficiência da medida ou política em experiência, bem como permitem aferir a receptividade da mesma junto da população em geral. No caso específico em análise, atendendo à controvérsia existente já na fase da conceção e formulação, quem concebeu a medida sentiu necessidade de conquistar apoiantes junto das entidades interlocutoras (ISS distritais) e do poder local (municípios) dos diferentes territórios, através da explicação das razões subjacentes à medida e da sensibilização para os seus benefícios. A decisão dos

territórios a beneficiar de projetos-piloto teve em atenção também o nível de receptividade, tendo havido a opção política de convite em detrimento de um concurso com critérios claros de seleção. Esta decisão provocou um mal-estar generalizado junto de outras entidades, por um lado, porque, apresentando semelhanças com as selecionadas, não foram convidadas, e, por outro, a implementação destes projetos provocou alterações nas práticas de intervenção cristalizadas nos territórios, ao atribuir competências a determinadas equipas em detrimento de outras (a maioria com históricos semelhantes de exercício de funções ao abrigo dos acordos de cooperação).

A fase de candidaturas é também decisiva em todo o ciclo de vida da medida ou política. Da análise ressaltam duas premissas que, não sendo concorrentes, se colocam em causa, designadamente:

1 – O envolvimento dos territórios, através das Redes Sociais, na conceção e implementação das políticas sociais tendencialmente potencia a sua aceitação e o envolvimento em prol da sua eficácia e eficiência, seja pela identificação das necessidades territoriais e respetiva adequação às mesmas, seja pela identificação dos atores chave no território mais “qualificados” para implementar a medida a concurso.

2 – Apesar do reconhecimento generalizado das principais atribuições, competências, formas de organização e importância da Rede Social para a definição e avaliação de políticas, programas e projetos para os territórios, coexiste a representação social generalizada da sua ineficácia e inoperância.

A este propósito, importa lembrar que Guadalupe (2003) chamou a atenção para a possibilidade de o Programa Rede Social poder enveredar pelo caminho do desenvolvimento e da capacitação da sociedade-providência ou, pelo contrário, pelo fortalecimento da desigualdade e da exclusão.

A forma como o Programa está enunciado não parece corresponder a uma modalidade de intervenção em rede clássica, construída a partir da(s) problemática(s) apresentadas pelo(s) indivíduo(s), família(s) ou comunidade(s), parecendo aproximar-se do que apelidamos de intervenção em rede secundária, com o aspecto original de que se constrói primeiro a rede para depois constituir-se o motor para a intervenção social. Neste sentido, é grande o risco da demasiada institucionalização das solidariedades numa ‘rede de redes de redes’. (Guadalupe, 2003: 85)

Como se poderá então fazer uso das Redes Sociais enquanto mecanismo de integração das políticas sociais territoriais, se muitas se encontram amorfas? Quais os processos que levaram a este “adormecimento” das Redes Sociais? De que forma poderão ser revitalizadas? Estas e outras questões foram surgindo da análise dos dados recolhidos no terreno; no



entanto, optou-se pela sua não exploração na presente investigação, deixando o repto para o seu desenvolvimento em investigações futuras.

Outro processo marcante foi a implementação dos projetos nos territórios, que tornou evidentes práticas enraizadas de intervenção social, relações de poder, de influência e de “posse” (em termos de delimitação de fronteiras institucionais: áreas de atuação, abrangência territorial, públicos-alvo). Os dados indicam que quanto mais cristalizadas estiverem as práticas e as relações nos territórios, maiores serão os desafios colocados a qualquer projeto, programa ou política que interfira com o instituído. À rejeição da medida de política está associado o reconhecimento da existência de poderes políticos e institucionais, bem como da “luta pelos pobres”. Neste sentido, nos territórios, é possível identificar-se a/s instituição/ões dominante/s, por área de atuação, bem como padrões de conduta e respeito interinstitucionais, refletidos na delimitação clara de fronteiras no que concerne às áreas de intervenção e de abrangência territorial. Todas as iniciativas que promovam o alargamento do escopo de atuação, traduzidas em “oportunidades” para criar um novo serviço ou uma nova resposta social, implicam a concorrência entre as instituições, o que, por sua vez, contribui para introduzir ruído nas práticas instituídas.

Outra das conclusões da investigação é a de que a abordagem metodologia de projeto apresenta vantagens e desvantagens na implementação de programas e políticas sociais. As vantagens residem no facto de esta possibilitar testar hipóteses de resolução de problemas, introduzir mecanismos diferenciadores passíveis de avaliação e reformulação durante a sua vigência. Porém, de entre as desvantagens destacam-se: a sua efemeridade, a criação de expectativas nas pessoas que deles beneficiam e a incerteza de que os resultados considerados positivos sejam suficientes para transformar projetos em serviços. Neste sentido, advoga-se que a metodologia de projeto assenta na imprevisibilidade, mutabilidade e instabilidade, em tudo semelhantes aos problemas sociais contemporâneos. Posto isto, estaremos perante uma adaptação das soluções aos problemas ou, pelo contrário, na presença de novos problemas em consequência da implementação de soluções descartáveis? A adoção da metodologia de projetos é, portanto, a metodologia ideal para experimentar novas ideias e respostas, mas a sua generalização às restantes situações pode trazer mais consequências nocivas do que positivas.

A instabilidade que se segue às mudanças de governo são também uma característica no ciclo de vida das políticas (Innerarity, 2005). No caso da medida analisada na investigação, as pressões ideológicas e político-partidárias, em consequência das alterações

governativas na fase inicial de implementação dos projetos, tiveram influência na estabilidade profissional e institucional nos territórios. Já na fase final de implementação de muitos projetos, assinala-se outro momento marcante para o ciclo de vida da medida, consubstanciado pela transferência de competências para os municípios. Este processo apresenta coerência ideológica com os membros do XX Governo Constitucional, na medida em que devolve as competências de ação social ao Estado, na figura dos municípios. Porém, a legislação permite que os municípios possam protocolar estas funções às IPSS (em jeito de continuidade com o processo anterior).

A transferência de competências para os municípios acresce vantagens na questão da proximidade dos serviços às pessoas e na gestão de recursos endógenos. Contudo, apresenta também desvantagens, nomeadamente: o perigo da politização dos serviços, a possibilidade de comprometimento da equidade e justiça sociais no acesso a bens e a serviços sociais. Está-se, portanto, perante uma tensão entre a tendência para a territorialização e o princípio da universalidade dos direitos sociais.

### 5.2.1. Modelos de governança territoriais

Outro dos objetivos da investigação era compreender e caracterizar as dinâmicas de governança presentes na implementação de programas e políticas.

Com base no tipo de relação estabelecida, no tipo de envolvimento e nas estratégias de participação das partes interessadas definidas por Rietbergen-McCracken e Narayan-Parker (1998) procurou-se perceber a existência ou não de associação entre as variáveis (por exemplo, se quando o tipo de relação estabelecida se posicionava no nível mais alto, o tipo de envolvimento e a estratégia de participação também assumiam o nível mais alto) e encontraram-se padrões de comportamento (*vide* ponto 4.2).

Atendendo à existência de tendências de comportamento semelhantes nas três variáveis analisadas, criaram-se quatro modelos de governança, um por cada nível. Com o intuito de perceber se estes modelos eram transpostos ou não para os diferentes territórios, analisaram-se as variáveis por tipologia de concelho e por tipologia de exclusão (de acordo com a classificação do referencial de coesão social 2014) e verificou-se a existência de padrões de comportamento que seguem os referenciais do modelo criado.

Existem, porém, outros fatores que influenciam o relacionamento, o envolvimento e as estratégias de participação das partes interessadas (eixos de análise “pessoas” e “processos”), designadamente o contexto e os produtos (outros dois eixos de análise).

Verificou-se que os territórios em que o nível de resistência à medida foi mais elevado apresentaram níveis mais baixos de participação, de relação e de envolvimento. E, por outro lado, os territórios onde existe um histórico de trabalho colaborativo, com experiências e/ou resultados positivos (destacando-se o papel determinante da Rede Social neste ponto), alcançaram níveis mais altos de participação, de relação e de envolvimento.

As entropias verificadas têm origem fundamentalmente no descrédito associado à influência na tomada de decisão por parte dos atores, o qual se deve às diminutas práticas de envolvimento nos processos deliberativos, à reduzida transparência dos processos e à repetição de padrões de comportamento que privilegiam a manutenção dos poderes instituídos em detrimento do bem comum.

Neste sentido, fica clara a importância da participação e do envolvimento dos atores para o sucesso da conceção, implementação e avaliação de políticas de base territorial. Deste modo, não basta criar mecanismos institucionais de participação, com recurso a dispositivos legais, é necessário fomentar a participação plena dos cidadãos através da transparência (dos processos), do envolvimento (possibilidade de participar na tomada de decisão ou de a influenciar) e do escrutínio público.

Os dados indicam a existência de processos de governança territorial em desenvolvimento na maior parte do território português (nível médio baixo – governança embrionária ou “uma mão lava a outra”), havendo, no entanto, a registar territórios onde as práticas de governança ainda são muito incipientes (nível mais baixo – governança aparente ou “cada macaco no seu galho”) e outras em que já se encontram mais cristalizadas (nível médio alto – governança colaborativa ou “um por todos e todos por um”). De entre a totalidade das experiências analisadas, não foi possível identificar uma que se enquadrasse no nível mais alto, ou seja, no modelo de governança efetiva. Defende-se, por isso, que a adoção de modelos de governança em Portugal apresenta velocidades e níveis distintos de concretização e consolidação

Sobre esta questão, a investigação recente de Lagarto (2021) confirma a existência de “falta de articulação entre técnicos e entre as próprias instituições, muito pela (re)organização dos serviços, pela repartição isolada de competências e pela setorização excessiva da intervenção, com escassa partilha, integração, comunicação e interação entre os diretamente envolvidos” (2021: 119-120).

Outra questão que se impõe refere-se ao significado que poderá assumir a delegação de competências associada à adoção de modelos de governança territorial. Os dados apontam

no sentido da alteração do papel do Estado de interventor para gestor da intervenção (tarefas de controlo e acompanhamento), à semelhança dos resultados apresentados por Monteiro & Romão (2018) e Monteiro & Horta (2018).

Estaremos perante “uma nova geografia do poder em formação”? (Covas & Covas, 2013: 83) ou a manutenção dos poderes sob “novas roupagens”? De entre as conclusões da investigação, abordadas anteriormente, são patentes as incongruências de discursos e práticas que defendem a autonomia local e a atribuição de poder e, ao mesmo tempo, a manutenção de uma forte regulação central, dando origem a uma espécie de hibridismo que condiciona níveis de implicação dos diferentes agentes e alguma confusão de tarefas e responsabilidades.

### 5.2.2. Intervenção social e inovação

A investigação também pretende compreender em que medida os programas e políticas assentes em modelos de governança traduzem processos inovadores de compreensão dos problemas sociais e de intervenção social.

A este propósito, relembra-se a caracterização que Vieira (cf. 2017) cf. apresenta sobre as práticas profissionais, apelidando-as de “práticas profissionais conservadoras”<sup>89</sup> e de “práticas profissionais transformadoras”<sup>90</sup>, a propósito dos fatores limitadores e facilitadores da participação.

Os resultados apresentados no capítulo anterior referem a existência de semelhanças no que concerne às metodologias e estratégias de intervenção social utilizadas e diferenças significativas no que respeita à acessibilidade aos serviços e aos recursos disponíveis (antes e depois da implementação da medida em análise).

Apesar de não se considerarem inovadores quanto à forma, foram identificados os seguintes processos como elementos significativos e diferenciadores face aos praticados anteriormente nos territórios:

---

<sup>89</sup> Práticas profissionais conservadoras: “aquelas que não questionam os procedimentos instituídos e seguem-nos como hábitos imprescindíveis à manutenção da ordem na organização, mesmo que estes levem à desumanização dos serviços. Uma prática meramente administrativa trata indistintamente todos os utentes, independentemente das suas situações concretas e das suas especificidades” (Vieira, 2017: 220).

<sup>90</sup> Práticas profissionais transformadoras: “caracterizam-se por não se confinarem aos procedimentos instituídos e por procurarem movimentar-se no sentido de conseguir o benefício melhor para o utente, não só de acordo com os seus direitos, mas, também olhando às suas necessidades e expectativas” (*idem, ibidem*).

- a descentralização dos serviços de atendimento, que, por sua vez, possibilita uma maior proximidade com as populações e um maior conhecimento das realidades sociais territoriais;

- a celeridade das respostas, na medida em que privilegiam a resolução imediata de problemas, em especial de todos aqueles que se prendem com as necessidades básicas (socorrem-se dos serviços disponibilizados nas comunidades, quer seja pela entidade promotora ou por outras entidades parceiras para suprir as necessidades básicas de alimentação, vestuário, higiene);

- a facilidade de acesso através da disponibilização de diversas formas de comunicação (telefónico, correio eletrónico, presencial e através das redes sociais) que permitiam um acesso mais direto e imediato com os profissionais de atendimento e acompanhamento social;

- a disponibilidade para atender e/ou acompanhar os casos sociais, dado o maior número de recursos humanos e materiais (inclui viaturas para deslocações) adstritos ao desempenho destas funções nos territórios.

Tanto as pessoas que implementaram a medida, como as que dela beneficiaram apontaram como sendo inovadoras as seguintes atividades: o atendimento personalizado; a criação de relação empática com beneficiários; o acompanhamento descentralizado e de proximidade; a multidisciplinidade das equipas de intervenção social; a articulação com outras entidades; o envolvimento, dinamização e coordenação de recursos materiais e humanos dentro da comunidade; o apoio técnico à CPCJ; e o horário de funcionamento alargado. No entanto, a literatura já há muito que refere a existência destas e outras atividades semelhantes, enquanto metodologias de trabalho nas comunidades (Almeida, 2013, 2017; Amaro, 2015; Branco & Amaro, 2011; Ferreira, 2016; Guadalupe, 2016; Rodrigues & Stoer, 1998; Vieira, 2017).

A elevada referência às mesmas leva-nos a questionar se a sua utilização anterior seria residual e ganhou expressão por força da medida, ou se, de facto, apesar de todo o investimento anterior, através de recomendações, instruções de trabalho e até imposições de certos projetos, programas e políticas, ainda não haveria sido consolidada nas práticas de intervenção social.

Neste sentido, a conceção de “inovação” parece paradoxalmente sublinhar aspetos inerentes desde há muito aos processos de intervenção social; um aspeto tanto mais paradoxal quanto se reconhece que houve uma mera transposição dos atendimentos que já

se realizavam (SAAS) para um contexto de maior proximidade territorial. Por outro lado, os beneficiários reconhecem como inovador o aumento de apoios, revalidando, na verdade, uma concepção da intervenção social tradicional e residual, ainda que com uma outra roupagem em termos de implementação local. Assemelha-se à concepção de “inovação reflexa”, associada a uma certa recuperação de princípios de ação que há muito se advogam como centrais em termos de intervenção social e que constituem a sua essência (proximidade, articulação, entre outros).

A obrigatoriedade ou o incentivo à manutenção das práticas de intervenção social tradicionais foram também muito destacados nos discursos, o que, por si só, poderá explicar a resistência na adoção de práticas de intervenção social inovadoras. As teses anteriores dão força à teoria de Lipsky (1980), porquanto demonstram a importância e influência dos “*street level bureaucrats*” na atualidade. Primeiro, porque se verificou uma restrição à inovação (proposta na legislação que regulamenta a medida), na sua transposição administrativo-burocrática, consubstanciada no aviso de abertura, que restringiu o financiamento às atividades de atendimento e acompanhamento social (atividades tradicionais). E, segundo, na definição de instrumentos e guões orientadores da operacionalização da medida nos territórios (levada a cabo pelo ISS, seja através da formação de profissionais, seja na elaboração do manual SAAS, no esclarecimento de dúvidas operacionais ou nas visitas de acompanhamento), que direcionava as equipas para o desenvolvimento das atividades de atendimento e acompanhamento social tradicionais (salvo raras exceções). Neste último, acrescem as diferenças organizacionais e territoriais, na medida em que as orientações variavam consoante o centro distrital ao qual se pertencia (coexistiam orientações nacionais divergentes quanto à implementação das atividades inovadoras e convergentes se se atender à área geográfica de abrangência da entidade interlocutora).

Vários são os estudos recentes que refletem exatamente sobre esta reconfiguração de práticas profissionais para fazer face às exigências da implementação de “novas” formas de trabalho (cf. Albuquerque, 2019; Devlieghere *et al.*, 2019) e estes conflitos entre o “dever profissional” e as diretrizes das instituições para as quais trabalham (cf. Evans, 2021; Senghaas, 2021), bem como sobre a importância do papel dos “*street level bureaucrats*” na interpretação da legislação enquadradora, as diretrizes relativas às prioridades e à aplicação dos recursos na implementação das políticas e programas sociais (cf. Askheim, 2021).

As intervenções encontram-se, portanto, imbuídas de relações de poder, nos diferentes níveis de decisão (nacional, regional, distrital, concelhio, local) e de atuação (regional,

institucional e profissional). Neste sentido, poder-se-á falar na existência de processos discricionários em cadeia (verticais e horizontais) que influenciam as práticas de intervenção social e a consolidação de modelos de efetivos de governança territoriais (nível 4).

### 5.3. O desafio da avaliação de programas e políticas em Portugal

Os objetivos da investigação no que concerne à avaliação são mais ambiciosos, na medida em que se pretendia contribuir para identificar as metodologias de avaliação de políticas sociais assentes em dinâmicas de governança em Portugal, compreender o modo como são evidenciados os efeitos e impactos na vida das pessoas, nas organizações e nos territórios, e contribuir, a partir dos dados recolhidos, com princípios e referenciais analíticos, para a reflexão sobre a avaliação de programas e políticas assentes em dinâmicas de governança.

Os resultados da presente investigação corroboram as conclusões apresentadas por Ferrão e Paixão (2018), na medida em que apontam para uma cultura de avaliação incipiente, intermitente e “forçada”. Primeiro, o incentivo à adoção de metodologias de avaliação de projetos, programas e políticas em Portugal é quase tão recente quanto a nossa democracia. Depois, as avaliações são, muitas vezes, alvo de instrumentalização, por parte de quem as financia, para demonstrar e reforçar os efeitos positivos do trabalho desenvolvido (reconhecimento social e político), e escamotear os efeitos negativos (“quando dá jeito avalia-se, quando não dá jeito, não se avalia” – Entr53 (investigador na área das políticas sociais). E, por último, a massificação da adoção de instrumentos de avaliação foi imposta maioritariamente por financiadores de projetos e programas sociais, levando à sua implementação mais por obrigação do que por reconhecimento dos seus benefícios. A este último fator, acresce a interpretação que é feita do processo de avaliação, e passa-se a citar: “A avaliação é um ato de política, a política tem que ver com poder, avaliar uma política é avaliar poderes e repartição de poderes e articulação de poderes” (Entr50 investigador na área das políticas sociais).

Atendendo aos factos relatados, será importante refletir sobre a influência da maturidade democrática da sociedade portuguesa na consciencialização da utilidade dos processos de avaliação. Enquanto o processo de avaliação não for interpretado como parte integrante de todo o ciclo de vida das políticas (desde a sua conceção), cuja função principal é a de aprendizagem (não a de punição) e, quando necessário, de adoção de medidas corretivas durante o seu planeamento e execução, não será possível torná-lo num processo

de reconhecido e efetivo contributo para a fundamentação de decisões na área da política pública.

Meuleman (2015) analisa a relação entre a avaliação de impacto social e a governança usando a "metáfora da coruja e da colmeia". No seu artigo, o autor argumentou que "sobre o meta-nível de simbolismo, o conhecimento, sabedoria e «inteligência» da coruja (AI) e as qualidades de organização, sentido de ordem, indústria, cooperação e trabalho árduo da colmeia (governança) podem formar uma equipa vencedora. A questão é como ligar estas qualidades de uma forma produtiva" (Meuleman, 2015: 5).

Os processos sociais caracterizam-se pela complexidade de inter-relações causais diretas e indiretas, intencionais ou espontâneas, com maior ou menor visibilidade, que assentam num mesmo conjunto de variáveis independentes. O discurso vigente defende a dificuldade em avaliar os resultados dos processos sociais, sob a tese de que os mesmos apresentam especificidades que limitam a sua análise à explicação substantiva de cada caso enquanto único e singular (restrito em termos temporais e espaciais).

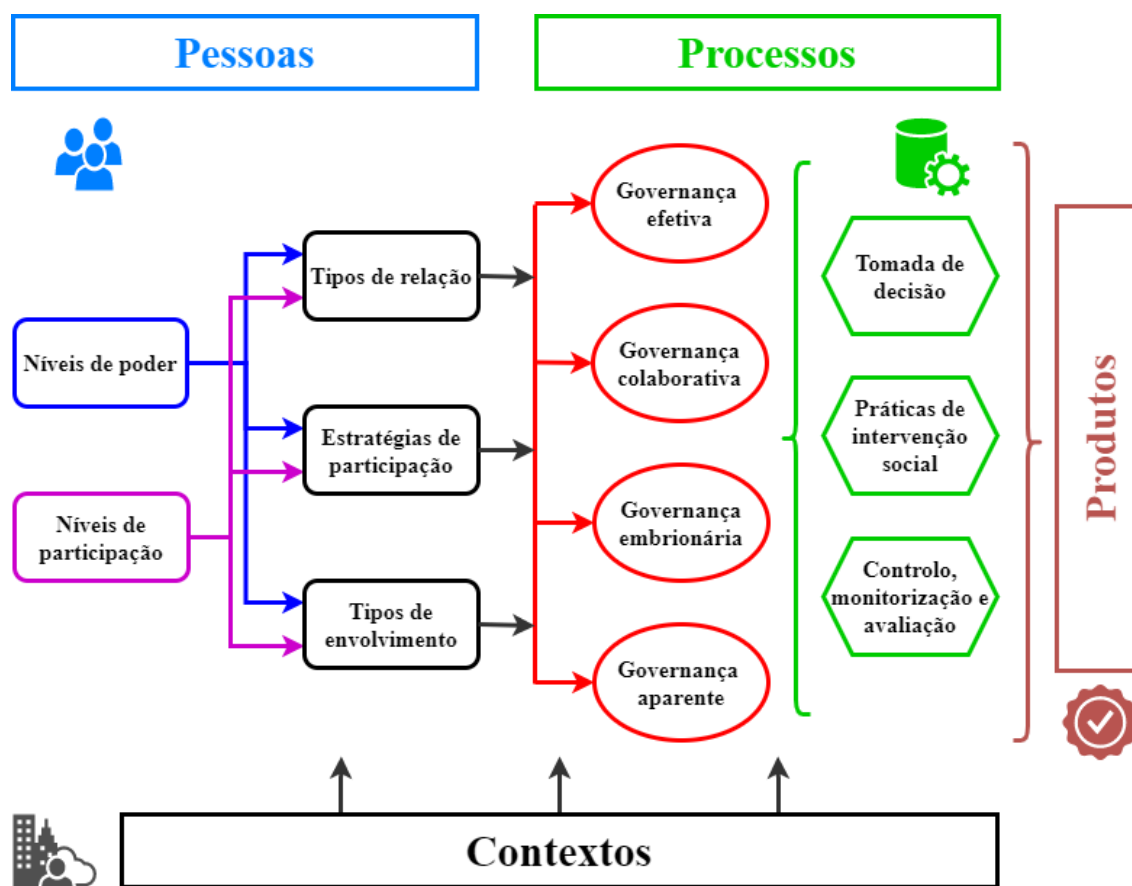
Contudo, os argumentos apresentados para dispensar a análise dos efeitos e impactos dos processos sociais são os mesmos que aqui se apresentam como essenciais para fundamentar a sua necessidade. Pretende-se por isso que a avaliação se consubstancie num momento de reflexão apoiado por instrumentos de análise, que permitam adaptações contextuais sem desvirtuar o cerne analítico, possibilitando, deste modo, aplicações equivalentes a situações diferenciadas. Mais do que uma norma ou modelo, pretende-se que a avaliação contribua para promover a reflexão crítica sobre os efeitos e impactos reais das ações políticas na vida das pessoas, das organizações e dos territórios e permita daí retirar aprendizagens que fundamentem decisões futuras.



### 5.3.1. Eixos de avaliação das medidas assentes em dinâmicas de governança em Portugal

No cômputo geral, é possível reunir os resultados em 4 grandes eixos que se sugere ter em conta na construção de uma matriz de avaliação de futuras medidas assentes em dinâmicas de governança, a saber: contextos, pessoas, processos e produtos.

Figura 82 – Eixos de análise



Fonte: Produção própria

A proposta que se apresenta assenta em proposições explicativas gerais e indutivas, e, simultaneamente, sensíveis ao contexto e às singularidades próprias da realidade em análise (pessoas, processos e produtos). Neste sentido, permitirá um confronto crítico das múltiplas análises que possibilita, enriquecendo o estudo quando, por um lado, fornece dados que permitem comparar realidades sociais distintas e, por outro, permite retratar especificidades contextuais diversas e refletir sobre o seu contributo para os resultados, efeitos e impactos alcançados.

De acordo com o modelo apresentado acima, os diferentes eixos reúnem especificidades que permitem realizar uma análise sectorial, por um lado, e sistémica, por outro.

No eixo de análise “pessoas”, dever-se-á considerar, em primeiro lugar, quais os atores envolvidos, em segundo lugar, os níveis de participação (pseudoparticipação, participação parcial ou participação plena) e de poder (político, social, institucional, funcional, por exemplo) dos diferentes intervenientes e, finalmente, os tipos de relação estabelecidos entre os atores, as estratégias de participação e os tipos de envolvimento. Dever-se-á assegurar uma análise combinada dos resultados anteriores, porquanto uns condicionam os outros. A partir da análise dos resultados, será possível enquadrar cada situação num dos modelos de governança apresentados e refletir sobre as potencialidades e dificuldades encontradas, bem como sobre as estratégias para as superar.

Ao nível dos processos, dever-se-á identificar quais os processos inerentes ao objeto de avaliação (projeto, medida ou política) e recolher dados que permitam analisar os resultados dos mesmos (com base nos objetivos e indicadores definidos aquando da conceção). Para além desses, dever-se-á compreender os processos de tomada de decisão, de controlo, de monitorização e de avaliação e a sua influência nos restantes processos identificados. Por fim, devem ser estudadas as práticas decorrentes dos diferentes processos e a sua implicação nos resultados obtidos.

Os produtos, à semelhança do eixo dos processos, devem ser identificados de acordo com o previsto na fase de planeamento e adicionados todos aqueles que, não estando previstos inicialmente, também se verificaram.

Ao nível dos contextos, será importante identificar e avaliar a influência dos diferentes contextos (por exemplo: cultural, económico, ideológico, político, social, territorial, institucional) em que decorre o projeto, o programa ou a política em análise.

Mais do que a soma de resultados, a análise pressupõe uma reflexão sobre a influência dos diferentes eixos para a prossecução dos objetivos, para a identificação de potencialidades e de constrangimentos, bem como de estratégias de melhoria (a incorporar ainda durante a vigência do projeto, da medida ou da política) ou de recomendações para futuras intervenções semelhantes.

Partindo do pressuposto de que os indicadores de avaliação devem partir da realidade social e da participação e negociação das partes interessadas, propõe-se que os mesmos sejam discutidos e acordados entre todos, ainda na fase de planeamento da avaliação.

## **Conclusões**

A presente investigação teve como intuítos: compreender, a partir da análise exemplificativa de uma medida de política, a RLIS/SAAS, em que medida projetos, programas e políticas assentes em modelos de governança local traduzem processos inovadores de compreensão dos problemas sociais, de intervenção social e de produção de resultados, efeitos e impactos; compreender sob que eixos podem ser avaliadas medidas assentes em dinâmicas de governança em Portugal; e contribuir, a partir dos dados recolhidos, com princípios e referenciais analíticos, para a reflexão sobre a avaliação de programas e políticas assentes em dinâmicas de governança local.

Os resultados decorrentes da investigação (apresentados no capítulo 4) foram obtidos através da metodologia mista (descrita no capítulo 3), que incluiu: a realização de 152 inquéritos por questionário a profissionais das equipas RLIS/SAAS, pertencentes a 61 SAAS/RLIS (74 concelhos distintos); a realização de 6 estudos de caso (2 RLIS/SAAS de tipologia A, 2 de tipologia B e 2 de tipologia C), localizados nas NUT II Norte, Centro e Alentejo (num total de 47 entrevistas semiestruturadas, 6 inquéritos por questionário a beneficiários e 12 grelhas de observação direta); e de 3 grupos focais com atores privilegiados (1 com investigadores da área das políticas sociais, 1 com coordenadores de SAAS/RLIS e 1 com profissionais do ISS), num total de 10 participantes.

A discussão de resultados evidenciou a existência de contributos pertinentes para a reflexão sobre a conceção, implementação e avaliação de projetos, programas e políticas sociais assentes em dinâmicas de governança territorial em Portugal, nomeadamente através da identificação de quatro modelos de governança e de eixos de análise de base para a avaliação.

### **Contribuições do presente trabalho**

A sociedade portuguesa caracteriza-se pela sua singularidade. E, independentemente das influências europeias e internacionais, mantém traços que a definem enquanto sociedade singular. A forma como se concebem, implementam e avaliam projetos, programas e políticas sociais não é imune a essa particularidade, revestindo todos os processos de especificidades e características que a distinguem das demais.

Ciente destas especificidades, a investigação partiu de referenciais teóricos nacionais e internacionais gerais e procurou identificar semelhanças e diferenças nas práticas nacionais, identificando, deste modo, as características essenciais na conceção,

implementação e avaliação de projetos, programas e políticas assentes em modelos de governança em Portugal.

As especificidades territoriais, relacionais, processuais e de obtenção de resultados, por sua vez, acrescentam atributos à caracterização, complexificando ainda mais a análise.

A investigação apresenta relevância científica e política, na medida em que, através da leitura dos dados, foi possível identificar os eixos de análise que possibilitam, por um lado, a caracterização e a avaliação das diferentes fases do “ciclo de vida” das políticas, independentemente do território em que ocorram e, por outro, a comparação de resultados entre territórios distintos, sem negligenciar a identificação de fatores e contextos endógenos e exógenos impactantes.

Outro contributo de semelhante pertinência foi o da criação de quatro modelos de governança territorial, com base nos padrões de comportamento assumidos pelas partes interessadas nos diferentes territórios, designadamente:

- governança aparente ou “Cada macaco no seu galho” (nível mais baixo);
- governança embrionária ou “Uma mão lava a outra” (nível médio baixo);
- governança colaborativa ou “Um por todos e todos por um” (nível médio alto);
- governança efetiva (nível mais alto).

Os resultados apontam para a existência de correlação positiva entre os modelos de governança apresentados e o “sucesso” dos projetos, medidas e políticas territoriais, o que significa que quanto mais alto é o nível de concertação nos territórios, melhores são os resultados obtidos.

Por outro lado, foi possível verificar uma pressão muito elevada, em termos políticos, sociais e institucionais, associada aos modelos de nível mais baixo de governança, que condiciona negativamente a participação dos atores envolvidos, primeiro pelo reduzido envolvimento dos mesmos nos processos deliberativos, e depois pelo descrédito da eficácia e eficiência das estratégias assentes em dinâmicas de governança que essas experiências impõem. A este propósito, importa consciencializar para a aceitação da presença inequívoca de relações de poder em todas as fases da vida das políticas e, por esse motivo, para a necessidade da sua análise como parte integrante do processo.

O estudo reúne ainda as potencialidades e fragilidades da adoção dos modelos de governança territoriais, sobre as quais importa refletir aquando da tomada de decisão relativamente à pertinência ou não da adoção destas metodologias.

De entre as potencialidades, a proximidade, a maior facilidade de acesso e a disponibilidade por parte dos serviços e profissionais são as que reúnem maior consenso entre os participantes na investigação, reforçando assim as premissas que fundamentam a adoção das políticas de base territorial.

No entanto, são apontadas também limitações às dinâmicas de governança, nomeadamente as fragilidades no que respeita à participação plena dos atores (em termos de participação e envolvimento na tomada de decisão e envolvimento nas questões a solucionar) e, com especial destaque, a politização dos serviços.

Destes resultados emergem novos questionamentos, designadamente: Poderá esta delegação e/ou transferência de competências abrir espaço para o clientelismo? De que forma se poderão minimizar os riscos de utilização dos serviços para obtenção de visibilidade social e política e para manutenção dos poderes já instituídos? Como se poderão monitorizar os serviços? E, ainda, a propósito da transferência de competências para os municípios: se os municípios são órgãos do poder local, quem tem legitimidade para efetuar o acompanhamento e o controlo dos procedimentos e práticas de intervenção social?

### **Sugestões para trabalhos futuros**

A par das contribuições referidas no ponto anterior, foram ainda evidenciados alguns aspetos limitativos, nomeadamente a incipiência dos dados recolhidos junto dos beneficiários, pelo que se sugere uma análise mais aprofundada em estudos futuros. Por outro lado, sugere-se que, com base nos referenciais de análise aqui apresentados, futuras investigações se debrucem sobre os processos de conceção, implementação e avaliação e, contribuam para a constituição de uma matriz de avaliação de projetos, programas e políticas assentes em modelos de governança.

Por último, atendendo a que se encontra em ponderação e implementação a transferência de competências para os municípios, que a mesma seja munida de um sistema de informação e de monitorização que permita realizar a avaliação da medida (com a identificação clara dos objetivos e metas, bem como da definição do plano de avaliação, incluindo a identificação das metodologias e dos critérios de avaliação).

## Referências

- Abramovitz, M. (2018, 2018). "The logic of the market" vs. "The logic of Social Work": Social Services in the Neoliberal Era.
- Albuquerque, C. P. (2013). Acompanhamento social, capacitação e responsabilização: a “subjativação” da intervenção social? In *Serviço Social: mutações e desafios* (1 ed., pp. 65-85). Imprensa da Universidade de Coimbra. <https://digitalis.uc.pt/handle/10316.2/29875>
- Albuquerque, C. P. (2014). Pensamento e Planeamento Estratégico na Intervenção Social: O Enfoque na Qualidade e na Inovação. In *Serviço Social, Teorias e práticas* (pp. 163-180). Pactor.
- Albuquerque, C. P. (2016a). O Estado-Providência do século XXI: um estado retraído ou um estado "pan-ótico"? In *Políticas Sociais em Tempos de Crise*. Pactor - Edições de Ciências Sociais, Forenses e de Educação.
- Albuquerque, C. P. (2016b). Políticas públicas e prospetiva. Futuros possíveis e/ou presentes desejáveis? In *Prospetiva Estratégica. Teoria, Métodos e Casos Reais* (Sílabo ed., pp. 43-65).
- Albuquerque, C. P. (2019). Social work's 'black hole' or 'Phoenix moment'? Impacts of the neoliberal path in social work profession in Portugal. *European Journal of Social Work*, 22(2), 314-325.
- Albuquerque, C. P., & Amaro da Luz, H. (2016). *Políticas sociais em Tempos de Crise. Perspetivas, tendências e questões críticas*. Pactor - Edições de Ciências Sociais, Forenses e de Educação.
- Alkin, M. C., & Christie, C. A. (2004). An evaluation theory tree. *Evaluation roots: Tracing theorists' views and influences*, 2(19), 12-65.
- Almeida, C. D. d., & Almeida, H. N. (2018). Governança: virtualidades e fragilidades na implantação de políticas públicas. *European Journal of Social Sciences Studies*, 02(11), 108-124. <https://doi.org/10.5281/zenodo.1213873>
- Almeida, H. N. (2013). Gestão de caso e mediação social: abordagens, processos e competências cruzadas na agenda do conhecimento em serviço social. In *Serviço Social: mutações e desafios*. Imprensa da Universidade de Coimbra. [https://doi.org/http://dx.doi.org/10.14195/978-989-26-0769-6\\_1](https://doi.org/http://dx.doi.org/10.14195/978-989-26-0769-6_1)
- Almeida, H. N. (2017). Participação como eixo estratégico renovado na intervenção social. In *Serviço Social Contemporâneo. Reflexividade e Estratégia* (pp. 181-181). Pactor - Edições de Ciências Sociais, Forenses e de Educação.



- Almeida, J. F., Pedroso, P., Rosa, A., & da Silva, V. (1995). Avaliação do PRODEP/Subprograma Educação de Adultos: relatório final. *Lisboa: ME/Departamento de Educação Básica, ISCTE.*
- Amado, J. d. S. (2000). A Técnica de Análise de Conteúdo. *Referência*, 53 - 63. [https://rr.esenfc.pt/rr/index.php?module=rr&target=publicationDetails&pesquisa=&id\\_artigo=2049&id\\_revista=5&id\\_edicao=20](https://rr.esenfc.pt/rr/index.php?module=rr&target=publicationDetails&pesquisa=&id_artigo=2049&id_revista=5&id_edicao=20)
- Amaro, M. I. M. A. (2015). *Urgências e Emergências do Serviço Social: fundamentos da profissão na contemporaneidade* (2ª ed.). Universidade Católica Editora.
- Andrade, A. C. (2017). *Measurement of the social impact of nonprofit organizations in their specific community. Design of a measurement methodology for Portugal* [Mestrado em Estatística e Gestão de Informação, Universidade Nova de Lisboa]. Lisboa.
- Andrade, A. M., & Franco, R. C. (2007). *Economia do conhecimento e organizações sem fins lucrativos*. Príncipia Editora.
- André, I., & Abreu, A. (2012). Dimensões e espaços da inovação social. *Finisterra*, 41(81). <https://doi.org/10.18055/Finis1465>
- Araújo, L., & Rodrigues, M. d. L. (2017). Modelos de análise das políticas públicas. *Sociologia, Problemas e Práticas*(83), 11-35. <https://doi.org/10.7458/SPP2017839969>
- Armour, A. (1990). Integrating Impact Assessment in the Planning Process: From Rhetoric to Reality. *Impact Assessment*, 8(1-2), 1-14. <https://doi.org/10.1080/07349165.1990.9726024>
- Arvidson, M., Lyon, F., McKay, S., & Moro, D. (2010). *The ambitions and challenges of SROI*. Middlesex University Research Repository. <http://eprints.mdx.ac.uk>
- Arvidson, M., Lyon, F., McKay, S., & Moro, D. (2013). Valuing the social? The nature and controversies of measuring social return on investment (SROI). *Voluntary Sector Review*, 4, 3-18. <https://doi.org/https://doi.org/10.1332/204080513X661554>
- Askheim, O. P. (2021). *User participation, from policy to practice: how do the practitioners as street-level bureaucrats implement the political goals?* ECSWR 10th European Conference for Social Work Research,
- Auerswald, P. (2009). Creating Social Value. *Stanford Social Innovation Review*, 50-55.
- Bachrach, P., & Baratz, M. (1962). The two faces of power. *American Political Science Review*, 56.

- Bardach, E. (1977). *The implementation game: What happens after a bill becomes a law*. Massachusetts Institute of Technology.
- Bardin, L. (2016). *Análise de conteúdo*. Edições 70 / Almedina Brasil.
- Bassi, A. (2012). How to measure the intangibles? Towards a system of indicators (SAVE) for the measurement of the performance of social enterprises. In *Challenge social innovation* (pp. 325-350). Springer.
- Bassi, A. (2015). Rumo a novas métricas para o Avaliação do Valor Acrescentado Social das empresas sociais. 1-28.
- Bassi, A. (2016). Towards a new metrics for the Social Impact's evaluation of Social Enterprises. 19. <https://www.uc.pt/feuc/isie2016/imagens/ppt-andrea-bassi#Andrea%20Bassi>
- Bassi, A., & Vincenti, G. (2015). Rumo a uma nova métrica para a avaliação do Valor social acrescentado das empresas sociais. *CIRIEC-Espanha, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 83, 9-42.
- Baturina, D., & Bezovan, G. (2015). Social Innovation Impact-review [Working paper]. *Third Sector Impact*(Seventh Framework Programme (grant agreement 613034)), 37, Article 9. (European Union)
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. University of Chicago Press.
- Benington, J., & Moore, M. H. (2010). *Public value: Theory and practice*. Macmillan International Higher Education.
- Benington, J., & Moore, M. H. (2011). Public value in complex and changing times. *Public value: Theory and practice*, 1.
- Beveridge, W. (1942). *Social Insurance and Allied Services*. B. Library.
- BID, B. I. d. D. (1997). *Evaluación: una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos* Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Birkland, T. A. (2015). Introducing the policy process. In *An Introduction to the Policy Process. Theories, concepts, and models of public policy making* (pp. 1-24). Routledge.
- Boudon, R. (1984). *Theories of Social Change. A Critical Appraisal*. Polity Press.
- Bovens, M., Hart, P. t., & Kuipers, S. (2006). The politics of policy evaluation. In *The Oxford handbook of public policy*.

- Bradshaw, J. (1972). Taxonomy of social need. In G. McLachlan (Ed.), *Problems and progress in medical care: essays on current research* (pp. 71-82). Oxford University Press.
- Branch, K., Creighton, J., Hooper, D. A., & Thompson, J. (1984). *Guide To Social Impact Assessment: A Framework For Assessing Social Change*. Avalon Publishing.
- Branco, F. (2017a, 2017). O Serviço Social como elemento substantivo de efectivação da Política Social. *O Serviço Social como elemento substantivo da efectivação da Política Social*, 49-72.
- Branco, F. (2017b). O Serviço Social como elemento substantivo de efectivação da Política Social. In M. d. C. P. Neves & A. B. Félix (Eds.), *Ética aplicada: protecção social*. Edições 70.
- Branco, F., & Amaro, I. (2011). As práticas do "Serviço Social activo" no âmbito das novas tendências da política social: uma perspectiva portuguesa. *Serviço Social & Sociedade*(108), 656-679. <https://doi.org/10.1590/S0101-66282011000400005>
- Branco, R. (2017). Entre Bismarck e Beveridge: Sociedade Civil e Estado Providência em Portugal (1960-2011). *Análise Social*(224), 534-558.
- Brandt, S., Roose, R., & Verschelden, G. (2018). The professional repertoire of the social worker in times of workfare.
- Braun, K., & Schultz, S. (2010). "... a certain amount of engineering involved": Constructing the public in participatory governance arrangements. *Public Understanding of Science*, 19(4), 403-419. <https://doi.org/10.1177/0963662509347814>
- Burdge, R. J., & Vanclay, F. (1996). Social impact assessment: a contribution to the state of the art series. *Impact Assessment*, 14(1), 59-86.
- Burgess, R. G. (1997). *A pesquisa de Terreno. Um introdução*. Celta Editora.
- Capucha, L., & Saleiro, S. P. (1996). Experiências de avaliação em Portugal. *Sociologia, Problemas e Praticas*, 22, 197-204.
- Capucha, L. M. A. (1996). Sistema de avaliação de programas: uma proposta para o futuro. *Sociologia, Problemas e Praticas*, 22, 185-193.
- Capucha, L. M. A. (1998). Rendimento Mínimo Garantido: avaliação da fase experimental. *Departamento de Estudos, Prospectiva e Planeamento do Ministério do Trabalho e da Solidariedade*.
- Capucha, L. M. A. (2008). *Planeamento E Avaliação De Projectos - Guião Prático* (D. G. d. I. e. d. D. Curricular, Ed.).

- Capucha, L. M. A. (2016). Das políticas sociais à crise ou políticas sociais para superar a crise? In C. P. Albuquerque & H. Amaro da Luz (Eds.), *Políticas sociais em Tempos de Crise. Perspetivas, tendências e questões críticas* (pp. 87-124). Pactor - Edições de Ciências Sociais, Forenses e de Educação.
- Capucha, L. M. A., Almeida, J. F. d., Pedroso, P., & Silva, J. A. V. d. (1996). Metodologias de avaliação: o estado da arte em Portugal. *Sociologia, Problemas e Praticas*, 22, 9-27.
- Cardoso, J. (2013). Assistência, Acção Social e Municípios. *Intervenção Social*, 41, 20. [https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/9625/1/publisher\\_version\\_IS\\_n41\\_6.pdf](https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/9625/1/publisher_version_IS_n41_6.pdf)
- Castro, J. A. d. (2012). Avaliação de Impacto de Políticas Públicas.
- CE, C. E. (2001). *Governança Europeia - Um Livro Branco* (C. Europeia, Trans.).
- CE, C. E. (2020). *Os seus direitos da Segurança Social em Portugal*. <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=13770&langId=pt>
- Chambers, R., Karlan, D., Ravallion, M., & Rogers, P. (2009). *Designing Impact Evaluations: Different Perspectives: International Initiative for Impact Evaluation*.
- Clavel, G. (2004). *A sociedade da exclusão. Compreendê-la para dela sair*. Porto Editora.
- CMSA. (2016). *Standards of Practice for Case Management*. Case Management Society of America. <https://www.abqaurp.org/DOCS/2016%20CM%20standards%20of%20practice.pdf>
- CMSA. (2020). *Case Management. Standarts of practice & scope of services*. Case Management Society of America. [www.acmaweb.org/Standards](http://www.acmaweb.org/Standards)
- Cochran, C. E., Mayer, L. C., Carr, T. R., Cayer, N. J., & McKenzie, M. (2015). *American Public Policy: An Introduction*. Cengage Learning.
- Cochran, G. (2010). Social policy advocacy evaluation: A more complete model for social work. *Professional Development: The International Journal of Continuing Social Work Education*, 13(1), 27-39.
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17. <https://doi.org/10.2307/2392088>

- Cohen, N. (2021). *Policy Entrepreneurship at the Street Level: Understanding the Effect of the Individual*. Cambridge University Press. <https://doi.org/DOI:10.1017/9781108864299>
- Cole, M., & Parston, G. (2006). *Unlocking public value: A new model for achieving high performance in public service organizations*. John Wiley & Sons.
- Considine, M. (2006). The power of networks: Institutional transformations in the global era. Democratic Network Governance Conference, Roskilde University, Denmark,
- Costa, A. F. d., & Alves, J. E. (1996). Avaliação processual em reabilitação urbana: conceitos e instrumentos. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 22, 61-79.
- Coutinho, C. P. (2016). *Metodologia de Investigação em Ciências Sociais e Humanas: Teoria e Prática*. Edições Almedina.
- Covas, A., & Covas, M. d. M. (2013). Em busca de uma racionalidade territorial multiníveis nos processos de governança regional: o exemplo da região do Algarve. *Desenvolvimento Regional em debate: DRd*, 3(2), 66-85.
- Covas, A., & Covas, M. d. M. (2014). Os territórios-rede: uma nova inteligência territorial em Portugal. *Desenvolvimento territorial: políticas públicas brasileiras, experiências internacionais e a Indicação Geográfica como referência*. , 97-119. (LiberArs)
- Covas, A., & Covas, M. d. M. (2015). Sociedade do conhecimento, escalas de governo e governança territorial: um ensaio exploratório e prospectivo para a sociedade portuguesa. *Desenvolvimento Regional em debate: DRd*, 5(2), 25-47.
- Crespo, J. (2013). *Governança e Território. Instrumentos, métodos e técnicas de gestão na Área Metropolitana de Lisboa* <http://hdl.handle.net/10400.5/11754>
- Creswell, J. W. (2007). *Projeto de Pesquisa. Método qualitativo, quantitativo e misto*. Artmed.
- Creswell, J. W. (2014). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. <https://doi.org/10.1007/s13398-014-0173-7.2>
- Creswell, J. W., & Clarck, V. L. P. (2013). A Natureza da Pesquisa de Métodos Mistos. *Pesquisa de métodos mistos*(2007), 1-8. <https://doi.org/1412927927>
- Dallabrida, V. R. (2015, 2015). Governança territorial: Do debate teórico à avaliação da sua prática. *Análise Social*, 50(215), 304-328. Disponível em: [http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0003-25732015000200004&nrm=iso](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0003-25732015000200004&nrm=iso) [consultado em 29/10/2021]

- Davis, G., & Rhodes, R. A. (2000). From hierarchy to contracts and back again: reforming the Australian public service. *Institutions on the Edge*, 74-98.
- DDSP/UIS, D. d. D. S. e. P. U. d. I. S. (2016). *Manual Técnico para SAAS - Serviço de Atendimento / Acompanhamento Social*. Instituto da Segurança Social, I. P. .
- Denzin, N. K. (1978). *The Research Act: A Theoretical Introduction to Sociological Methods*. McGraw-Hill. <https://books.google.pt/books?id=gfS1AAAAIAAJ>
- Despacho n.º 11675/2014, de 18 de setembro.
- Despacho n.º 12154/2013.
- Devlieghere, J., Roose, R., & Evans, T. (2019). Managing the electronic turn. *European Journal of Social Work*. [https://doi.org/DOI: 10.1080/13691457.2019.1582009](https://doi.org/DOI:10.1080/13691457.2019.1582009)
- DiGaetano, A., & Strom, E. (2003). Comparative urban governance: An integrated approach. *Urban affairs review*, 38(3), 356-395.
- Dyck, B. V., & Broeck, P. V. d. (2013). Social Innovation : a territorial process. In *International handbook on social innovation* (pp. 12).
- Dye, T. R. (2013). *Understanding Public Policy*. Pearson.
- Easton, D. (1957). Classification of Political Systems. *Political Research, Organization and Design*, 1, 3 - 4. <https://doi.org/10.1177/000276425700100201>
- Easton, D. (1965). *A systems analysis of political life*. John Wiley & Sons Inc.
- Ebrahim, A., & Rangan, V. K. (2010). *The Limits of Nonprofit Impact: A Contingency Framework for Measuring Social Performance*. Harvard Business School. <http://hbswk.hbs.edu/item/6439.html>
- EC, E. C. (2009). *Annexes to impact Assessment Guidelines*.
- Elkington, J. (1997). The triple bottom line. *Environmental management: Readings and cases*, 2.
- Ellis, J., Parkinson, D., & Wadia, A. (2011). Making Connections: Using a theory of change to develop planning and evaluation. *Charities evaluation services*.
- Elmore, R. F. (1979). Backward mapping: Implementation research and policy decisions. *Political science quarterly*, 94(4), 601-616.
- Eriksson, M., Einarsson, T., & Wijkström, F. (2014). *Report on the European social innovation policy framework in light of third sector and civil society actors. Deliverable 1.2 of the project: 'Impact of the Third Sector as Social Innovation' (ITSSOIN) [7th Framework Programme]*. [http://itssoin.eu/site/wp-content/uploads/2015/09/ITSSOIN\\_D1\\_2\\_Policy-frameworks-third-sector.pdf](http://itssoin.eu/site/wp-content/uploads/2015/09/ITSSOIN_D1_2_Policy-frameworks-third-sector.pdf)

- Esgaio, A. (2014). A Intervenção Comunitária na Prática do Serviço Social: Um Imperativo na Conjuntura Socioeconómica Atual? In *Serviço Social, Teorias e práticas* (pp. 205-223). Pactor.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. (1993). Orçamentos e democracia: o Estado-Providência em Espanha e Portugal, 1960-1986. *Análise Social*(122), 589-606.
- Estanque, E. (2012). O Estado social em causa: Instituições, políticas sociais e movimentos sociolaborais no contexto europeu. *Finisterra - Revista de reflexão e crítica*, 39-80.
- Evans, T. (2011). Professionals, Managers and Discretion: Critiquing Street-Level Bureaucracy. *The British Journal of Social Work*, 41(2), 368-386. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcq074>
- Evans, T. (2021). Policy work and the ethics of obedience and resistance perspectives from Britain and beyond. In U. Klammer, S. Leiber, & S. Leitner (Eds.), *Social Work and the Making of Social Policy* (1 ed., pp. 139-154). Bristol University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctvhktj6v.14>
- Evans, T., & Harris, J. (2004). Street-level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion. *British Journal of Social Work*, 34(6), 871-895. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bch106>
- Evans, T. E., & Peter, H. E. (2020). *Discretion and the Quest for Controlled Freedom* (1<sup>a</sup> ed.). Palgrave Macmillan. <https://doi.org/https://doi.org/10.1007/978-3-030-19566-3>
- Ferrão, J. (2010). Governança e Ordenamento do Território: reflexões para uma governança territorial eficiente, justa e democrática. *Prospectiva e planeamento*, 17, 129-139.
- Ferrão, J. (2012). Responsabilidade social territorial e localismo ético. *Revista de Economia Solidária*, ACEESA(5). [http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/7886/1/ICS\\_JFerrao\\_ResponsabilidadeARN.pdf](http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/7886/1/ICS_JFerrao_ResponsabilidadeARN.pdf)
- Ferrão, J. (2013). Governança, governo e ordenamento do território em contextos metropolitanos. In *Metropolização do espaço: gestão territorial e relações urbano-rurais* (pp. 255-282). Editora Consequência.

- Ferrão, J. (2014). Políticas territoriais eficazes e participadas. <https://www.animar-dl.pt/ponto-de-vista/704-politicas-territoriais-eficazes-e-participadas-joao-ferraofiles/453/704-politicas-territoriais-eficazes-e-participadas-joao-ferrao.html>
- Ferrão, J. (2015). Governação integrada: a experiência internacional e desafios para Portugal.
- Ferrão, J. (2018). Dos paradigmas, práticas e teorias de avaliação às metodologias: uma visão panorâmica. In *Metodologias de Avaliação de Políticas Públicas* (pp. 5-27).
- Ferrão, J., & Mourato, J. (2010, 2010/05/31/). A avaliação de políticas públicas como factor de aprendizagem, inovação institucional e cidadania: o caso da Política de Ordenamento do Território em Portugal. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 12(1), 9. <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2010v12n1p9>
- Ferrão, J., & Paixão, J. M. P. (2018). *Metodologias de Avaliação de Políticas Públicas*. Imprensa da Universidade de Lisboa.
- Ferreira, F. E. M. (2012). *O Modo de Governança como Fator Crítico de Sucesso das Políticas Públicas ao Nível Local* [Mestrado em Economia e Políticas Públicas, ISCTE].
- Ferreira, J. M. L. (2016). As políticas de família na contemporaneidade: a dimensão ecosocial na intervenção territorializada. *Multiterritorialidades e os desafios da proteção social no Brasil e na Europa*, 228-255.
- Ferreira, M. F. (2013). A ética da investigação em ciências sociais. *Revista Brasileira de Ciência Política*(11), 169-191. <http://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/view/9185>
- Ferrera, M. (1996). The 'Southern model' of welfare in social Europe. *Journal of European social policy*, 6(1), 17-37.
- Ferrera, M. (2005). Welfare states and social safety nets in Southern Europe. In *Welfare state reform in Southern Europe* (pp. 14-36). Routledge.
- Ferrera, M., & Rhodes, M. (2013). *Recasting European welfare states*. Routledge.
- Figueiredo, A. M. (2008). *A Territorialização de Políticas Públicas em Portugal* [Relatório de Base].
- Fischer, F., Miller, G. J., & Sidney, M. S. (2007). *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods*. CRC Press.
- Francisco, D. (2007). Territórios chamados desejo: Da largueza dos conceitos à contenção das experiências. *Revista Crítica de Ciências Sociais*(77), 165-199.



- Frazão, N., Carvalho, I., & Carlos, F. (2015). *Social Innovation in Cidadania Ativa Programme Projects*. Calouste Gulbenkian Foundation.
- Freeman, R. E. (1984). *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Pitman.
- García, T. F., & Romero, L. (2014). Fundamentos Teóricos do Serviço Social Individualizado. In *Serviço Social, Teorias e práticas* (pp. 243-257). Factor.
- Gertler, P. J., Martinez, S., Premand, P., Rawlings, L. B., & Vermeersch, C. M. J. (2016). *Avaliação de Impacto na Prática*. Grupo Banco Mundial. <http://www.worldbank.org/sief>
- Godinho, R., & Henriques, J. M. (2013). *Projeto Rede em Prática. Relatório final da avaliação do Programa Rede Social 2010-2012*.
- Goldsmith, S. (2010). *The power of social innovation: How civic entrepreneurs ignite community networks for good*. John Wiley & Sons.
- Granja, B. P. (2008). *Assistente social - Identidade e saber* [Dissertação de doutoramento, Universidade do Porto].
- Guadalupe, S. (2003). Programa rede social: questões de intervenção em rede secundária. *Interações: Sociedade e novas modernidades*, 5, 67-90.
- Guadalupe, S. (2016). *Intervenção em rede: serviço social, sistémica e redes de suporte social*. Imprensa da Universidade de Coimbra/Coimbra University Press.
- Guerra, I. (2002). Fundamentos e Processos de uma Sociologia de Acção. O Planeamento em Ciências Sociais. Cascais, Principia. *Publicações Universitárias e Científicas*.
- Guerra, J. V. (2016). Políticas de saúde em tempo de crise(s). In C. P. Albuquerque & H. Amaro da Luz (Eds.), *Políticas sociais em Tempos de Crise. Perspetivas, tendências e questões críticas* (pp. 177-192). Factor - Edições de Ciências Sociais, Forenses e de Educação.
- Gundelach, B., Buser, P., & Kübler, D. (2017). Deliberative democracy in local governance: the impact of institutional design on legitimacy. *Local Government Studies*, 43(2), 218-244. <https://doi.org/10.1080/03003930.2016.1261699>
- Haaker, M. (2019). *Little quick fix: Choose your statistical test*. Sage Publications Ltd.
- Healey, P. (2006a). Transforming governance: Challenges of institutional adaptation and a new politics of space. *European planning studies*, 14(3), 299-320.
- Healey, P. (2006b). *Urban complexity and spatial strategies: Towards a relational planning for our times*. Routledge.
- Healy, K. (2011). *Social work methods and skills: the essential foundations of practice*. Macmillan International Higher Education.

- Hecló, H. (2010). *Modern Social Politics in Britain and Sweden*. ECPR Press.
- Hespanha, P. (2008). Políticas Sociais: Novas Abordagens, Novos Desafios. 21.
- Hespanha, P., & Carapinheiro, G. (2002). *Risco Social e Incerteza: Pode o Estado Recuar Mais? Afrontamento*.
- Hogwood, B., & Gunn, L. (1981). *The policy orientation*. Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde
- House, E. R. (1993). *Professional evaluation: Social impact and political consequences*. SAGE Publications, Incorporated.
- House, P. (2018). Social Impact Measurement and Management Training. (September), 20-21.
- Hughes, M., & Wearing, M. (2007). Organisations and management in social work.
- IAIA, I. A. f. I. A. (2003). International Principles for Social Impact Assessment. <http://www.etcinc.com/Resources/Social%20Impact%20Assessment%20Pr.pdf>
- Innerarity, D. (2005). *A Transformação da política*. Editorial Teorema.
- Jessop, B. (1998). The Rise of Governance and the Risks of Failure: the Case of Economic Development. *International social science journal*(155), 29-46.
- Jessop, B. (2011). Metagovernance. In *The SAGE Handbook of Governance* (pp. 106-123). SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/10.4135/9781446200964>
- Jessop, B. (2015). *The State: Past, Present, Future*. Wiley.
- Joaquim, C. (2015). *Proteção social, terceiro setor e equipamentos sociais: Que modelo para Portugal?* Cadernos do Observatório.
- Johnsson, E., & Svensson, K. (2005). Theory in social work—some reflections on understanding and explaining interventions. *European Journal of Social Work*, 8(4), 419-433. <https://doi.org/10.1080/13691450500314442>
- Jones, C. O. (1977). *An introduction to the study of public policy*. Brooks.
- Juslén, J. (1995). Social impact assessment: a look at Finnish experiences. *Project Appraisal*, 10(3), 163-170. <https://doi.org/10.1080/02688867.1995.9726990>
- Kallemeyn, L. M., Hall, J., Friche, N., & McReynolds, C. (2015). Cross-continental reflections on evaluation practice: Methods, use, and valuing. *American Journal of Evaluation*, 36(3), 339-357.
- Kellaghan, T., & Stufflebeam, D. L. (2012). *International Handbook of Educational Evaluation: Part One: Perspectives/Part Two: Practice* (Vol. 9). Springer Science & Business Media.

- Khagram, S., Thomas, C., Lucero, C., & Mathes, S. (2009). Evidence for development effectiveness. *Journal of Development Effectiveness*, 1(3), 247-270.
- Knill, C., & Tosun, J. (2012). *Public Policy. A New Introduction*. Palgrave Macmillan.
- Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2014). Policy Implementation. In *Public Policy Analysis* (pp. 187-219).
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., & Hill, M. (2011). *Public Policy Analysis*. The Policy Press.
- Kohler-Koch, B., & Eising, R. (1999). *The transformation of governance in the European Union* (Vol. 12). Psychology Press.
- Kooiman, J., & Jentoft, S. (2009). Meta-governance: values, norms and principles, and the making of hard choices. *Public administration*, 87(4), 818-836.
- Krueger, R. A., & Casey, M. A. (2015). *Focus Groups: A Practical Guide for Applied Research*. SAGE Publications.
- Kumar, R. (2018). *Research Methodology: A Step-by-Step Guide for Beginners*. SAGE Publications. <https://books.google.pt/books?id=J2J7DwAAQBAJ>
- Kusters, C., van Vugt, S., Wigboldus, S., Williams, B., & Woodhill, J. (2011). *Making Evaluations Matter: A Practical Guide for Evaluators*. <http://library.wur.nl/WebQuery/wurpubs/405451>
- Lagarto, M. I. L. C. P. P. (2021). *As faces (in) visíveis do alcoolismo: o papel do serviço social no diagnóstico e na prevenção nos serviços de apoio e acompanhamento social* Universidade de Coimbra].
- Larrue, C., Hinojosa, M., Varone, F., & Knoepfel, P. (2007). Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. *Ciencia Política*, 3(junio), 6-29.
- Lasswell, H. D. (1936). *Politics: Who Gets What, When, How?* McGraw-Hill Book Company, Inc.
- Lasswell, H. D. (1956). *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. Bureau of Governmental Research, College of Business and Public Administration, University of Maryland.
- Lavadinho, F. O. N. (2016). *Avaliação de impacto social nas organizações de Economia Social e Solidária* [Dissertação de Mestrado em Economia Social e Solidária, ISCTE-IUL].
- Laville, J.-L., Young, D. R., & Eynaud, P. (2015). *Civil Society, the Third Sector and Social Enterprise: Governance and Democracy*. Taylor & Francis.

- Leitão, A. (2014). *Entre o Estado e a Sociedade Civil Organizada - Avaliação do Projeto Olhares da Cova* [Mestrado em Gestão e Políticas Sociais,
- Lemos, L. M. (2008). O global e o local numa lógica reticular. (9), 77-91.
- Liberado, J. d. S. (2017). *A Inovação Social nas Políticas Públicas de Proximidade* Universidade de Évora]. Évora.
- Lindblom, C. E. (1959). The science of "muddling through". *Public Administration Review*, 19, 79-88.
- Ling, T. (2002). Delivering joined-up government in the UK: dimensions, issues and problems. *Public administration*, 80(4), 615-642.
- Lipsky, M. (1969). *Towards a theory of street-level bureaucracy* Annual Meeting of the American Political Science Association, New York.
- Lipsky, M. (1980). Introduction: The Critical Role of Street-Level Bureaucrats. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, 3-25.
- Lipsky, M. (2010a). Preface. Dilemmas of the Individual in Public Services. In *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services* (pp. 11-23). Russell Sage Foundation.
- Lipsky, M. (2010b). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation.
- Lødemel, I., & Moreira, A. (2014). *Activation Or Workfare?: Governance and Neo-liberal Convergence*. Oxford University Press.
- MacInnes, J. (2019a). *Little quick fix: Know your variables*. Sage Publications Ltd.
- MacInnes, J. (2019b). *Little quick fix: Statistical significance*. Sage Publications Ltd.
- MacNaughton, G. (2015). Human Rights Impact Assessment: A Method for Healthy Policymaking. *Health & Human Rights Journal*, 17(1), 63-75.
- Magone, J. (2017). A governança dos fundos de coesão em Portugal. Um caso de europeização superficial. *Relações Internacionais*(53), 55-69. <https://doi.org/10.23906/ri2017.53a05>
- Marks, G., Hooghe, L., & Blank, K. (1996). European integration from the 1980s: State-centric v. multi-level governance. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 34(3), 341-378.
- Maroco, J. (2018). *Análise Estatística com o SPSS Statistics*. (7ª ed.). ReportNumber, Lda.
- Marques, J. F. (2016). *Itinerário de uma política: olhares sobre o rendimento social de inserção no concelho de Aveiro* [Tese de doutoramento em Serviço Social,

- Instituto Superior de Serviço Social de Lisboa da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Lusíada]. Lisboa.
- Marques, R. M. P. (2017). *Problemas sociais complexos e governação integrada* [Tese de doutoramento, Universidade de Lisboa]. Lisboa.
- Matos, M. d. C. d. S. N. d. (2013). *Governança e Políticas Públicas em Territórios de Baixa Densidade*
- Mead, L. (1986). *Beyond Entitlement: The Limits of Benevolence*. New York: Free Press.
- Mead, L. (2008). *Beyond entitlement: The Social Obligations of Citizenship*. Simon and Schuster.
- Meuleman, L. (2006). Internal meta-governance as a new challenge for management development in public administration. *Director*, 31(6), 21827020.
- Meuleman, L. (2008). *Public management and the metagovernance of hierarchies, networks and markets: The feasibility of designing and managing governance style combinations*. Springer Science & Business Media.
- Meuleman, L. (2011). Metagoverning governance styles - broadening the public manager's action perspective. In *Interactive Policy Making, Metagovernance and Democracy* (pp. 95-104). Colchester: ECPR Press.
- Meuleman, L. (2012). *Transgovernance: advancing sustainability governance*. Springer.
- Meuleman, L. (2015). Owl meets beehive: how impact assessment and governance relate. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 33(1), 4-15.  
<https://doi.org/10.1080/14615517.2014.956436>
- Millar, R., & Hall, K. (2013). Social Return on Investment (SROI) and Performance Measurement. *Public Management Review*, 15(6), 923-941.  
<https://doi.org/10.1080/14719037.2012.698857>
- Mira, R. P. (2015). A avaliação dos impactos sociais através da metodologia SROI: estudo de caso: Cooperativa Fruta Feia. 90-90.  
<https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Mitchell, R. K., Agle, B. R., & Wood, D. J. (1997). Toward a theory of stakeholder identification and salience: Defining the principle of who and what really counts. *Academy of management review*, 22(4), 853-886.
- Mittelstadt, J. (2006). *From Welfare to Workfare: The Unintended Consequences of Liberal Reform, 1945-1965*. University of North Carolina Press.
- Monteiro, A. (1996). A avaliação nos projectos de intervenção social: reflexões a partir de uma prática. *Sociologia, Problemas e Praticas*, n.º.22, 137-154.

- Monteiro, S., & Horta, A. (2018). Governança multinível em Portugal: Fundamentos teórico-conceituais. *Agência de Desenvolvimento e Coesão, Coleção Políticas e Territórios*, 1-34.
- Monteiro, S., & Romão, N. (2018). Governança Multiníveis em Portugal: Descentralização Sub-Regional e Local e o Papel dos Fundos Europeus [Working Paper]. *Coleção Políticas e Territórios*, 35. (Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I. P.)
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard university press.
- Moore, M. H. (2013). *Recognizing public value*. Harvard University Press.
- Morais, A. M., & Neves, I. P. (2007). Fazer investigação usando uma abordagem metodológica mista. *Revista Portuguesa de Educação*, 20(2), 75-104. [http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/4392/1/Morais\\_A\\_M\\_&\\_Neves\\_I\\_P\\_Fazer\\_Investigacao.pdf](http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/4392/1/Morais_A_M_&_Neves_I_P_Fazer_Investigacao.pdf)
- Moran, M., Rein, M., & Goodin, R. E. (2006). *The Oxford handbook of public policy*. Oxford University Press.
- Mota, L. F. D. O. (2010). *Implementação de Políticas Públicas em Quadros de Public Governance - Colaboração Inter-organizacional como Factor-Chave: O Caso dos Centros Novas Oportunidades do Distrito de Lisboa*
- Moulaert, F., Martinelli, F., Swyngedouw, E., & Gonzalez, S. (2005). Towards Alternative Model(s) of Local Innovation. *Urban Studies*, 42(11), 1969-1990. <https://doi.org/10.1080/00420980500279893>
- Moulaert, F., Swyngedouw, E., Häussermann, H., Healey, P., Vicari Haddock, S., Cavola, L., Novy, A., & Morgan, K. (2007). *Social Innovations, Governance and Community Building*. [SINGOCOM Final Report].
- Moura, M. H. F. (2006). *Serviço Social e Modelos de Intervenção: da sociedade industrial à sociedade do risco* [Dissertação de Doutoramento em Ciências do Serviço Social, Universidade do Porto]. Porto.
- Mulgan, G. (2010). Measuring social value. *Stanford Social Innovation Review*, 8(3), 38-43.
- Mulgan, G., Breckon, J., Tarrega, M., Bakhshi, H., Davies, J., Khan, H., & Finnis, A. (2019). *Public Value: How can it be measured, managed and grown?* Nesta. [https://media.nesta.org.uk/documents/Public\\_Value\\_WEB.pdf](https://media.nesta.org.uk/documents/Public_Value_WEB.pdf)

- Mulgan, G., Tucker, S., Ali, R., & Sanders, B. (2007). *Social innovation: what it is, why it matters and how it can be accelerated*. Young Foundation.
- Mumford, M. (2002). Social innovation: ten cases from Benjamin Franklin. *Creativity research journal*, 14(2), 253-266.
- Murray, R., Caulier-Grice, J., & Mulgan, G. (2010). *The open book of social innovation* (National Endowment for Science, Technology and the Arts ed.). The Young Foundation.
- Nagel, S. S. (2002). *Handbook of Public Policy Evaluation*. SAGE Publications.
- Nicholls, J., Lawlor, E., Neitzert, E., Goodspeed, T., Cupitt, E. B. S., Durie, W. A. C. F. S., Inglis, J., Leathem, K., Lumley, T., & Piper, R. (2012). A guide to Social Return on Investment. *Update*(January), 108-108.  
[http://www.thesroinetwork.org/publications/doc\\_details/241-a-guide-to-social-return-on-investment-2012](http://www.thesroinetwork.org/publications/doc_details/241-a-guide-to-social-return-on-investment-2012)
- O'Toole, L. J., Jr. (2003). Interorganizational Relations in Implementation. In *Handbook of Public Administration*. SAGE Publications Ltd.
- OECD. (2011). *The OECD Innovation Strategy. Getting a Head Start on Tomorrow*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264083479>
- OIT, O. I. d. T. (2003). *A luta contra a pobreza e a exclusão social em Portugal. Experiências do programa nacional de luta contra a pobreza*. Bureau Internacional do Trabalho. Programa Estratégias e Técnicas contra a Exclusão Social e a Pobreza.
- Oliveira, A. M. d. C. (2016). *A teoria das forças: um referencial para a prática na intervenção social*. Universidade Católica Editora.
- Otto, H.-u. (2018). Profession under attack - Contradictions of Social Work enmeshed in the service base welfare state. In *Book of abstracts: Social Work and Solidarity in Search of New Paradigms*. 16th Annual TISSA Conference 2018.
- Paranhos, R., Filho, D. B. F., Rocha, E. C. d., Silva Júnior, J. A. d., & Freitas, D. (2016). Uma introdução aos métodos mistos. *Sociologias*, 18(42), 384-411.  
<https://doi.org/10.1590/15174522-018004221>
- Patton, M. Q. (2010). *Developmental evaluation: Applying complexity concepts to enhance innovation and use*. Guilford press.
- Pawson, R. (2002). Evidence-based policy: The promise of realist synthesis'. *Evaluation*, 8(3), 340-358.

- Pawson, R., & Excellence, S. C. I. f. (2003). *Types and Quality of Knowledge in Social Care*. Social Care Institute for Excellence.
- Pawson, R., Tilley, N., & Tilley, N. (1997). *Realistic evaluation*. sage.
- Payne, M. (2002). Teoria do Trabalho Social Moderno, Coimbra. *Quarteto*.
- Peersman, G. (2014). Overview: Data Collection and Analysis Methods in Impact Evaluation. *Methodological Briefs: Impact Evaluation*(10), 21-21. [http://devinfoolive.info/impact\\_evaluation/ie/img/downloads/Data\\_collection\\_and\\_Analysis\\_ENG.pdf](http://devinfoolive.info/impact_evaluation/ie/img/downloads/Data_collection_and_Analysis_ENG.pdf)
- Pereira, M., & Carranca, M. A. (2011). Coesão territorial e governança: abordagem multi-escalar. In *Trunfos de uma Geografia Activa: desenvolvimento local, ambiente, ordenamento e tecnologia* (pp. 421-428). Imprensa da Universidade de Coimbra. [https://doi.org/10.14195/978-989-26-0244-8\\_46](https://doi.org/10.14195/978-989-26-0244-8_46)
- Pereirinha, J. A. (2008). *Política social: fundamentos da actuação das políticas públicas*. Universidade Aberta.
- Pereirinha, J. A., & Carolo, D. F. (2006). Construção do Estado-providência em Portugal no período do Estado- Novo (1935-1974): notas sobre a evolução da despesa social 1. *Dados*(XXVI), 17-18.
- Pereirinha, J. A., & Carolo, D. F. (2009). A Construção Do Estado-Providência Em Portugal: Evolução Da Despesa Social De 1935 a 2003. *Database*, 40.
- Pereirinha, J. A. c., Pereira, E., Branco, F., Amaro, M. I., & Costa, D. (2020). *Rendimento adequado em Portugal - Um estudo sobre o rendimento suficiente para viver com dignidade em Portugal*. Almedina.
- Pestana, M. H., & Gageiro, J. N. (2014). *Análise de dados para ciências sociais: a complementaridade do SPSS* (6ª ed.). Sílabo.
- Peters, B. G. (2018). *American Public Policy: Promise and Performance*. SAGE Publications.
- Phills, J., Deiglmeier, K., & Miller, D. (2008). Rediscovering social innovation. *Stanford Social Innovation Review*, 6(4), 34-43.
- Pierre, J. (1999). Models of urban governance: The institutional dimension of urban politics. *Urban affairs review*, 34(3), 372-396.
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2000). *Governance, politics and the state*. St Martin's.
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2019). *Governance, politics and the state*. Red Globe Press.
- Pires, R. C. (2015). O que é a Inovação Social? , 39.



- POISE, P. O. I. S. e. E. (2021). *Lista de projetos aprovados Eixo 1- Eixo 2 - Eixo 3 - Eixo 4 reportada a 2021/04/01*. Disponível em [https://poise.portugal2020.pt/documents/10180/115653/Lista\\_de\\_Operacoes\\_Aprovadas\\_POISE\\_05.04.2021\\_.xlsx/dcc08b96-06f7-4119-93af-24e01a480fcd](https://poise.portugal2020.pt/documents/10180/115653/Lista_de_Operacoes_Aprovadas_POISE_05.04.2021_.xlsx/dcc08b96-06f7-4119-93af-24e01a480fcd)
- Pollitt, C. (2003). Joined-up government: a survey. *Political studies review*, 1(1), 34-49.
- Pressman, J., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation*. University of California Press.
- Quivy, R., & Campenhoudt, L. V. (2008). *Manual de investigação em Ciências Sociais*. Gradiva.
- Rabinovitz, F. F., & Rein, M. (2009). La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción. In *La Implementacion de las Politicas* (pp. 147-184). Miguel Angel Porrua.
- Resende, R. (2016). Técnica de investigação qualitativa: ETCI. *Journal of Sport Pedagogy & Research*, 2(1), 50-57.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: governing without government. *Political studies*, 44(4), 652-667.
- Rhodes, R. A. W. (2007). Understanding Governance: Ten Years On. *Organization Studies*, 28(8), 1243-1264. <https://doi.org/10.1177/0170840607076586>
- Rhodes, R. A. W. (2017). Understanding governance: 20 years on. *Chinese edition of Understanding Governance*, 29.
- Rietbergen-McCracken, J., & Narayan-Parker, D. (1998). *Participation and Social Assessment: Tools and Techniques*. International Bank for Reconstruction and Development/World Bank.
- Robertis, C. d. (2011). Metodologia da intervenção em trabalho social. *Porto: Porto Editora*.
- Rodrigues, F., & Stoer, S. (1998). *Entre parceria e partenariado: amigos amigos, negócios à parte*. Celta.
- Rodrigues, F. P. (2021). *Ação Social em Portugal: transferência para as autarquias* Oficina Prática do Conhecimento, Núcleo Distrital de Beja da EAPN Portugal/ Rede Europeia Anti-Pobreza. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=w8z9bEBkfH4&t=28s> [consultado em 29/10/2021]
- Rodrigues, M. (2011). O Impacto da Europeização nos Padrões de Governança em Portugal: uma Análise de Redes Sociais. Comunicação apresentação no XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais,

- Rodrigues, M. d. L., & Carreiras, H. (2017). *Exercícios de Análise de Políticas Públicas* 2. Mundos Sociais.
- Rodrigues, M. d. L., Serrano, A., Rodrigues, C. L., Balsa, F., Nogueira, J. M., Malheiro, L. C. R., Araújo, L., Matroca, M., Rodrigues, M. d. L., Coelho, M. J., Ministro, P., Pimpão, R., Silva, R. C. d., Carvalho, R., Rodrigues, S., & Alves, T. (2014). *Exercícios de análise de políticas públicas* (Vol. 1.<sup>a</sup> edição). <https://www.incm.pt/portal/bo/produtos/anexos/10247020150105143732788.pdf>
- Rodrigues, M. d. L., & Silva, P. A. (2016). A constituição e as políticas públicas em Portugal. *Sociologia, Problemas e Práticas*(NE), 23-32. <https://doi.org/10.7458/SPP2016NE10347>
- Rodrigues, M. d. L., & Silva, P. A. e. (2012). *Políticas Públicas em Portugal*. INCM.
- Rodrigues, M. J. (1993). Avaliação e aprendizagem social: uma proposta de metodologia. *Dinâmica - Centro de Estudos sobre a Mudança Socioeconómica*.
- Rog, D. J., Fitzpatrick, J. L., & Conner, R. F. (2012). *Context: A Framework for Its Influence on Evaluation Practice: New Directions for Evaluation, Number 135* (Vol. 110). John Wiley & Sons.
- Rogers, P. (2014). Overview of Impact Evaluation. *Methodological Briefs: Impact Evaluation* 1(1), 20-20. Disponível em: [http://devinfohive.info/impact\\_evaluation/ie/img/downloads/Overview\\_ENG.pdf](http://devinfohive.info/impact_evaluation/ie/img/downloads/Overview_ENG.pdf) [consultado em 29/10/2021]
- Rosanvallon, P. (1981). *La crise de l'État*. providence.
- Rowley, T. J. (1997). Moving beyond dyadic ties: A network theory of stakeholder influences. *Academy of management review*, 22(4), 887-910.
- Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1980). The implementation of public policy: A framework of analysis. *Policy studies journal*, 8(4), 538-560.
- Sabatier, P. A., & Jenkins-smith, H. C. (1993). *Policy Change And Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Avalon Publishing.
- Santos, A. J. R. d. (2020). *Avaliação e Gestão de Impacto Social: estudo exploratório de um conjunto de instrumentos numa Entidade da Economia Social. Aplicação do SIM Toolkit* Instituto Politécnico de Leiria].
- Santos, B. d. S. (1987). O Estado, a Sociedade e as Políticas Sociais. O caso das políticas de saúde. *Revista Crítica de Ciências Sociais*(23), 62.

- Santos, B. d. S. (1990). *O Estado e a Sociedade em Portugal (1934-1989)*. Edições Afrontamento.
- Santos, B. d. S. (1991). *State, Wage Relations and Social Welfare in the Semiperiphery: the Case of Portugal*. Centro de Estudos Sociais.
- Santos, B. d. S. (1993). *Portugal: Um Retrato Singular*. Edições Afrontamento.
- Santos, C. C. (2012). Organização da prática profissional do Serviço Social em modelos de intervenção social. *Intervenção Social*(39), 121-144. <https://doi.org/https://doi.org/10.34628/11m4-bj87>
- Santos, C. C. (2016). Políticas de família: uma reflexão crítica e evolutiva das políticas de apoio à família em Portugal. In C. P. Albuquerque & H. Amaro da Luz (Eds.), *Políticas sociais em Tempos de Crise. Perspetivas, tendências e questões críticas* (pp. 145-175). Factor - Edições de Ciências Sociais, Forenses e de Educação.
- Schiefer, U., Bal-Dobel, L., Batista, A., Dobel, R., Nogueira, J., & Teixeira, P. (2006). *MAPA - Manual de Planeamento e Avaliação de Projectos*. Principia Editora.
- Schubert, K., Hegelich, S., & Bazant, U. (2009). *The handbook of European welfare systems* (K. Schubert, S. Hegelich, & U. Bazant, Eds.). Routledge.
- Scriven, M. (1967). The methodology of evaluation (AERA Monograph series on curriculum evaluation, No. 1). *New York: Rand Mc Nally*.
- Senghaas, M. (2021). Street-Level Judgements about Welfare Deservingness: How Jobcentre Advisors Decide about the Individual Mix of ‘Support’ and ‘Demand’ in the Delivery of Activation Policies. *Social Policy and Society*, 1-15. <https://doi.org/10.1017/S1474746420000408>
- Silva, A. A. d., & Almeida, J. (2015). Palcos de inovação social: atores em movimento (s). *Sociologia*, 30, 35-54.
- Silva, A. S. (1994). Alguns temas para pensar a mudança social. *Educação, Sociedade e Culturas*, 1, 105-128.
- Silva, F. C. d. (2013). Os portugueses e o Estado-Providência. Uma perspectiva comparada. In *Atitudes Sociais dos Portugueses* (Vol. 12, pp. 42). Imprensa de Ciências Sociais.
- Simon, H. A. (1946). The Proverbs of Administration. *Public Administration Review*, 6, 53. <https://doi.org/10.2307/973030>
- Simon, H. A. (1957). *Models of man: social and rational*. John Wiley & Sons. Inc.
- Soromenho-Marques, V. (2018). Ética e políticas públicas. In *Metodologias de Avaliação de Políticas Públicas* (pp. 39-50). Imprensa da Universidade de Lisboa.

- Souza, C. (2006). Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*(16), 20-45. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>
- Sposati, A., & Rodrigues, F. (1995). Sociedade-Providência: Uma estratégia de regulação social. *Revista Crítica de Ciências Sociais*(42), 28.
- Stake, R. (2003). Responsive evaluation. In *International handbook of educational evaluation* (pp. 63-68). Springer.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International social science journal*, 50(155), 17-28. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/1468-2451.00106>
- Stufflebeam, D. L. (2001). Evaluation models. *New directions for evaluation*, 2001(89), 7-98.
- Stufflebeam, D. L., & Coryn, C. L. (2014). *Evaluation theory, models, and applications* (Vol. 50). John Wiley & Sons.
- Taylor, C. N., Goodrich, C. G., & Bryan, C. H. (1990). *Social assessment: theory, process and techniques*. Centre for Resource Management.
- Tinôco, D. d. S. (2008). Modelos Contemporâneos de Análise de Políticas Públicas na França: análise sequencial, análise cognitiva e análise de redes. *Interface*, 5(1), 43-56.
- Tsukamoto, M. G. P. M. (2017). *Governança multiníveis em territórios de Baixa Densidade: as Comunidades Intermunicipais do Alto Alentejo e da Beira Baixa* [Mestrado em Gestão do Território - Planeamento e Ordenamento do Território, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa]. Lisboa.
- UE, U. E. (1984). *Decisão do Conselho de 19/12/1984*.
- UNDP, U. N. D. P. (2009). Handbook on Planning , Monitoring and Evaluating for Development Results. *Undp*, 1-232. Disponível em: <http://www.undp.org/eo/handbook> [consultado em 29/10/2021]
- UNEG, I. E. T. F. (2013). Impact evaluation in UN Agency Evaluation Systems: Guidance on Selection Planning and Management. *UNEG Guidance Documents*(August). Disponível em: <http://www.uneval.org/document/detail/1433> [consultado em 29/10/2021]
- Valente, J., & Marques Dos Santos, P. (2019). A implementação de ferramentas de gestão estratégica nas organizações da economia social—um estudo sobre as OES do concelho de Castelo de Paiva. Disponível em:

<https://repositorio.ipv.pt/bitstream/10400.19/6127/1/valente%20e%20santos.pdf>

[consultado em 29/10/2021]

- Van der Heiden, N., Baker, K., Considine, M., Edelenbos, J., Esmark, A., Fotel, T., Kars, M., Klijn, E.-H., Koppenjan, J., & Krummenacher, P. (2013). *Interactive policy making, metagovernance and democracy*. ECPR press.
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration & Society*, 6, 445 - 488. <https://doi.org/10.1177/009539977500600404>
- Van Meter, D. S., Van Horn, C. E., Villanueva, L. F. A., Rabinovitz, F. F., Elmore, R. F., & Rein, M. (2009). *La Implementacion de las Politicas*. Miguel Angel Porrua.
- Van Oorschot, W. (1991). Non-take-up of social security benefits in Europe. *Journal of European social policy*, 1(1), 15-30.
- Van Oorschot, W. (2000). Who should get what, and why? On deservingness criteria and the conditionality of solidarity among the public. *Policy Politics*, 28(1), 33-48.
- Van Oorschot, W. (2006). Making the difference in social Europe: deservingness perceptions among citizens of European welfare states. *Journal of European social policy*, 16(1), 23-42.
- Van Oorschot, W., & Arts, W. (2005). The social capital of European welfare states: The crowding out hypothesis revisited. *Journal of European social policy*, 15(1), 5-26.
- Van Oorschot, W., Arts, W., & Gelissen, J. (2006). Social capital in Europe: Measurement and social and regional distribution of a multifaceted phenomenon. *Acta sociologica*, 49(2), 149-167.
- Van Oorschot, W., & Halman, L. (2000). Blame or fate, individual or social? *European Societies*, 2(1), 1-28.
- Van Oorschot, W., Opielka, M., & Pfau-Effinger, B. (2008). *Culture and welfare state: Values and social policy in comparative perspective*. Edward Elgar Publishing.
- Vanclay, F. (1999). Social impact assessment. In J. Petts (Ed.), *Handbook of environmental impact assessment* (Vol. 1, pp. 301-326). Blackwell.
- Vanclay, F. (2002). Conceptualising social impacts. *Environmental Impact Assessment Review*, 22(3), 183-211. [https://doi.org/10.1016/S0195-9255\(01\)00105-6](https://doi.org/10.1016/S0195-9255(01)00105-6)
- Varela, R. (2013). *A segurança social é sustentável. Trabalho, Estado e segurança social em Portugal*. Bertrand.

- Vicente, N. M. S. M. (2015). *Impacto Das Medidas De Austeridade Na Política De Segurança Social E No Trabalho Dos Assistentes Sociais Afetos Ao Rendimento Social De Inserção No Distrito De Coimbra* Instituto Superior Miguel Torga]. Coimbra. Disponível em: <https://repositorio.ismt.pt/bitstream/123456789/515/1/TESE%20MESTRADO%20SS%20Nat%C3%A9rcia.pdf> [consultado em 29/10/2021]
- Vieira, I. d. F. (2017). *A participação: um paradigma para a intervenção social*. Universidade Católica Editora.
- Vilelas, J. (2017). *Investigação - O processo de construção do conhecimento* (2ª ed.). Edições Sílabo.
- Vossole, J. V. (2013). A crise de legitimidade da governança climática global. Combinação de uma perspetiva marxista e polanyiana. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 100, 153-176. <https://doi.org/10.4000/rccs.5275>
- Wacquant, L. (2009). *Punishing the poor: The neoliberal government of social insecurity*. Duke University Press.
- Wacquant, L. (2010). Crafting the neoliberal state: workfare, prisonfare, and social insecurity. *Sociological Forum*,
- WB, W. B. (2004). *Monitorização e Avaliação: algumas ferramentas, métodos e abordagens* (B. World, Ed.).
- Weiss, C. H. (1995). Nothing as practical as good theory: Exploring theory-based evaluation for comprehensive community initiatives for children and families. *New approaches to evaluating community initiatives: Concepts, methods, and contexts*, 1, 65-92.
- White, H., & Raitzer, D. A. (2017). *Impact evaluation of development interventions: a practical guide*. Disponível em: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&scope=site&db=nlebk&db=nlabk&AN=1850981> [consultado em 29/10/2021]
- Winter, S. C. (2003). Implementation Perspectives: Status and Reconsideration. In *Handbook of Public Administration*. SAGE Publications Ltd.

## **Anexos**

# Anexo I – Ficha de caracterização das Redes

## Locais de Intervenção Social

Os objetivos da RLIS são conceptualizados da seguinte forma: “a) Garantir o acolhimento social imediato e permanente em situações de crise e ou emergência social; b) Assegurar o atendimento / acompanhamento social das situações de vulnerabilidade, bem como disponibilizar apoios financeiros de carácter eventual a agregados familiares em situação de comprovada carência económica; c) Assegurar a coordenação eficiente de todos os meios e recursos que integram a rede; d) Reforçar a plataforma de cooperação estabelecida com as instituições que localmente desenvolvem respostas sociais no âmbito da ação social.” (Despacho n.º 12154/2013).

Esta medida de política tem em consideração não somente “as linhas de ação definidas no Programa de Emergência Social, as quais fortalecem a capacidade das instituições sociais em desenvolverem uma intervenção que garanta novas e melhores respostas de proximidade aos cidadãos”, mas também “as bases gerais do sistema da segurança social, a prevenção e reparação das situações de carência e desigualdade sociais, bem como de dependência, de disfunção ou exclusão” (Despacho 12154/2013). Neste sentido, a RLIS pretende consubstanciar uma lógica, não de replicação ou sobreposição de respostas, mas antes uma cultura de articulação de recursos e de prerrogativas enquanto “estratégia de reforço da coesão social”, por via do trabalho em rede “entre os serviços descentralizados da segurança social, as instituições e os demais agentes da comunidade” (*idem*).

O papel das organizações sociais de base local é, neste processo, particularmente enfatizado, uma vez que, “pela sua proximidade, têm um conhecimento mais aprofundado das reais necessidades da população, em cada território, e deste modo constituem-se como estruturas nucleares para operacionalização e descentralização dos recursos conducentes à prestação de respostas imediatas e ainda ao adequado acompanhamento social das situações de maior vulnerabilidade” (Despacho n.º 12154/2013).

Os pressupostos fundamentais apresentados como subjacentes a esta medida política são, assim, a eficácia, a adequabilidade e a eficiência das respostas às necessidades concretas da população mais vulnerável, por via de uma parceria estratégica de âmbito local. Com efeito, a RLIS apresenta como princípios orientadores a



contratualização de todos os intervenientes (cidadãos, famílias, instituições públicas e privadas), a cultura de direitos e obrigações (promoção da cidadania e cumprimento de deveres), a transversalidade (integração das políticas, programas e medidas de vários setores e a articulação com as entidades de diferentes áreas) e a intervenção de proximidade (aproximar os serviços aos cidadãos na resposta às suas necessidades) (Despacho n.º 12154/2013). Do mesmo modo, esta legislação aponta a inovação social como orientação e como produto de uma forma renovada de conceber os recursos e problemas locais, pela implementação de novos mecanismos de atuação e diferentes estratégias de ação que se adequem às necessidades sociais atuais, bem como às especificidades territoriais.

No decurso das alterações legislativas, é de salientar uma transformação, que não deixa de ser reveladora, na metodologia de intervenção e, por inerência, nos objetivos a atingir pela Rede Local, amplificando, desta forma, os objetivos iniciais enunciados. Inicialmente, previa-se, como base de atuação da RLIS, a disponibilização de apoios financeiros às populações vulneráveis, mas em 2014 tal propósito é amplificado ao “acompanhamento social das situações de vulnerabilidade, nomeadamente através da gestão, a nível local, dos programas criados para esse efeito” e à garantia dos “recursos necessários para fazer face às situações de crise e ou emergência social, bem como de comprovada carência económica” (“Despacho n.º 11675/2014, de 18 de setembro,”). De referir ainda o aumento de objetivos no âmbito do trabalho colaborativo bem como a introdução de um objetivo que reforça a promoção da inovação social.

No caso da RLIS, o processo de “*policy making*” revela não só uma reformulação dos seus objetivos, como o propósito de alargamento dos modos de intervenção, reconhecendo que a mera assistência financeira não era suficiente, sendo essenciais programas de ação mais estruturantes e reticulares, de âmbito local, porém com regulação e implicações supralocais.

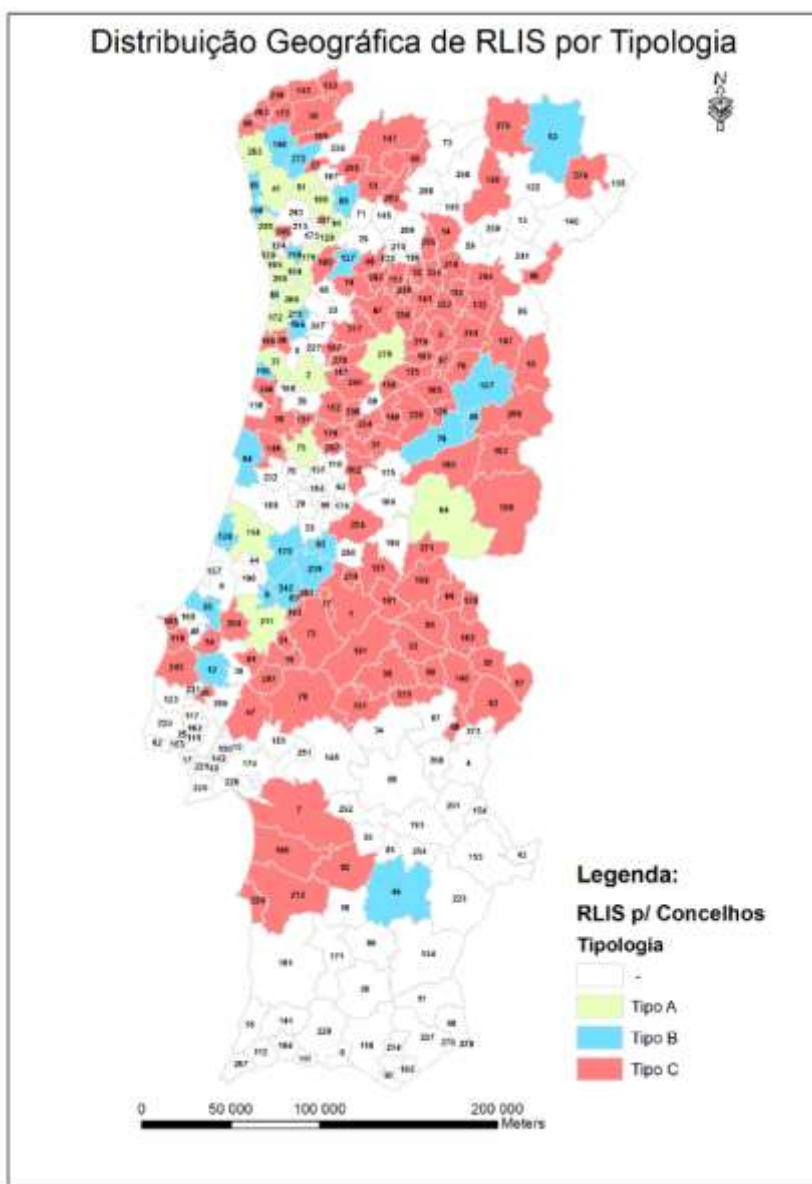
Após mais de um ano de funcionamento dos projetos-piloto em 12 concelhos portugueses e a introdução de alterações legislativas à política RLIS, teve lugar, em junho de 2015, o concurso nacional para apresentação de candidaturas (aviso n.º POISE-38-2015-09) à implementação de projetos RLIS, financiada pelo Programa Operacional Inclusão e Social Emprego (POISE), Tipologia de Operação – 3.23 – Rede Local de Intervenção Social, (Código de Operação: POISE-03-4538-FSE-000087), cofinanciada pelo Fundo Social Europeu.

A análise da candidatura suscita questões relativamente à equidade na distribuição destes recursos, na medida em que, apesar de, no Despacho n.º 12154/2013, de 24 setembro, se estipular que “[a] RLIS tem âmbito de aplicação em todo o território continental”, na verdade apenas se puderam candidatar 163 dos 278 concelhos (cobertura de 58,6%).

Os territórios abrangidos pelos projetos-piloto da RLIS foram Bragança, Vila Real, Braga, Porto, Évora, Setúbal, Guarda, Aveiro e Coimbra. De acordo com as informações do Concurso para apresentação de candidaturas, aviso n.º POISE-38-2015-09, os concelhos de Vila Real, Évora e Setúbal, apesar de terem tido um projeto-piloto, não foram contemplados na candidatura de 2015. Também é interessante observar que Braga, Porto, Aveiro e Coimbra foram enquadrados na tipologia A e Bragança e Guarda na tipologia B.

Para melhor compreender a abrangência nacional da implementação da RLIS, elaborou-se um mapa com a identificação dos territórios que poderiam apresentar candidatura. Pela análise do referido mapa, verifica-se uma predominância de territórios abrangidos na zona norte e centro do país. Quando se analisa o regulamento da candidatura, é perceptível que os territórios foram distribuídos por tipologias, sendo que em cada tipologia se verificam especificidades que importa referir. No que diz respeito aos territórios de tipologia A, constata-se que em 13 concelhos é possível apresentar apenas uma candidatura (de abrangência concelhia) e nos restantes 8 se pode apresentar mais do que uma candidatura (cada RLIS abrange determinadas freguesias, coexistindo 2 ou 4 RLIS no mesmo concelho). A situação na tipologia B é um pouco diferente, na medida em que, à semelhança da tipologia A, existem 18 concelhos que se podem candidatar a uma RLIS (de abrangência concelhia), mas existem outros 6 concelhos que têm de partilhar a mesma RLIS com outro concelho. A situação repete-se na tipologia C, coexistindo territórios em que se podem candidatar a uma RLIS de abrangência concelhia (1 concelho = 1 RLIS) e territórios cujas RLIS podem abranger dois ou três concelhos.

Figura 83 – Mapa de identificação dos territórios abrangidos pelo concurso para apresentação de candidaturas à RLIS



Fonte: Produção própria, com recurso ao Sistema de Informação Geográfica, baseada nas informações do Concurso para apresentação de candidaturas, aviso n° POISE-38-2015-09

Apesar de se compreender os motivos económicos desta distribuição (concelhos com menos densidade populacional partilham recursos), em termos operativos, a ampliação do território abrangido e, conseqüentemente, a distância, quer física, quer temporal, entre os serviços e as populações poderá apresentar desafios ao nível da qualidade de serviços prestados e do pressuposto da intervenção de proximidade.

Para além da análise da candidatura, é importante observar os territórios em que a RLIS foi efetivamente executada, dado que a candidatura previa a concretização de 153 RLIS e apenas foram implementadas 121 (POISE, 2021).

A RLIS apoia pessoas e famílias em situação de maior vulnerabilidade social, na prevenção e reparação das situações de carência e desigualdade sociais, bem como de dependência, disfunção ou exclusão. Neste âmbito, foi criado o Serviço de Atendimento e Acompanhamento Social (SAAS). Os objetivos deste serviço são: informar, aconselhar e encaminhar a população para respostas, serviços ou prestações sociais adequadas a cada situação; apoiar as pessoas em situações de vulnerabilidade social; prevenir situações de pobreza e de exclusão social; contribuir para a aquisição e / ou fortalecimento das competências das pessoas e famílias, promovendo a sua autonomia e fortalecendo as redes de suporte familiar e social; assegurar o acompanhamento do percurso de inserção social de pessoas em situação de vulnerabilidade e mobilizar os recursos da comunidade adequados à progressiva autonomia pessoal, social e profissional.

Na legislação enquadradora e no aviso de candidatura, foram identificadas duas atividades: o atendimento social e o acompanhamento social. Destas emergem ações complementares, cuja execução é assegurada mediante uma filosofia de trabalho em rede e multidisciplinar, potenciada pelo grau de envolvimento e abrangência das instituições promotoras, assim como de outras instituições locais de responsabilidade em matéria de Ação Social.

### **Atividade 1 – Atendimento Social**

O Atendimento é uma resposta técnica, qualificada e personalizada, destinada a responder a situações de crise, vulnerabilidade e emergência social de forma célere e eficaz. Prevê o atendimento, informação e orientação de cada pessoa e / ou família, tendo em conta os seus direitos, deveres e responsabilidades, bem como os serviços adequados à situação e respetivo encaminhamento, quando se justifica.

A operacionalização desta atividade foi potenciada pela constituição de gabinetes de atendimento social descentralizados, promovendo uma maior proximidade à população local. Atendendo às características geográficas e demográficas de cada concelho, foram identificados locais estratégicos, em articulação com as entidades locais, com o intuito de facilitar o acesso de pessoas e famílias ao atendimento, principalmente as mais afetadas pelos fenómenos do isolamento social.

Assim, na maior parte dos projetos implementados, criaram-se um SAAS central (na sede do concelho), bem como SAAS descentralizados, localizados nas diferentes freguesias do/s concelho/s abrangido/s. Ressalve-se, a este propósito, que a operacionalização da RLIS assenta na proximidade às populações, bem como numa maior flexibilidade, prevendo, para o efeito, a existência de um horário alargado (pós-laboral), possibilitando a conciliação entre a vida pessoal e profissional das pessoas que beneficiam do programa.

### **Atividade 2 – Acompanhamento Social**

O Acompanhamento é uma resposta técnica, qualificada, continuada, que pretende prevenir, solucionar e minorar as vulnerabilidades sociais, potenciando a progressiva autonomização e inserção social de cidadãos e famílias. Implica a contratualização, ou seja, um compromisso reduzido a escrito, subscrito pelas partes envolvidas, com a identificação das ações de inserção social e comunitária.

A intervenção social prevista no âmbito do acompanhamento social preconiza, à semelhança do Serviço de Atendimento Social, uma maior aproximação aos cidadãos, sendo que se privilegiou a adoção de instrumentos e mecanismos potenciadores da mesma, nomeadamente os atendimentos ao domicílio, os SAAS descentralizados, formas de comunicação facilitadas (linhas telefónicas diretas, correio eletrónico, redes sociais) e o alargamento do horário de atendimento.

O “Manual Técnico para SAAS” define um padrão de serviço de atendimento e acompanhamento sociais (SAAS) prestados no âmbito do programa RLIS. O manual foi concebido pelo ISS e distribuído por todas as equipas RLIS aquando da frequência obrigatória de formação sobre procedimentos técnicos e metodologias de intervenção social (ministrada pelos Centros Distritais do ISS).

As Equipas Técnicas do SAAS foram constituídas de acordo com o disposto no art.º 6 do Despacho n.º 5743/2015, de 29 de maio, e respetiva declaração de retificação n.º 485/B, de 12 de junho, designadamente por uma equipa multidisciplinar, composta por técnicos superiores, com formação superior na área de ciências sociais ou humanidades, e por um coordenador (a dimensão de cada equipa dependia da tipologia de enquadramento).

## Anexo II – Consentimentos informados

### **Consentimento informado, esclarecido e livre para participação em estudos de investigação** (de acordo com a Declaração de Helsínquia e a Convenção de Oviedo) – **Inquéritos por questionário a equipas RLIS**

**Título do estudo:** Governança em territórios locais. Avaliação de Impacto social da Rede Local de Intervenção Social (RLIS) como mecanismo de inovação na intervenção social contemporânea.

**Enquadramento:** Investigação de doutoramento realizada no âmbito do Programa Interuniversitário de Doutoramento em Serviço Social, promovido Faculdade de Ciências Humanas da Universidade Católica Portuguesa e pela Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Coimbra, sob a orientação da Professora Doutora Cristina Maria Pinto Albuquerque.

**Explicação do estudo:** A investigação pretende compreender em que medida a RLIS, como medida de política assente em dinâmicas de governança local na resposta a situações de pobreza e exclusão social, traduz processos inovadores de compreensão dos problemas sociais, intervenção social e produção de resultados ou efeitos; e criar, a partir do estudo das RLIS, uma matriz analítica para a avaliação do impacto social das intervenções locais assentes em lógicas de governança em três dimensões articuladas: na vida das pessoas apoiadas, nas organizações e no território local.

**Explicitação da forma de participação:** A sua participação na investigação será através do preenchimento de um questionário com o intuito de identificar as principais características das RLIS nos territórios, designadamente:

- tipologia de intervenção (A, B ou C);
- caracterização do território de intervenção (nº de concelhos abrangidos e respetiva localização);
- caracterização da equipa técnica (nº de elementos, formação académica);
- execução do projeto (data de início e data de fim do projeto, recursos afetos à rúbrica 1. Encargos com pessoal, à rúbrica 2. Encargos diretos com a aquisição de bens e serviços e à rúbrica 3. Encargos gerais, taxa de execução por rúbrica a 31/12/2017 e a 31/12/2018);

- recursos disponibilizados pelo projeto (nº de viaturas, nº de espaços físicos de atendimento central criados e nº de espaços físicos de atendimento descentralizados criados que implicam pagamento de aluguer, horário de atendimento regular e alargado, disponibilização de outros meios de contacto);

- partilha de recursos (nº de viaturas, nº de espaços físicos de atendimento central e nº de espaços físicos de atendimento descentralizados cedidos por parceiros);

- indicadores contratualizados (aprovados em candidatura e, caso se aplique, indicadores alterados, data e motivo da alteração);

- execução física (dados extraídos da ASIP - Sistemas de Informação de Suporte à Organização do Processo Individual):

- o número de atendimentos sociais a 31/12/2017 e a 31/12/2018;
- o número de acompanhamentos sociais a 31/12/2017 e a 31/12/2018;
- o número de agregados familiares abrangidos a 31/12/2017 e a 31/12/2018;
- o número de Acordos de Inserção Social (AIS) formalizados a 31/12/2017 e a 31/12/2018;
- o número de AIS concluídos a 31/12/2017 e a 31/12/2018;
- o número de entrevistas no serviço realizadas a 31/12/2017 e a 31/12/2018;
- o número de entrevistas no domicílio realizadas a 31/12/2017 e a 31/12/2018;
- o número de contactos telefónicos realizadas a 31/12/2017 e a 31/12/2018;
- o número de articulações com outros serviços realizadas a 31/12/2017 e a 31/12/2018;

- relações interinstitucionais (identificação das instituições com que mais articulam no âmbito do atendimento e acompanhamento social; identificação das instituições com que mais articulam para cedência ou partilha de espaços ou bens; identificação das instituições que encaminham mais processos de ação social);

- metodologias de intervenção utilizadas (modalidade de gestão de caso; acompanhamento social em articulação com outras instituições; visitas domiciliárias em parceria com outras instituições; partilha de informações com outras instituições no âmbito do atendimento e acompanhamento social);

- atividades inovadoras (identificação das respostas sociais inovadoras programadas em candidatura; identificação das atividades implementadas; explicitação dos motivos para a não execução de atividade/s, caso se justifique);

- relações de governança multiníveis estabelecidas (identificação dos momentos de partilha de informações e decisões no âmbito do atendimento e acompanhamento social).

O inquérito por questionário será aplicado a todas as equipas RLIS em funcionamento. Cabe a cada equipa decidir quem será o elemento que preencherá o questionário ou se será preenchido em equipa. Os inquéritos serão enviados às equipas, em data acordada previamente e será preenchido através de uma plataforma informática disponibilizada para o efeito (envio do link através de correio eletrónico). Estima-se que o preenchimento do inquérito tenha uma duração de 45 minutos aproximadamente. Os dados recolhidos serão tratados estatisticamente e farão parte integrante da investigação.

**Condições e financiamento:** a participação é de carácter voluntário e, a recusa de participação, não acarreta quaisquer prejuízos, assistenciais ou outros; não haverá direito a pagamento de deslocações ou a quaisquer outras contrapartidas referentes à participação na investigação.

**Confidencialidade e anonimato:** O anonimato do/a participante/a e de quaisquer informações que o/a possam identificar será garantido. Os dados recolhidos serão utilizados exclusivamente para a investigação em curso. Fica garantido que a identificação dos/as participantes nunca será tornada pública.

#### **Agradece-se a participação na presente investigação**

**Identificação da investigadora:** Cristiana Dias de Almeida, doutoranda do Programa Interuniversitário de Doutoramento em Serviço Social, bolsreira de doutoramento da FCT (SFRH/BD/132279/2017), contactável através do telemóvel n.º 965474079 ou do endereço eletrónico [diasalmeida@gmail.com](mailto:diasalmeida@gmail.com).

Por favor, leia com atenção a seguinte informação. Se achar que algo está incorreto ou que não está claro, não hesite em solicitar mais informações. Se concorda com a proposta que lhe foi feita, queira assinar este documento.

Declaro ter lido e compreendido este documento, bem como as informações verbais que me foram fornecidas pela pessoa que acima assina. Foi-me garantida a possibilidade de, em qualquer altura, recusar participar neste estudo sem qualquer tipo de consequências. Desta forma, aceito participar neste estudo e permito a utilização dos dados que de forma voluntária forneço, confiando em que apenas serão utilizados para esta investigação e nas garantias de confidencialidade e anonimato que me são dadas pela investigadora.

Nome: \_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_ Data: \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_

Assinatura da investigadora responsável pelo estudo: Cristiana Dias de Almeida



## **Consentimento informado, esclarecido e livre para participação em estudos de investigação** (de acordo com a Declaração de Helsínquia e a Convenção de Oviedo) – **Entrevistas**

**Título do estudo:** Governança em territórios locais. Avaliação de Impacto social da Rede Local de Intervenção Social (RLIS) como mecanismo de inovação na intervenção social contemporânea.

**Enquadramento:** Investigação de doutoramento realizada no âmbito do Programa Interuniversitário de Doutoramento em Serviço Social, promovido Faculdade de Ciências Humanas da Universidade Católica Portuguesa e pela Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Coimbra, sob a orientação da Professora Doutora Cristina Maria Pinto Albuquerque.

**Explicação do estudo:** A investigação pretende compreender em que medida a RLIS, como política assente em dinâmicas de governança local na resposta a situações de pobreza e exclusão social, traduz processos inovadores de compreensão dos problemas sociais, intervenção social e produção de resultados ou efeitos; e criar, a partir do estudo das RLIS, uma matriz analítica para a avaliação do impacto social das intervenções locais assentes em lógicas de governança em três dimensões articuladas: na vida das pessoas apoiadas, nas organizações e no território local.

**Explicação da forma de participação:** A sua participação na investigação será através: da realização de uma entrevista gravada, em que serão solicitadas o maior número possível de informações sobre a RLIS/SAAS (exploração do ciclo de vida da medida de política pública, com maior incidência para a definição do problema, os objetivos a alcançar, os jogos de influências e poder, bem como os resultados, efeitos e impactos esperados). A seleção de entrevistados/as tem em conta a profissão, a ligação institucional (ser interlocutor/a do ISS, fazer parte de uma equipa RLIS/SAAS, uma instituição parceira do projeto ou beneficiário/a da medida). A entrevista decorrerá em local a combinar entre a investigadora e o/a entrevistado/a, privilegiando-se o local de trabalho do entrevistado/a caso haja essa possibilidade. Estima-se que entrevista terá uma duração de uma hora e meia aproximadamente (dependendo das circunstâncias, poderá ter uma duração superior ou inferior). As entrevistas serão transcritas, a análise de dados será feita com recurso a análise de conteúdo temática, e farão parte integrante da investigação.

**Condições e financiamento:** a participação é de carácter voluntário e, a recusa de

participação, não acarreta quaisquer prejuízos, assistenciais ou outros; não haverá direito a pagamento de deslocações ou a quaisquer outras contrapartidas referentes à participação na investigação.

**Confidencialidade e anonimato:** O anonimato do/a entrevistado/a e de quaisquer informações que o/a possam identificar será garantido. Os dados recolhidos serão utilizados exclusivamente para a investigação em curso. Fica garantido que a identificação dos/as participantes nunca será tornada pública.

### **Agradece-se a participação na presente investigação**

**Identificação da investigadora:** Cristiana Dias de Almeida, doutoranda do Programa Interuniversitário de Doutoramento em Serviço Social, bolseira de doutoramento da FCT (SFRH/BD/132279/2017), contactável através do telemóvel n.º 965474079 ou do endereço eletrónico [diasalmeida@gmail.com](mailto:diasalmeida@gmail.com).

Por favor, leia com atenção a seguinte informação. Se achar que algo está incorreto ou que não está claro, não hesite em solicitar mais informações. Se concorda com a proposta que lhe foi feita, queira assinar este documento.

Declaro ter lido e compreendido este documento, bem como as informações verbais que me foram fornecidas pela pessoa que acima assina. Foi-me garantida a possibilidade de, em qualquer altura, recusar participar neste estudo sem qualquer tipo de consequências. Desta forma, aceito participar neste estudo e permito a utilização dos dados que de forma voluntária forneço, confiando em que apenas serão utilizados para esta investigação e nas garantias de confidencialidade e anonimato que me são dadas pela investigadora.

Nome: \_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_ Data: \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_

Assinatura da investigadora responsável pelo estudo: \_\_\_\_\_

**Consentimento informado, esclarecido e livre para participação em estudos de investigação** (de acordo com a Declaração de Helsínquia e a Convenção de Oviedo) – **FOCUS GROUP**

**Título do estudo:** Governança em territórios locais. Avaliação de Impacto social da Rede Local de Intervenção Social (RLIS) como mecanismo de inovação na intervenção social contemporânea.

**Enquadramento:** Investigação de doutoramento realizada no âmbito do Programa Interuniversitário de Doutoramento em Serviço Social, promovido Faculdade de Ciências Humanas da Universidade Católica Portuguesa e pela Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Coimbra, sob a orientação da Professora Doutora Cristina Maria Pinto Albuquerque.

**Explicação do estudo:** A investigação pretende compreender em que medida a RLIS, como política assente em dinâmicas de governança local na resposta a situações de pobreza e exclusão social, traduz processos inovadores de compreensão dos problemas sociais, intervenção social e produção de resultados ou efeitos; e criar, a partir do estudo das RLIS, uma matriz analítica para a avaliação do impacto social das intervenções locais assentes em lógicas de governança em três dimensões articuladas: na vida das pessoas apoiadas, nas organizações e no território local.

**Explicação da forma de participação:** A sua participação na investigação será através: da participação num *focus group* gravado, em que lhe será solicitada a sua contribuição para a análise e discussão da matriz analítica (conjunto de referenciais constitutivos de um “modelo”) de avaliação de políticas sociais assentes em modelos de governança.

Serão realizados 3 grupos focais (GF), para os quais serão convidados agentes nacionais significativos na conceção, implementação e avaliação de políticas sociais (um GF com académicos e/ou profissionais com experiência em avaliação de políticas sociais; um com profissionais de intervenção social; um com representantes de Organizações do Terceiro Setor e população).

O focus group decorrerá online em data e horário a combinar entre a investigadora e os/as participantes. Estima-se que o *focus group* tenha a duração de três horas aproximadamente (dependendo das circunstâncias, poderá ter uma duração superior ou inferior). As intervenções serão transcritas, a análise de dados será feita com recurso a

análise de conteúdo temática, e farão parte integrante da investigação.

**Condições e financiamento:** a participação é de carácter voluntário e, a recusa de participação, não acarreta quaisquer prejuízos, assistenciais ou outros; não haverá direito a pagamento de deslocações ou a quaisquer outras contrapartidas referentes à participação na investigação.

**Confidencialidade e anonimato:** O anonimato dos/as participantes e de quaisquer informações que os/as possam identificar será garantido. Os dados recolhidos serão utilizados exclusivamente para a investigação em curso. Fica garantido que a identificação dos/as participantes nunca será tornada pública.

### **Agradece-se a participação na presente investigação**

**Identificação da investigadora:** Cristiana Dias de Almeida, doutoranda do Programa Interuniversitário de Doutoramento em Serviço Social, bolseira de doutoramento da FCT (SFRH/BD/132279/2017), contactável através do telemóvel n.º 965474079 ou do endereço eletrónico [diasalmeida@gmail.com](mailto:diasalmeida@gmail.com).

Por favor, leia com atenção a seguinte informação. Se achar que algo está incorreto ou que não está claro, não hesite em solicitar mais informações. Se concorda com a proposta que lhe foi feita, queira assinar este documento.

Declaro ter lido e compreendido este documento, bem como as informações verbais que me foram fornecidas pela pessoa que acima assina. Foi-me garantida a possibilidade de, em qualquer altura, recusar participar neste estudo sem qualquer tipo de consequências. Desta forma, aceito participar neste estudo e permito a utilização dos dados que de forma voluntária forneço, confiando em que apenas serão utilizados para esta investigação e nas garantias de confidencialidade e anonimato que me são dadas pela investigadora.

Nome: \_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_ Data: \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_

Assinatura da investigadora responsável pelo estudo: \_\_\_\_\_

## Anexo III – Inquérito por questionário

### Inquérito por questionário a Equipas RLIS

#### Inquérito sobre a intervenção social assente em lógicas de governança

Este questionário destina-se a recolher informações sobre práticas de intervenção social assente em lógicas de governança. A recolha destas informações é fundamental para a investigação, pelo que a sua colaboração é muito importante.

O questionário é anónimo e o tratamento da informação recolhida permanecerá sigiloso. Por favor, responda a todas as perguntas, seleccionando uma resposta de entre as opções apresentadas e complementado com informações adicionais sempre que considere necessário.

Caracterização da intervenção social assente em lógicas de governança

1. Na implementação da RLIS, quais as instituições que foram envolvidas no projeto?

- Município e Juntas de Freguesia  Entidades Privadas  
(empresas, IPSS's)
- Entidades públicas (Saúde, Educação, IEFP, Município)  IPSS locais
- Entidades públicas e privadas  Outras. Quais? \_\_\_\_\_

2. Identifique o tipo de estratégia de participação de cada instituição e/ou programas na implementação da RLIS, no âmbito do atendimento e acompanhamento social?

Instituição e/ou programas	Partilha de informação (fluxo de informação unidirecional)	Consulta (fluxo de informação bidirecional)	Colaboração (partilha do controlo sobre o processo decisório)	Capacitação (Transferência do controlo sobre decisões e recursos)
Serviço Local da Segurança Social				
Município				
Juntas de Freguesia				
IPSS locais				
Educação (Agrupamentos de Escolas)				
Trabalho e Emprego (IEFP, GIP, etc.)				
Saúde (Centro de Saúde, Hospitais, etc.)				

Forças de segurança (PSP, GNR, PJ)				
Justiça (Ministério Público)				
CPCJ – Comissão Proteção Crianças/Jov				
CLDS – Contratos Locais de Desenv. Local				
Outra. Quais? _____				
Outra. Quais? _____				
Outra. Quais? _____				

3. Identifique o tipo de relação estabelecida com cada instituição e/ou programas na implementação da RLIS, no âmbito do atendimento e acompanhamento social?

Instituição e/ou programas	Relação informal, nível de confiança inicial, limitada no tempo e alguma relutância em partilhar informação	Relação formal, dedicação de tempo, alto nível de confiança e algum acesso a informação de cada uma das partes	Relação formal, implica uma substancial dedicação de tempo, alto nível de confiança, acesso significativo a informação de cada uma das partes e partilha limitada de recursos.	Relação formal, implica o comprometimento de uma dedicação substancial de tempo, alto nível de confiança, partilha comum de todas as informações, de recursos, riscos, regalias e responsabilidades.
Serviço Local da Segurança Social				
Município				
Juntas de Freguesia				
IPSS locais				
Educação (Agrupamentos de Escolas)				
Trabalho e Emprego (IEFP, GIP, etc.)				
Saúde (Centro de Saúde, Hospitais, etc.)				
Forças de segurança (PSP, GNR, PJ)				
Justiça (Ministério Público)				
CPCJ – Comissão Proteção Crianças/Jovens				
CLDS – Contratos Locais de Desenv. Local				
Outra. Quais? _____				

Outra. Quais? _____				
Outra. Quais? _____				

4. Classifique o envolvimento<sup>91</sup> de cada instituição e/ou programas na implementação da RLIS, no âmbito do atendimento e acompanhamento social?

Instituição e/ou programas	Inexistente	Incipiente (inferior a 3 envolvimento por ano)	Pouco expressivo (entre 4 e 12 envolvimento por ano)	Expressivo (entre 13 e 24 envolvimento por ano)	Muito expressivo (superior a 25 envolvimento por ano)
Serviço Local da Segurança Social					
Município					
Juntas de Freguesia					
IPSS locais					
Educação (Agrupamentos de Escolas)					
Trabalho e Emprego (IEFP, GIP, etc.)					
Saúde (Centro de Saúde, Hospitais, etc.)					
Forças de segurança (PSP, GNR, PJ)					
Justiça (Ministério Público)					
CPCJ – Comissão Proteção Crianças/Jovens					
CLDS – Contratos Locais de Desenv. Local					
Outra. Quais? _____					
Outra. Quais? _____					
Outra. Quais? _____					

5. Na implementação da RLIS, quais as instituições que encaminham mais processos de ação social? Numerar, por favor, de 1 a 12, sendo que o nº 1 foi quem encaminhou mais processos e o nº 12 foi quem encaminhou menos processos de ação social.

- |   |   |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Serviço Local da Segurança Social        | <input type="checkbox"/> Município                            |
| <input type="checkbox"/> Juntas de Freguesia                      | <input type="checkbox"/> IPSS locais                          |
| <input type="checkbox"/> Educação (Agrupamentos de Escolas, etc.) | <input type="checkbox"/> Trabalho e Emprego (IEFP, GIP, etc.) |

<sup>91</sup> Entende-se envolvimento como o comprometimento em termos de tempo de trabalho, partilha de tarefas, responsabilidades e recursos na resolução dos casos de ação social.

- Saúde (Centro de Saúde, Hospitais, etc.)       Forças de segurança (PSP, GNR, PJ)  
 Justiça (Ministério Público)       CPCJ – Comissão Proteção Crianças/Jov  
 CLDS – Contratos Locais de Desenv. Local       Outras. Quais? \_\_\_\_\_

6. Na implementação da RLIS, articulam com outras instituições para cedência ou partilha de espaços ou bens?

- Não (passe para a pergunta n.º 8)       Sim

7. Quais as instituições com quem mais articulam para cedência ou partilha de espaços ou bens? Numerar, por favor, de 1 a 12, sendo que o nº 1 é atribuído à instituição com quem mais partilham e o nº 12 à instituição com quem menos partilham espaços ou bens.

- Serviço Local da Segurança Social       Município  
 Juntas de Freguesia       IPSS locais  
 Educação (Agrupamentos de Escolas, etc.)       Trabalho e Emprego (IEFP, GIP, etc.)  
 Saúde (Centro de Saúde, Hospitais, etc.)       Forças de segurança (PSP, GNR, PJ)  
 Justiça (Ministério Público)       CPCJ – Comissão Proteção Crianças/Jov  
 CLDS – Contratos Locais de Desenv. Local       Outras. Quais? \_\_\_\_\_

8. Tendo por base a sua experiência de intervenção social assente em modelos de governança, no âmbito da implementação da RLIS, assinale o seu grau de concordância com cada uma das seguintes afirmações.

Características das relações interinstitucionais	Discordo totalmente	Discordo	Concordo	Concordo totalmente	Não se aplica
A atividade da RLIS foi bem aceite pelas instituições públicas locais/territoriais.					
A atividade da RLIS foi bem aceite pelas instituições privadas locais/territoriais.					
A atividade da RLIS foi bem aceite pela sociedade civil local/territorial.					
A equipa RLIS apresenta e discute os AIS em reuniões de NLI.					



<p>A equipa RLIS tem autonomia para complementar o Serviço de Atendimento e Acompanhamento Social com atividades inovadoras (adequadas às necessidades das pessoas e às especificidades territoriais).</p>					
<p>A relação com o Instituto de Segurança Social Distrital é de acompanhamento de proximidade.</p>					
<p>Continua a coexistir sobreposição de acompanhamentos de casos de ação social (a mesma pessoa é acompanhada por equipas em instituições distintas, que não comunicam entre si).</p>					
<p>Existe partilha de informações com outras instituições no âmbito do atendimento e acompanhamento social no território.</p>					
<p>Existe uma articulação e um trabalho de colaboração efetivo<sup>92</sup> com o Serviço Local da Segurança Social</p>					

<sup>92</sup> Entende-se por trabalho de colaboração efetivo aquele que implica um comprometimento em termos de tempo de trabalho, partilha de tarefas, responsabilidades e recursos na resolução dos casos de ação social.

no atendimento e acompanhamento social.					
Existe uma articulação e um trabalho de colaboração efetivo entre as equipas do CLDS e da RLIS no território.					
Sempre que alguma instituição tem conhecimento de um caso de ação social, sinaliza-o à RLIS.					

Metodologia de intervenção da RLIS

9. Os/as beneficiários/as costumam entrar em contacto com a RLIS? (indicar apenas as 2 principais)

- Contacto telefónico     Contacto presencial (SAAS central ou descentralizado)  
 Correio    Correio eletrónico     Outra. Qual? \_\_\_\_\_

10. A equipa da RLIS costuma contactar os/as beneficiários/as através de que meios? (indicar apenas as 2 principais)

- Contacto telefónico                       Visita domiciliária                       Correio  
 Correio eletrónico                       Outra. Qual? \_\_\_\_\_

11. Metodologias de intervenção utilizadas pela equipa RLIS: (Pode assinar mais do que uma opção)

- modalidade de gestão de caso;  
 acompanhamento social em articulação com outras instituições;  
 visitas domiciliárias em parceria com outras instituições;  
 partilha de informações com outras instituições no âmbito do atendimento e acompanhamento social);  
 partilha de recursos (instalações, transporte, equipamentos e bens) com outras instituições no âmbito do atendimento e acompanhamento social);  
 Outra. Qual? \_\_\_\_\_

12. Existem outras instituições locais envolvidas na resolução das situações de vulnerabilidade social acompanhadas pela RLIS?

- Não (passe para a pergunta n.º 15)                       Sim

13. Se sim. Quais? (Pode assinar mais do que uma opção)

- Instituto da Segurança Social       Município  
 Associação/Misericórdia local       Centro de Saúde  
 Força de Segurança (PSP/GNR)       Estabelecimento de ensino  
 Junta de Freguesia       Outra. Qual? \_\_\_\_\_

14. Que tipo de resposta foi oferecida por essas instituições para resolver situações de vulnerabilidade social? (Pode assinar mais do que uma opção)

- Cantina Social       Apoio alimentar (POAPMC)       Formação Profissional  
 Contrato Emprego Inserção       Estágio profissional       Apoio eventual  
 Integração em resposta social       Acesso à saúde       Acesso à educação  
 Acesso à justiça       Acesso à habitação       Ajudas Técnicas  
 Outra. Qual? \_\_\_\_\_

15. Identifique atividades, disponibilizadas pela RLIS, que considera inovadoras

---

---

---

As atividades inovadoras previstas em candidatura:

- Estão a ser todas executadas  
 Foram executadas mais de metade das atividades previstas  
 Não foram executadas  
 Foram executadas menos de metade das atividades previstas

16. Caso ainda não tenha executado alguma das atividades inovadoras previstas em candidatura, explicita os motivos para a sua não execução.

---

---

---

### **Acordo de Intervenção Social (AIS)**

17. O AIS é negociado e discutido com o/a beneficiário/a?

- Não (passe para a pergunta n.º 23)       Sim

18. Quem debate o AIS com o/a beneficiário/a?

- O/a gestor/a de caso       A equipa da RLIS  
 A Técnica da Segurança Social       O NLI – Núcleo Local de Inserção  
 Outra. Qual? \_\_\_\_\_

19. Em média, quantas ações foram propostas pelo agregado familiar?

- Todas as ações     Mais de metade das ações     Menos de metade das ações  
 Nenhuma ação     Outra. Qual? \_\_\_\_\_

20. Em média, quantas ações são propostas pela equipa técnica ao/à beneficiário/a?

- Todas as ações     Mais de metade das ações     Menos de metade das ações  
 Nenhuma ação     Outra. Qual? \_\_\_\_\_

21. No geral, costuma haver negociação em alguma ação específica?

- Não                       Sim. Em qual(is)? \_\_\_\_\_

### **Avaliação da medida RLIS**

22. Tendo por base a sua experiência no âmbito da medida RLIS, assinale o seu grau de concordância com cada uma das seguintes afirmações.

Características dos serviços	Discordo totalmente	Discordo	Concordo	Concordo totalmente	Não se aplica
A inclusão de pessoas em situação de vulnerabilidade é favorecida pelo envolvimento de diferentes atores (público, privado e sociedade civil).					
A intervenção de proximidade (serviços descentralizados) é a principal característica dos serviços da RLIS.					
A RLIS adequa as respostas às necessidades territoriais.					
A RLIS disponibiliza novas e melhores respostas às pessoas.					
A RLIS promove parcerias estratégicas (cria sinergias entre os recursos e as					

competências já existentes nos territórios).					
As equipas de ação social costumam realizar visitas domiciliárias, às famílias, acompanhadas de representantes da saúde, da segurança social, da educação ou outros, de acordo com as necessidades.					
As respostas de ação social disponibilizadas pela RLIS são as mesmas que eram disponibilizadas pelos serviços da Segurança Social.					
As RLIS dão resposta às necessidades das populações com maior eficácia e eficiência.					
No território cada instituição faz o seu trabalho de forma independente, não existe cooperação entre diferentes instituições para a resolução de casos sociais.					
O envolvimento de diferentes instituições locais na resolução de situações de pobreza e exclusão social aumentam a exposição das pessoas em situação de vulnerabilidade.					

Quando as pessoas precisam de apoio têm que recorrer a vários serviços de diferentes instituições e expor a sua situação diversas vezes.					
A delegação de competências de ação social do Estado para as organizações sociais, promoveu a discricionabilidade no acesso a serviços.					

23. No geral, tendo por base a sua experiência no âmbito da medida RLIS, como classifica a medida RLIS? Assinale o nível do impacto social da RLIS em cada uma das seguintes afirmações.

Impacto social da RLIS	Muito Negativo	Negativo	Positivo	Muito positivo	Não teve impacto
As intervenções locais assentes em lógicas de governança <sup>93</sup> tiveram um impacto na vida das pessoas apoiadas.					
As intervenções locais assentes em lógicas de governança tiveram um impacto nas organizações que implementaram a RLIS.					
As intervenções locais assentes em lógicas de governança tiveram um impacto no território local.					
A descentralização dos serviços de atendimento e acompanhamento					

<sup>93</sup> Envolvimento de atores do setor público, privado e da sociedade civil na resolução das situações sociais.

social teve um impacto na vida das pessoas.					
O alargamento dos horários de atendimento (com disponibilização de horário pós-laboral) teve um impacto na vida das pessoas.					
O financiamento público (POISE) da medida RLIS teve um impacto nas organizações promotoras.					
A delegação de competências de ação social do Estado para as organizações sociais teve um impacto na vida das pessoas.					
A delegação de competências de ação social do Estado para as organizações sociais teve um impacto na própria organização.					

24. Por favor, identifique aspetos positivos e aspetos a melhorar na RLIS.

Aspetos positivos	Aspetos a melhorar

Caracterização pessoal

25. Género  Masculino  Feminino

26. Idade  16 – 30  31 – 45  46 – 60  61 – 75

27. Habilitações literárias

Licenciatura  Mestrado  Doutoramento

28. Área de formação

Serviço Social  Psicologia  Sociologia  Outra. Qual?\_

# Inquérito por questionário a beneficiários/as

## Inquérito sobre a intervenção social assente em lógicas de governança

Este questionário destina-se a recolher informações sobre práticas de intervenção social assente em lógicas de governança. A recolha destas informações é fundamental para a investigação, pelo que a sua colaboração é muito importante.

O questionário é anónimo e o tratamento da informação recolhida permanecerá sigiloso. Por favor, responda a todas as perguntas, selecionando uma resposta de entre as opções apresentadas e complementado com informações complementares sempre que considere necessário.

### Rede Local de Intervenção Social (RLIS)

1. Por que motivo se dirigiu aos serviços da RLIS? (Caso pretenda assinar mais do que uma opção, por favor, numere-as atribuindo o número 1 à principal)

- Solicitar informações sobre apoios sociais, respostas sociais e/ou serviços sociais.
- Solicitar apoio económico para situação de carência económica (pagamento de renda, de dívida, para aquisição de medicamentos, de ajudas técnicas, de óculos, próteses dentárias, material escolar, ou outro semelhante).
- Solicitar produtos alimentares e outros bens de primeira necessidade (roupa, produtos de higiene).
- Solicitar apoio para integração de familiar em respostas sociais (pessoas portadoras de deficiência, pessoas em situação de dependência, com doenças incapacitantes e doenças terminais, ou outras).
- Solicitar apoio para situação de emergência social.
- Solicitar apoio a crianças e jovens em risco.
- Solicitar apoio para situação de violência doméstica.
- Solicitar apoio para situação de dependências ou comportamentos aditivos.
- Solicitar apoio para situação de sem-abrigo.
- Solicitar Fundo de Garantia de Alimentos Devidos a Menores
- Outra. Qual? \_\_\_\_\_

2. Como teve conhecimento da existência da RLIS?

- Instituto da Segurança Social
- Município
- Junta de Freguesia
- Associação/Misericórdia local
- Centro de Saúde
- Redes Sociais
- Força de Segurança (PSP/GNR)
- Estabelecimento de ensino



- Comunicação social       Outra. Qual? \_\_\_\_\_
3. Que atividades ou programas teve acesso por intermédio da RLIS? (Pode assinar mais do que uma opção)
- Formação Profissional     Apoio eventual       Estágio profissional
- Contrato Emprego Inserção     Cantina Social       Apoio alimentar (POAPMC)
- Fundo de Garantia de Alimentos Devidos a Menores
- CLDS                               Outra. Qual? \_\_\_\_\_
4. Já tinha tido acompanhamento social noutra instituição (antes da RLIS)?
- Não (passe para a pergunta n.º 6)       Sim
5. Se sim. Em que instituição?
- Instituto da Segurança Social     Município
- Associação/Misericórdia local       Outra. Qual? \_\_\_\_\_

#### **Metodologia de intervenção da RLIS**

6. Como costuma entrar em contacto com a RLIS? (selecione apenas 1 opção)
- Contacto telefónico                       Contacto presencial                       Correio
- Correio eletrónico                       Outra. Qual? \_\_\_\_\_
7. A equipa da RLIS costuma contacta-la/o através de que meios? (selecione apenas 1 opção, a principal)
- Contacto telefónico                       Visita domiciliária                       Correio
- Correio eletrónico                       Outra. Qual? \_\_\_\_\_
8. Metodologias de intervenção utilizadas pela equipa RLIS: (Caso pretenda assinar mais do que uma opção, por favor, numere-as atribuindo o número 1 à principal)
- modalidade de gestão de caso;
- acompanhamento social em articulação com outras instituições;
- visitas domiciliárias em parceria com outras instituições;
- partilha de informações com outras instituições no âmbito do atendimento e acompanhamento social);
- partilha de recursos (instalações, transporte, equipamentos e bens) com outras instituições no âmbito do atendimento e acompanhamento social);
- Outra. Qual? \_\_\_\_\_
9. Identifique atividades disponibilizadas pela RLIS que considera inovadoras
- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_

10. Existem outras instituições locais, para além da RLIS, envolvidas na resolução da sua situação?

Não (passe para a pergunta n.º 15)  Sim

11. Se sim. Quais? (Pode assinar mais do que uma opção)

- Instituto da Segurança Social  Município  Junta de Freguesia  
 Associação/Misericórdia local  Centro de Saúde  
 Força de Segurança (PSP/GNR)  Estabelecimento de ensino  
 Outra. Qual? \_\_\_\_\_

12. Que tipo de resposta foi oferecida por essas instituições para resolver a sua situação? (Pode assinar mais do que uma opção)

- Cantina Social  Apoio alimentar (POAPMC)  
 Acesso à saúde  Contrato Emprego Inserção  
 Estágio profissional  Apoio eventual  
 Integração em resposta social  Acesso à educação  
 Acesso à justiça  Acesso à habitação  
 Ajudas Técnicas  Formação Profissional  
 Outra. Qual? \_\_\_\_\_

13. Já conhecia essas respostas antes da intervenção da RLIS?

Não (passe para a pergunta n.º 15)  Sim

14. Se sim. Porque se dirigiu à RLIS e não recorreu diretamente aos serviços?

- Dificuldade de acesso à instituição  
 Falta de informação sobre serviços  
 Necessidade de apoio para preenchimento de documentos  
 Desconhecimento das regras acesso  
 Outra. Qual? \_\_\_\_\_

### **Acordo de Intervenção Social (AIS)**

15. Sabe o que é o Acordo de Intervenção Social?

Não (passe para a pergunta n.º 22)  Sim

16. Como teve conhecimento do Acordo de Intervenção Social?

- Através da equipa da RLIS  Através do/a gestor/a de caso  
 Através da internet  Através da Segurança Social  
 Outra. Qual? \_\_\_\_\_

17. Participou na decisão do AIS?

Não (passe para a pergunta n.º 22)

Sim

18. Com quem foi debateu o AIS?

Com o/a gestor/a de caso

Com a Técnica da Segurança Social

Com a equipa da RLIS

Com o NLI – Núcleo Local de Inserção

Outra. Qual? \_\_\_\_\_

19. Quantas ações foram propostas pela equipa técnica?

Todas as ações

Mais de metade das ações

Menos de metade das ações

Nenhuma ação

Outra. Qual? \_\_\_\_\_

20. Quantas ações foram propostas pelo agregado familiar?

Todas as ações

Mais de metade das ações

Menos de metade das ações

Nenhuma ação

Outra. Qual? \_\_\_\_\_

21. Houve negociação em alguma ação?

Não

Sim. Em qual? \_\_\_\_\_

22. Quais as áreas de intervenção do AIS? (Pode assinar mais do que uma opção)

Adquirir/melhorar as habilitações literárias

Aperfeiçoar/reciclar aptidões técnico-profissionais

Facilitar o acesso a direitos sociais

Facilitar o acesso à proteção social

Frequentar o sistema de ensino

Inserir no mercado formal de emprego

Melhorar a situação económica dos indivíduos e/ou famílias

Melhorar o estado de saúde

Motivar/valorizar para o trabalho

Orientar para ações materno-infantis

Orientar para programas de planeamento familiar

Promover/desenvolver responsabilidade

Promover/desenvolver autoestima

Promover/desenvolver atitude participativa

Regularizar dividas

Sensibilizar para os cuidados primários de saúde

Outra. Qual? \_\_\_\_\_

### Identificação das principais alterações na sua vida após a intervenção da RLIS

23. O problema que motivou a procura do serviço foi solucionado?

Não       Continua em acompanhamento       Sim

24. Quais as esferas da sua vida que sofreram alterações com a intervenção da RLIS? (Caso pretenda assinar mais do que uma opção, por favor, numere-as atribuindo o número 1 à principal)

Pessoal       Profissional       Social       Saúde  
 Habitacional       Segurança       Financeira       Educacional  
 Justiça       Cidadania       Outra. Qual \_\_\_\_\_

25. Considera que a intervenção da RLIS provocou melhorias na sua vida?

Não       Sim

26. Justifique a sua resposta

---

---

---

### Avaliação da medida RLIS

27. Tendo por base a sua experiência no âmbito da medida RLIS, assinale o seu grau de concordância com cada uma das seguintes afirmações.

Características dos serviços	Discordo totalmente	Discordo	Concordo	Concordo totalmente
A inclusão de pessoas em situação de vulnerabilidade é favorecida pelo envolvimento de diferentes atores (público, privado e sociedade civil).				
A intervenção de proximidade (serviços descentralizados) é a principal característica dos serviços da RLIS.				
A RLIS adequa as respostas às necessidades territoriais.				
A RLIS disponibiliza novas e melhores respostas às pessoas.				
A RLIS promove parcerias estratégicas (cria sinergias entre				

os recursos e as competências já existentes nos territórios).				
As equipas de ação social costumam realizar visitas domiciliárias, às famílias, acompanhadas de representantes da saúde, da segurança social, da educação ou outros, de acordo com as necessidades.				
As respostas de ação social disponibilizadas pela RLIS são as mesmas que eram disponibilizadas pelos serviços da Segurança Social.				
As RLIS dão resposta às necessidades das populações com maior eficácia e eficiência.				
No território cada instituição faz o seu trabalho de forma independente, não existe cooperação entre diferentes instituições para a resolução de casos sociais.				
O envolvimento de diferentes instituições locais na resolução de situações de pobreza e exclusão social aumentam a exposição das pessoas em situação de vulnerabilidade.				
Quando as pessoas precisam de apoio têm que recorrer a vários serviços de diferentes instituições e repetir a história vezes sem conta.				
A delegação de competências de ação social do Estado para as organizações sociais, promoveu a discricionariedade no acesso a serviços.				

28. No geral, tendo por base a sua experiência no âmbito da medida RLIS, como classifica a medida RLIS? Assinale o nível do impacto social da RLIS em cada uma das seguintes afirmações.

Impacto social da RLIS	Muito Negativo	Negativo	Positivo	Muito positivo	Não teve impacto
As intervenções locais assentes em lógicas de governança <sup>94</sup> tiveram um impacto na vida das pessoas apoiadas.					
As intervenções locais assentes em lógicas de governança tiveram um impacto nas organizações que implementaram a RLIS.					
As intervenções locais assentes em lógicas de governança tiveram um impacto no território local.					
A descentralização dos serviços de atendimento e acompanhamento social teve um impacto na vida das pessoas.					
O alargamento dos horários de atendimento (com disponibilização de horário pós-laboral) teve um impacto na vida das pessoas.					
O financiamento público (POISE) da medida RLIS teve um impacto nas organizações promotoras.					
A delegação de competências de ação social do Estado para as organizações sociais teve um impacto na vida das pessoas.					
A delegação de competências de ação social do Estado para as organizações sociais teve um impacto na própria organização.					

29. Por favor, identifique aspetos positivos e aspetos a melhorar na RLIS.

---



---



---



---

<sup>94</sup> Envolvimento de atores do setor público, privado e da sociedade civil na resolução das situações sociais.

### Caracterização pessoal

30. Sexo  Masculino  Feminino
31. Idade  0 – 15  16 – 30  31 – 45  46 – 60  61 – 75  
 76 – 90  91 ou +

### 32. Habilitações literárias

- Não sabe ler/ escrever  Sabe ler/escrever  1º Ciclo (4º ano)  
 2º Ciclo (6º ano)  3º Ciclo (9º ano)  Secundário (12º ano)  
 Licenciatura  Mestrado  Doutoramento

### 33. Situação face ao emprego

- Empregado/a por conta de outrem  Empregado/a por conta própria  
 Desempregado/a há menos de 1 ano  Desempregado/a há mais de 1 ano  
 Estudante  Reformado/a  
 Doméstica/o  Outra. Qual? \_\_\_\_\_

### Caracterização familiar

### 34. N° de pessoas do agregado familiar

- 1  2  3  4  5  6  7  8  9 ou +

### 35. N° de pessoas do Sexo \_\_\_\_\_ Masculino \_\_\_\_\_ Feminino

### 36. N° de pessoas por escalão etário

- \_\_\_\_\_ 0 – 15 \_\_\_\_\_ 16 – 30 \_\_\_\_\_ 31 – 45 \_\_\_\_\_ 46 – 60  
\_\_\_\_\_ 61 – 75 \_\_\_\_\_ 76 – 90 \_\_\_\_\_ 91 ou +

### 37. N° de pessoas por grupo de habilitações literárias

- \_\_\_\_\_ Não sabe ler/ escrever \_\_\_\_\_ Sabe ler/escrever \_\_\_\_\_ 1º Ciclo (4º ano)  
\_\_\_\_\_ 2º Ciclo (6º ano) \_\_\_\_\_ 3º Ciclo (9º ano) \_\_\_\_\_ Secundário (12º ano)  
\_\_\_\_\_ Licenciatura \_\_\_\_\_ Mestrado \_\_\_\_\_ Doutoramento

### 38. N° de pessoas por situação face ao emprego

- \_\_\_\_\_ Empregado/a por conta de outrem \_\_\_\_\_ Empregado/a por conta própria  
\_\_\_\_\_ Desempregado/a há menos de 1 ano \_\_\_\_\_ Desempregado/a há mais de 1 ano  
\_\_\_\_\_ Estudante \_\_\_\_\_ Reformado/a \_\_\_\_\_ Doméstica/o  
\_\_\_\_\_ Outra. Qual? \_\_\_\_\_

### 39. Rendimento familiar médio mensal (total dos vencimentos, reformas e subsídios, de todos os elementos do agregado, referentes ao mês anterior)

- 0€ – 150€  151€ – 300€  301€ – 450€  451€ – 600€  
 601€ – 750€  751€ – 900€  901 – 1050€  1051€ – 1200€  
 1201€ – 1350€  1351€ – 1500€  1501€ – 1650€  1651€ ou +

## Anexo IV – Caracterização dos participantes no inquérito por questionário

Os/as inquiridos/as subdividem-se, de acordo com a função desempenhada, em técnicos/as SAAS (106 – 70% de inquiridos/as) e coordenadores/as de RLIS (46 – 30% de inquiridos/as).

O género feminino representa 90% dos/as profissionais inquiridos/as, o que também é visível quando se cruza a variável género com a variável função exercida na RLIS (oscilando entre os 91% – função de técnico/a RLIS – e 89% – função de coordenação). De acordo com a análise, tendo por referência a medida de associação Phi ou V de Cramer, existe relação de dependência entre o género e a função exercida na RLIS ( $p > 0,7$  – associação forte).

A medida de política RLIS exigia a contratação de profissionais licenciados na área das Ciências Sociais, sendo que pelo menos um/a teria que ser licenciado em Serviço Social. Após análise da formação de base dos/as profissionais inquiridos/as poderá confirmar-se a concordância com as exigências da medida em termos de formação de base. Apesar da formação de base dos/as inquiridos/as ser variada<sup>95</sup>, há uma maior incidência na área do Serviço Social (52%), seguida pela Psicologia (23%) e Educação Social (10,5%)<sup>96</sup>. De acordo com a análise, não existe relação de dependência entre a formação de base e a função exercida na RLIS (medida de associação Phi ou V de Cramer:  $p < 0,3$  – associação desprezível).

Já no que respeita aos escalões etários, 65% dos/as inquiridos/as situam-se entre os 31 e os 45 anos de idade (26% têm idade igual ou inferior a 30 anos e 9% têm idade igual ou superior a 46 anos). De acordo com a medida de associação Phi ou V de Cramer, não existe relação de dependência entre o escalão etário e a função exercida na RLIS ( $p < 0,3$  – associação desprezível).

---

<sup>95</sup> Animação, Ciências da Educação, Desenvolvimento comunitário, Educação Social, Psicologia, Serviço Social, Sociologia, Direito, Gestão e Gestão de Recursos Humanos

<sup>96</sup> A tendência mantém-se quando os dados são desagregados por função exercida: 52% dos/as técnicos/as SAAS são licenciados em Serviço Social, 22% em Psicologia e 13% em Educação Social; 52% dos/as coordenadores/as são de Serviço Social, 24% de Psicologia e 9% Sociologia).



# Anexo V – Ficha de identificação dos estudos de caso

## GRELHA DE IDENTIFICAÇÃO DE PROJETO, EQUIPA E ENTIDADE PROMOTORA

**Título do estudo:** Governança em territórios locais. Avaliação de Impacto social da Rede Local de Intervenção Social (RLIS) como mecanismo de inovação na intervenção social contemporânea.

### Projeto RLIS

Tipologia de intervenção

Tipologia A;       Tipologia B;       Tipologia C

Localização da intervenção

Norte                       Centro                       Alentejo

Intervém em quantos concelhos/ Freguesias?

1     2                       3                       4                       5                       \_\_\_\_\_

Distância máxima entre o SAAS central e a localidade mais distante

inferior ou = a 5Km                       6 – 10Km                       11 – 15Km  
 16 – 20Km                       21 – 25Km                       26 – 30Km  
 31 – 40Km                       41 – 50Km                       Superior a 51Km

Data de início do projeto RLIS \_\_\_\_\_ Data de *terminus* do projeto RLIS \_\_\_\_\_

Data de início do protocolo atípico SAAS \_\_\_\_\_ Data de *terminus* SAAS \_\_\_\_\_

### Execução do projeto RLIS

Rúbricas	Valor total aprovado (para a totalidade do projeto)	Taxa de execução a 31/12/2017 (ao final de 1 ano)	Taxa de execução a 31/12/2018 (ao final de 2 anos)
1. Encargos com pessoal			
2. Encargos diretos com a aquisição de bens e serviços			
3. Encargos gerais			

### Recursos disponibilizados pelo projeto

- Viaturas. Quantas? \_\_\_\_\_
- Espaços físicos de atendimento central criados. Quantos? \_\_\_\_\_
- Espaços físicos de atendimento descentralizados. Quantos? \_\_\_\_\_
- Horário de atendimento regular. \_\_\_\_\_
- Horário de atendimento alargado. Qual? \_\_\_\_\_
- Disponibilização de outros meios de contacto. Qual(ais)? \_\_\_\_\_

### Atividades Inovadoras

---

---

---

### Recursos partilhados/ cedidos por parceiros

- Viaturas. Quantas? \_\_\_\_\_
- Espaços físicos de atendimento central criados. Quantos? \_\_\_\_\_
- Espaços físicos de atendimento descentralizados. Quantos? \_\_\_\_\_
- Outros. Quais e em que quantidade? \_\_\_\_\_

#### Parceiros:

- |   |   |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Serviço Local da Segurança Social  | <input type="checkbox"/> Município                          |
| <input type="checkbox"/> Juntas de Freguesia                | <input type="checkbox"/> IPSS locais                        |
| <input type="checkbox"/> Educação (Agrupamentos de Escolas) | <input type="checkbox"/> Trabalho /Emprego (IEFP, GIP)      |
| <input type="checkbox"/> Saúde (Centro de Saúde, Hospitais) | <input type="checkbox"/> Forças de segurança (PSP, GNR, PJ) |
| <input type="checkbox"/> Justiça (Ministério Público)       | <input type="checkbox"/> CPCJ – Comissão Proteção           |

#### Crianças/Jov

- |   |   |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> CLDS – Contratos Locais de Desenv. Local | <input type="checkbox"/> Outras. Quais? _____ |
|---|---|

---

---

**Indicadores contratualizados** (aprovados em candidatura RLIS e, caso se aplique, indicadores alterados e motivo da alteração);

Tipo de Indicador	Indicador	Meta contratualizada	Resultados		Resultados	
			atingidos a 31/12/2017 (ao final de 1 ano)	a	atingidos a 31/12/2018 (ao final de 2 anos)	a

Indicador de realização	Plano de Intervenção contratualizado com os agregados familiares			
Indicador de resultado	Plano de Intervenção Concluído			

Notas:

---



---

**Execução física do projeto** (dados extraídos da ASIP - Sistemas de Informação de Suporte à Organização do Processo Individual):

Dados extraídos da ASIP - Sistemas de Informação de Suporte à Organização do Processo Individual	A 31/12/2017 (ao final de 1 ano)	A 31/12/2018 (ao final de 2 anos)	A 31/12/2018 (ao final de 3 anos)
1. Número de atendimentos sociais			
2. Número de acompanhamentos sociais			
3. Número de agregados familiares abrangidos			
4. Número de Acordos de Inserção Social (AIS) formalizados			
5. Número de AIS concluídos			
6. Número de entrevistas realizadas no serviço			
7. Número de entrevistas realizadas no domicílio			
8. Número de contactos telefónicos realizadas			
9. Número de articulações realizadas com outros serviços			

Notas:

---

Caracterização equipa técnica

Coordenador/a:

- Género  Masculino  Feminino
- Data de nascimento \_\_\_\_\_
- Habilitações literárias  Licenciatura  Mestrado  Doutoramento
- Área de formação  Serviço Social  Psicologia  Sociologia  
 Outra. Qual? \_\_\_\_\_

Técnico/a 1:

- Género  Masculino  Feminino
- Data de nascimento \_\_\_\_\_
- Habilitações literárias  Licenciatura  Mestrado   
Doutoramento
- Área de formação  Serviço Social  Psicologia  Sociologia  
 Outra. Qual? \_\_\_\_\_

Técnico/a 2:

- Género  Masculino  Feminino
- Data de nascimento \_\_\_\_\_
- Habilitações literárias  Licenciatura  Mestrado   
Doutoramento
- Área de formação  Serviço Social  Psicologia  Sociologia  
 Outra. Qual? \_\_\_\_\_

Técnico/a 3:

- Género  Masculino  Feminino
- Data de nascimento \_\_\_\_\_
- Habilitações literárias  Licenciatura  Mestrado   
Doutoramento
- Área de formação  Serviço Social  Psicologia  Sociologia  
 Outra. Qual? \_\_\_\_\_

Técnico/a 4:

- Género  Masculino  Feminino
- Data de nascimento \_\_\_\_\_
- Habilitações literárias  Licenciatura  Mestrado   
Doutoramento

- Área de formação  Serviço Social  Psicologia  Sociologia  
 Outra. Qual? \_\_\_\_\_

Técnico/a 5:

- Género  Masculino  Feminino
- Data de nascimento \_\_\_\_\_
- Habilitações literárias  Licenciatura  Mestrado   
Doutoramento
- Área de formação  Serviço Social  Psicologia  Sociologia  
 Outra. Qual? \_\_\_\_\_

### Caracterização da Entidade Promotora

Tipologia

- Misericórdia  Associação de Desenvolvimento Local  Mutualidade
- Centro Paroquial  Instituição Particular de Solidariedade Social  Fundação
- Outra. Qual? \_\_\_\_\_

Âmbito de atividade da organização (Por favor, assinale até 2 atividades, atribuindo o nº1 à principal).

Serviços sociais (apoio à infância, deficiência, pessoas idosas, toxicodependência, sem-abrigo)	<input type="checkbox"/>	Desenvolvimento Local	<input type="checkbox"/>
Saúde	<input type="checkbox"/>	Participação Cívica	<input type="checkbox"/>
Formação Profissional	<input type="checkbox"/>	Filantropia e promoção do voluntariado	<input type="checkbox"/>
Ambiente e proteção ambiental	<input type="checkbox"/>	Cultura, lazer, desporto	<input type="checkbox"/>
Religião	<input type="checkbox"/>	Outra. Qual?	<input type="checkbox"/>

Número total de pessoas ao serviço da Organização (incluindo pessoas com contratos de trabalho e em regime de prestação de serviços e excluindo pessoas em regime de voluntariado).

- 1 – 5  6 – 10  11 – 25  26 – 50  51 – 100  Mais de 100

## Anexo VI – Guião da entrevista semiestruturada

### Guião de entrevista – Equipas RLIS

#### A intervenção social assente em lógicas de governança

Esta entrevista destina-se a recolher informações sobre práticas de intervenção social assente em lógicas de governança. A recolha destas informações é fundamental para a investigação, pelo que a sua colaboração é muito importante. A entrevista será gravada e o anonimato do/a entrevistado/a e de quaisquer informações que o/a possam identificar será garantido. Os dados recolhidos serão utilizados exclusivamente para a investigação em curso.

#### Caracterização geral

1. Dados pessoais (Sexo, Idade, Habilitações literárias, Formação académica, Função na Equipa RLIS)
2. Trajetória profissional (há quanto tempo entrou no mercado de trabalho, por que instituições passou, com que responsabilidades, com que áreas de intervenção, qual a experiência em intervenção social, experiências de trabalho assentes em lógicas de governança)

#### Governança RLIS

3. Como foi desenhada a candidatura da RLIS no território? Foi concebida em colaboração com outras entidades? Quais as entidades que tiveram um papel mais ativo na realização da candidatura? Qual o papel de cada instituição na conceção do projeto?
4. O projeto foi discutido em CLAS?
5. Existiram outras candidaturas no território?
6. Após a aprovação da candidatura, como foi a aceitação do projeto no território? Houve apoio por parte de algumas instituições? E oposição?
7. Quais os principais constrangimentos? E quais as potencialidades?
8. Como foram negociadas as alterações introduzidas pela RLIS no âmbito da intervenção social? Como decorreu a negociação? Como foram tomadas as decisões?

- Quais as instituições que participaram na tomada de decisão? Denotou alguma diferença no poder de influenciar a tomada de decisão? Em que medida?
9. Como caracteriza as dinâmicas de implementação das RLIS? Descreva os processos de organização e funcionamento.
  10. Como classifica o trabalho colaborativo das entidades públicas e privadas, no âmbito da ação social? Existem diferenças no *modus operandi*?
  11. Qual a importância dos parceiros para o sucesso do projeto? Porquê?
  12. Existe algum parceiro que se destaque pela positiva? Porquê? E pela negativa? Quais os motivos?
  13. Qual o grau de influência dos diferentes parceiros para o sucesso do projeto?
  14. Quais os resultados da concertação social local no âmbito da ação social?
  15. Como avalia a cooperação (acompanhamentos sociais realizados por mais do que uma entidade)?
  16. Existe cultura de partilha e racionalização de recursos, no âmbito da ação social, no território? Descreva o seu funcionamento/operacionalização.
  17. Como avalia os efeitos e resultados da RLIS nos processos de dinamização local? E na racionalização de respostas e recursos?
  18. Quais as estruturas e os programas de intervenção na área ação social, criadas no território após constituição da RLIS? Descreva o seu funcionamento/operacionalização.
  19. Como avalia a cooperação na dinamização e implementação das estruturas e programas de intervenção na área da ação social?
  20. Como avalia a racionalização de recursos na dinamização e implementação das estruturas e programas de intervenção na área ação social?
  21. Identifique as potencialidades e os constrangimentos da adoção do modelo de governança na implementação da RLIS nos territórios.

### **Intervenção Social**

22. Em que medida a RLIS, como política assente em dinâmicas de governança local na resposta a situações de pobreza e exclusão social, traduz processos inovadores de intervenção social?
23. Quais as principais diferenças na ação social, antes e depois da implementação das RLIS?

24. Identifique as principais diferenças ou continuidades na prática dos profissionais sociais em termos de compreensão dos problemas sociais.
25. E em termos de delineamento de respostas?
26. Existem diferenças entre a intervenção social nos casos de ação social das equipas RLIS e das equipas do serviço local da Segurança Social? Porquê?
27. Costumam intervir de forma autónoma? Necessitam de solicitar autorização para utilizar alguma modalidade de intervenção? Qual o procedimento instituído?
28. Privilegiam a intervenção social em rede? Porquê? Como operacionalizam? Como definiram os papéis e funções de cada profissional?
29. Existe facilidade na partilha de informação com as outras instituições no que se refere aos processos de ação social?
30. As restantes instituições sinalizam ou encaminham situações de ação social para o SAAS?

### **Inovação social**

31. Em que medida a RLIS, como política assente em dinâmicas de governança local na resposta a situações de pobreza e exclusão social, traduz processos inovadores de compreensão dos problemas sociais? Como?
32. O projeto previa a realização de atividades inovadoras. Quais as atividades inovadoras previstas? Foram todas executadas? Porquê?

### **Avaliação de impacto**

33. Em que medida a RLIS, como política assente em dinâmicas de governança local na resposta a situações de pobreza e exclusão social, traduz processos inovadores de produção de resultados ou impactos?
34. Quais considera serem os aspetos mais relevantes a ter em conta na avaliação de impacto social da RLIS na vida das pessoas? E nas organizações promotoras? E nos territórios?

### **Impacto na vida das pessoas**

35. Até que ponto as intervenções locais assentes em lógicas de governança geram impacto social na vida das pessoas apoiadas? Identifique mudança/s objetivas e provocada/s pela RLIS na vida das pessoas.
36. Qual o valor social das dinâmicas de governança local para a vida das pessoas?



### **Impacto nas organizações**

37. Até que ponto as intervenções locais assentes em lógicas de governança geram impacto social nas organizações promotoras?
38. Quais as alterações, após implementação da RLIS, no funcionamento e organização da organização promotoras?
39. Qual o valor social das dinâmicas de governança local para as organizações?

### **Impacto nos territórios**

40. Até que ponto as intervenções locais assentes em lógicas de governança geram impacto social no território local?
41. Identifique mudança/s objetivas e provocada/s pela RLIS na comunidade.
42. Qual o valor social das dinâmicas de governança local para os territórios?

# Guião de entrevista – Stakeholders

## A intervenção social assente em lógicas de governança

Esta entrevista destina-se a recolher informações sobre práticas de intervenção social assente em lógicas de governança. A recolha destas informações é fundamental para a investigação, pelo que a sua colaboração é muito importante. A entrevista será gravada e o anonimato do/a entrevistado/a e de quaisquer informações que o/a possam identificar será garantido. Os dados recolhidos serão utilizados exclusivamente para a investigação em curso.

### Caracterização geral

1. Dados pessoais (Sexo, Idade, Habilitações literárias, Formação académica, Função)
2. Trajetória profissional (há quanto tempo entrou no mercado de trabalho, por que instituições passou, com que responsabilidades, com que áreas de intervenção, qual a experiência em intervenção social, experiências de trabalho assentes em lógicas de governança)

### Governança RLIS

3. Como foi desenhada a candidatura da RLIS no território? Foi concebida em colaboração com outras entidades? Quais as entidades que tiveram um papel mais ativo na realização da candidatura? Qual o papel de cada instituição na conceção do projeto?
4. O projeto foi discutido em CLAS?
5. Existiram outras candidaturas no território?
6. Após a aprovação da candidatura, como foi a aceitação do projeto no território? Houve apoio por parte de algumas instituições? E oposição?
7. Quais os principais constrangimentos? E quais as potencialidades?
8. Como foram negociadas as alterações introduzidas pela RLIS no âmbito da intervenção social? Como decorreu a negociação? Como foram tomadas as decisões? Quais as instituições que participaram na tomada de decisão? Denotou alguma diferença no poder de influenciar a tomada de decisão? Em que medida?
9. Como caracteriza as dinâmicas de implementação das RLIS? Descreva os processos de organização e funcionamento.
10. Como classifica o trabalho colaborativo das entidades públicas e privadas, no âmbito da ação social? Existem diferenças no *modus operandi*?
11. Qual a importância dos parceiros para o sucesso do projeto? Porquê?

12. Existe algum parceiro que se destaque pela positiva? Porquê? E pela negativa? Quais os motivos?
13. Qual o grau de influência dos diferentes parceiros para o sucesso do projeto?
14. Quais os resultados da concertação social local no âmbito da ação social?
15. Como avalia a cooperação (acompanhamentos sociais realizados por mais do que uma entidade)?
16. Existe cultura de partilha e racionalização de recursos, no âmbito da ação social, no território? Descreva o seu funcionamento/operacionalização.
17. Como avalia os efeitos e resultados da RLIS nos processos de dinamização local? E na racionalização de respostas e recursos?
18. Quais as estruturas e os programas de intervenção na área ação social, criadas no território após constituição da RLIS? Descreva o seu funcionamento/operacionalização.
19. Como avalia a cooperação na dinamização e implementação das estruturas e programas de intervenção na área da ação social?
20. Como avalia a racionalização de recursos na dinamização e implementação das estruturas e programas de intervenção na área ação social?
21. Identifique as potencialidades e os constrangimentos da adoção do modelo de governança na implementação da RLIS nos territórios.

### **Intervenção Social**

22. Em que medida a RLIS, como política assente em dinâmicas de governança local na resposta a situações de pobreza e exclusão social, traduz processos inovadores de intervenção social?
23. Quais as principais diferenças na ação social, antes e depois da implementação das RLIS?
24. Identifique as principais diferenças ou continuidades na prática dos profissionais sociais em termos de compreensão dos problemas sociais. E em termos de delineamento de respostas?
25. Existem diferenças entre a intervenção social nos casos de ação social das equipas RLIS e das equipas do serviço local da Segurança Social? Porquê?
26. Privilegiam a intervenção social em rede? Porquê? Como operacionalizam? Como definiram os papéis e funções de cada profissional?

27. Existe facilidade na partilha de informação com as outras instituições no que se refere aos processos de ação social?

### **Inovação social**

28. Em que medida a RLIS, como política assente em dinâmicas de governança local na resposta a situações de pobreza e exclusão social, traduz processos inovadores de compreensão dos problemas sociais? Como?
29. O que é que a RLIS tem de inovador.? Porquê?

### **Avaliação de impacto**

30. Em que medida a RLIS, como política assente em dinâmicas de governança local na resposta a situações de pobreza e exclusão social, traduz processos inovadores de produção de resultados ou impactos?
31. Quais considera serem os aspetos mais relevantes a ter em conta na avaliação de impacto social da RLIS na vida das pessoas? E nas organizações promotoras? E nos territórios?

### **Impacto na vida das pessoas**

32. Até que ponto as intervenções locais assentes em lógicas de governança geram impacto social na vida das pessoas apoiadas? Identifique mudança/s objetivas e provocada/s pela RLIS na vida das pessoas.
33. Qual o valor social das dinâmicas de governança local para a vida das pessoas?

### **Impacto nas organizações**

34. Até que ponto as intervenções locais assentes em lógicas de governança geram impacto social nas organizações promotoras?
35. Quais as alterações, após implementação da RLIS, no funcionamento e organização da organização promotoras?
36. Qual o valor social das dinâmicas de governança local para as organizações?

### **Impacto nos territórios**

37. Até que ponto as intervenções locais assentes em lógicas de governança geram impacto social no território local?
38. Identifique mudança/s objetivas e provocada/s pela RLIS na comunidade.
39. Qual o valor social das dinâmicas de governança local para os territórios?

# Guião de entrevista – Beneficiários/as

## A intervenção social assente em lógicas de governança

Esta entrevista destina-se a recolher informações sobre práticas de intervenção social assente em lógicas de governança. A recolha destas informações é fundamental para a investigação, pelo que a sua colaboração é muito importante. A entrevista será gravada e o anonimato do/a entrevistado/a e de quaisquer informações que o/a possam identificar será garantido. Os dados recolhidos serão utilizados exclusivamente para a investigação em curso.

### Caracterização geral

1. Dados pessoais (Sexo, Idade, Habilitações literárias, Formação académica, situação face ao emprego)
2. Trajetória profissional (há quanto tempo entrou no mercado de trabalho, por que instituições passou, com que responsabilidades)

### RLIS

3. Por que motivo se dirigiu aos serviços da RLIS?
4. Como teve conhecimento da existência da RLIS?
5. Que atividades ou programas teve acesso por intermédio da RLIS?
6. Já tinha tido acompanhamento social noutra instituição (antes da RLIS)?
7. Como costuma entrar em contacto com a RLIS? E a equipa da RLIS costuma contacta-la/o através de que meios?
8. Existem outras instituições locais, para além da RLIS, envolvidas na resolução da sua situação? Quais?
9. Sabe o que é o Acordo de Intervenção Social?
10. Participou na decisão do AIS? Com quem foi debateu o AIS? Quantas ações foram propostas pela equipa técnica? E pelo agregado familiar?
11. O problema que motivou a procura do serviço foi solucionado?
12. Considera que a intervenção da RLIS provocou melhorias na sua vida? Porquê?
13. Por favor, identifique aspetos positivos e aspetos a melhorar na RLIS.

### **Avaliação de impacto social**

14. Em que medida a RLIS, como política assente em dinâmicas de governança local na resposta a situações de pobreza e exclusão social, traduz processos inovadores de intervenção social?
15. Quais as principais diferenças na ação social, antes e depois da implementação das RLIS?
16. Identifique as principais diferenças ou continuidades na prática dos profissionais sociais em termos de compreensão dos problemas sociais. E em termos de delineamento de respostas?
17. Existem diferenças entre a intervenção social nos casos de ação social das equipas RLIS e das equipas do serviço local da Segurança Social? Porquê?
18. Quais considera serem os aspetos mais relevantes a ter em conta na avaliação de impacto social da RLIS na vida das pessoas? E nas organizações promotoras? E nos territórios?

### **Impacto na vida das pessoas**

19. Até que ponto as intervenções locais assentes em lógicas de governança geram impacto social na vida das pessoas apoiadas? Identifique mudança/s objetivas e provocada/s pela RLIS na vida das pessoas.
20. Qual o valor social das dinâmicas de governança local para a vida das pessoas?

### **Impacto nas organizações**

21. Até que ponto as intervenções locais assentes em lógicas de governança geram impacto social nas organizações promotoras?
22. Quais as alterações, após implementação da RLIS, no funcionamento e organização da organização promotoras?
23. Qual o valor social das dinâmicas de governança local para as organizações?

### **Impacto nos territórios**

24. Até que ponto as intervenções locais assentes em lógicas de governança geram impacto social no território local?
25. Identifique mudança/s objetivas e provocada/s pela RLIS na comunidade.
26. Qual o valor social das dinâmicas de governança local para os territórios?

# Guião *Focus Group*

## A intervenção social assente em lógicas de governança

Este *focus group* destina-se a recolher informações sobre a avaliação de políticas sociais assentes em modelos de governança, bem como a analisar e discutir a proposta de matriz analítica (conjunto de referenciais constitutivos de um “modelo”) de avaliação de políticas sociais assentes em modelos de governança. A recolha destas informações é fundamental para a investigação, pelo que a sua colaboração é muito importante. O *focus group* será gravado e o anonimato do/a entrevistado/a e de quaisquer informações que o/a possam identificar será garantido. Os dados recolhidos serão utilizados exclusivamente para a investigação em curso.

### Caracterização geral

- Dados pessoais (Género, Idade, Habilitações literárias, Formação académica, Função)
- Experiência profissional na avaliação de políticas sociais

### Avaliação de políticas, programas e projetos assentes em modelos de governança

1. Como são avaliadas as políticas sociais em Portugal?
2. De que forma deveriam ser avaliadas as políticas sociais em Portugal?
3. Deverá o contexto ser tido em conta na avaliação de políticas sociais? De que forma?
4. Quais os atores que consideram relevantes envolver na avaliação das políticas sociais?
5. A avaliação de políticas sociais deverá ser realizada por equipas internas ou externas? Porquê?
6. Quais os critérios de avaliação que privilegiaria na avaliação de uma política social assente em modelos de governança?

### Avaliação de impacto

7. Quais considera serem os aspetos mais relevantes a ter em conta na avaliação de impacto social das políticas sociais?
8. De que forma se poderão identificar as mudança/s objetivas provocada/s pela política social na vida das pessoas? E das organizações? E das comunidades?
9. Como medir o valor social das intervenções sociais?
10. Quais os critérios de avaliação de impacto social que privilegiaria na avaliação de uma política social assente em modelos de governança?

## Anexo VII – Grelha de Observação direta

### GRELHA DE REGISTO DE OBSERVAÇÃO DIRETA

**Título do estudo:** Governança em territórios locais. Avaliação de Impacto social da Rede Local de Intervenção Social (RLIS) como mecanismo de inovação na intervenção social contemporânea.

Contexto espaço-temporal	Local	
	Data	
	Hora/ duração	
Espaço físico	Descrição do espaço exterior	
	Descrição do espaço interior	
	Local de espera	
	Local de atendimento	
	Descrição da sala de atendimento SAAS	
Interações /tipos de relação	Com o espaço	
	Entre profissionais SAAS	
	Entre beneficiários/as	
	Entre profissionais e beneficiários/as	
	Entre profissionais e parceiros	
	Entre parceiros	
	Entre parceiros e beneficiários/as	
Inserção do SAAS no contexto social	Localização na organização promot	
	Localização na comunidade	

Notas: \_\_\_\_\_



## Anexo VIII – Caracterização dos entrevistados

N.º	Tipo de Entrevistado	Região	Tip.	Género	Idade	Hab. literárias	Área formação base
1	Profissional SAAS	Centro	A	Feminino	32	Licenciatura	Serviço Social
2	Profissional SAAS	Centro	A	Feminino	40	Licenciatura	Serviço Social
3	Profissional SAAS	Centro	A	Masculino	39	Licenciatura	Psicologia
4	Parceiro/a	Centro	A	Feminino	___	Mestrado	Serviço Social
5	Profissional SAAS	Centro	A	Feminino	52	Licenciatura	Serviço Social
6	Parceiro/a	Centro	A	Feminino	___	Licenciatura	Serviço Social
7	Beneficiário/a	Centro	A	Feminino	46	Ensino secundário	Não se aplica
8	Beneficiário/a	Centro	A	Feminino	45	2º Ciclo	Não se aplica
9	Parceiro/a	Alentejo	C	Masculino	53	Licenciatura	Serviço Social
10	Beneficiário/a	Alentejo	C	Feminino	67	Sabe ler /escrever	Não se aplica
11	Profissional SAAS	Alentejo	C	Feminino	35	Licenciatura	Serviço Social
12	Profissional SAAS	Alentejo	C	Feminino	41	Licenciatura	Serviço Social
13	Parceiro/a	Alentejo	C	Masculino	46	Mestrado	Gerontologia Social
14	Profissional SAAS	Alentejo	C	Feminino	33	Mestrado	Psicologia
15	Beneficiário/a	Alentejo	C	Feminino	55	Não sabe ler e escrever	Não se aplica
16	Parceiro/a	Alentejo	C	Feminino	62	Ensino secundário	Não se aplica
17	Profissional SAAS	Norte	A	Feminino	35	Mestrado	Serviço Social
18	Profissional SAAS	Norte	A	Feminino	30	Mestrado	Psicologia
19	Profissional SAAS	Norte	A	Masculino	43	Mestrado	Psicologia
20	Parceiro/a	Norte	A	Feminino	35	Licenciatura	Serviço Social
21	Parceiro/a	Norte	A	Feminino	57	Ensino secundário	Não se aplica
22	Profissional SAAS	Norte	B	Feminino	39	Mestrado	Psicologia
23	Profissional SAAS	Norte	B	Feminino	48	Licenciatura	Educação Social
24	Parceiro/a	Norte	B	Feminino	39	Mestrado	Serviço Social
25	Beneficiário/a	Norte	B	Feminino	35	Ensino secundário	Não se aplica
26	Profissional SAAS	Norte	B	Feminino	39	Mestrado	Educação Social
27	Parceiro/a	Norte	A	Feminino	32	Licenciatura	Terapia ocupacional
28	Parceiro/a	Centro	B	Feminino	48	Licenciatura	Serviço Social
29	Profissional SAAS	Centro	B	Feminino	32	Mestrado	Animação Sociocultural
30	Profissional SAAS	Centro	B	Feminino	46	Licenciatura	Serviço Social
31	Profissional SAAS	Centro	B	Feminino	39	Licenciatura	Serviço Social
32	Profissional ISS	Alentejo	C	Feminino	39	Licenciatura	Serviço Social

33	Profissional ISS	Alentejo	C	Feminino	52	Licenciatura	Serviço Social
34	Profissional ISS	Todas	Todas	Feminino	48	Licenciatura	Gestão de Empresas
35	Profissional ISS	Norte	A / B	Feminino	51	Licenciatura	Serviço Social
36	Profissional SAAS	Norte	A	Feminino	39	Licenciatura	Serviço Social
37	Profissional ISS	Centro	B	Feminino	47	Licenciatura	Serviço Social
38	Profissional ISS	Centro	B	Feminino	48	Mestrado	Serviço Social
39	Profissional ISS	Centro	A	Feminino	51	Licenciatura	Serviço Social
40	Profissional SAAS	Norte	C	Feminino	39	Licenciatura	Animação Sociocultural
41	Profissional SAAS	Norte	C	Feminino	24	Licenciatura	Serviço Social
42	Profissional SAAS	Norte	C	Feminino	33	Mestrado	Línguas
43	Parceiro/a	Norte	C	Masculino	44	Licenciatura	Educação Social
44	Profissional ISS	Norte	B	Feminino	54	Licenciatura	Serviço Social
45	Profissional ISS	Todas	Todas	Feminino	48	Licenciatura	Serviço Social
46	Profissional ISS	Todas	Todas	Feminino	43	Mestrado	Gestão
57	Ex-membro do governo	Todas	Todas	Masculino	64	Licenciatura	História

Fonte: Produção própria

## Anexo XIX – Sistema de categorias

<b>Código</b>	<b>Designação</b>	<b>Descrição e/ou subcategorias</b>	<b>Nº de docs (sources)</b>	<b>Nº de US (Refs.)</b>
Etapas		Etapas do ciclo de vida das políticas (concepção, implementação e avaliação)	53	5692
1.	Concepção	Etapa do ciclo de vida das políticas que agrega as etapas da definição do problema, do agendamento e da formulação	37	394
2.	Implementação	Etapa do ciclo de vida das políticas relativa a processos de provisionamento de recursos institucionais, organizacionais, burocráticos e financeiros para a sua concretização	50	3429
3.	Avaliação	Etapa do ciclo de vida das políticas relativa a processos de acompanhamento e avaliação (para aferir os efeitos e impactos, a distância em relação aos objetivos estabelecido, a eficiência e eficácia da intervenção e contribuir para fornecer informações que permitam decidir sobre a sua manutenção, reformulação ou eliminação)	49	1869

<b>Código</b>	<b>Designação</b>	<b>Descrição e/ou subcategorias</b>	<b>Nº de docs (sources)</b>	<b>Nº de US (Refs.)</b>
<b>Eixos de análise</b>		<b>Contexto</b> (Caracterização do ambiente físico, situacional (conjunto de circunstâncias: local e tempo) ou simbólico (histórico, cultural ou outro) em que se concebeu, implementou e avaliou a medida de política)	54	2763
A.1.	Cultural	Identificação das características do contexto cultural (assistencialismo, modelo de cooperação, planeamento baseado na execução, desvalorização da ação social, Estado responsável pelo social, feliz infelicidade, incentivo à avaliação)	27	172
A.2.	Económico	Identificação das características do contexto económico (crise económica, financiamento ação social, pobreza classes trabalhadoras)	17	70
A.3.	Ideológico	Identificação das características ideológicas (adjudicação, descentralização de competências, regionalização, reformulação do ISS, valorização das IPSS, aposta na eficiência)	24	177
A.4.	Político	Identificação das características do contexto político (decisões políticas, alterações governativas)	15	60
A.5.	Social	Identificação das características do contexto social (representações sociais sobre os beneficiários, a descentralização, as organizações, a pobreza, a RLIS/SAAS, a Segurança Social e o Serviço Social; tipo de definição de problemas: pelos fatores sociais, pelos objetivos políticos; diagnóstico: fontes de informação, processo; identificação de problemas: Aceleração mudanças sociais, Défice de RH ação social, Diferenças territoriais, Eficácia das metodologias adotadas, Escassez de recursos, Multiplicidade figuras ação social, Pobreza persistente, Risco de pobreza, Sobreposição de respostas, Target das políticas sociais, Vulnerabilidades territoriais)	47	674
A.6.	Territorial	Identificação das características dos territórios (A.6.1.Economia local; A.6.2.Estruturas locais; A.6.3.Caract geográficas; A.6.4.Organizações locais; A.6.5.Caract políticos; A.6.6.Caract socioculturais; A.6.7.Problemáticas sociais; A.6.8.Respostas sociais)	51	1610

<b>Código</b>	<b>Designação</b>	<b>Descrição e/ou subcategorias</b>	<b>Nº de docs (sources)</b>	<b>Nº de US (Refs.)</b>
<b>Eixos de análise</b>		Pessoas (Sujeitos /indivíduos envolvidas na conceção, implementação e avaliação da medida de política)	50	6654
B.1.1.	Beneficiários	Pessoas que beneficiam da medida de política	39	496
B.1.2.	Profissionais de intervenção social	Profissionais de intervenção social (que exercem as suas funções em relação direta com as pessoas que beneficiam da intervenção social)	41	691
B.1.3.	Profissionais intermédios	Envolvimento de profissionais intermédios (exercem funções de coordenação)	31	227
B.1.4.	Gestores de topo	Envolvimento de profissionais do topo da hierarquia (funções de direção, de gestão)	10	56
B.1.5.	Policy makers	Envolvimento de pessoas que participam na redação da proposta e na conceção de medidas e de políticas	3	3
B.1.6.	Membros do governo	Envolvimento de membros do governo que na conceção de medidas e de políticas	9	25
B.1.7.	Organizações promotoras	Entidades que reúnem as condições para coordenar e executar o projeto RLIS /SAAS	20	50
B.1.8.	Parceiros	Identificação dos representantes das entidades parceiras envolvidos nas diferentes fases das medidas e políticas (CLDS, CPCJ, Educação, Emprego, Empresas, Forças de segurança, IPSS's, Junta de Freguesia, Justiça, Município, Saúde, SEF, Segurança Social)	49	1990
B.2.	História pessoal	Descrição da história pessoal das pessoas que participaram na investigação (características pessoais, competências facilitadoras, contextos familiares, expectativas, ideais)	46	677
B.3.	Percurso profissional	Descrição do percurso profissional das pessoas que participaram na investigação (B.3.1.Percurso profissional, B.3.2.Formação, B.3.3.Funções desempenhadas, B.3.4.Funções constrangimentos, B.3.5.Contextos organizacionais, B.3.6.Recursos disponíveis)	47	785
B.4.	Experiência SAAS	Descrição das experiências nos serviços de Atendimento e Acompanhamento Social (Acompanhamentos anteriores, Acontecimento desencadeador, Apoio solicitados, Conhecimento	26	273

		RLIS, Conhecimento serviços ação social, Contactos RLIS, Diligências beneficiário, Motivo procura SAAS, Profissionais envolvidos, Respostas dadas SAAS)		
B.5.	Papel atores	Caracterização do papel de cada ator na medida de política RLIS, ou seja, identificação das tipologias de desempenho dos diferentes papéis assumidos (Envolvimento, Estratégias de participação, Importância para o sucesso, Influência, Interesses, Mais cooperantes, Menos cooperantes, Poder)	36	306
B.6.	Relações	Caracterização das relações existentes (Relações interinstitucionais, RLIS ISS, RLIS outras RLIS, Instituições vs Profissionais)	41	649

<b>Código</b>	<b>Designação</b>	<b>Descrição e/ou subcategorias</b>	<b>Nº de docs (sources)</b>	<b>Nº de US (Refs.)</b>
<b>Eixos de análise</b>		Processos (Conjunto sequencial de ações, atividades, ou modos de proceder).	54	4654
C.1.	Conceção	Identificação dos processos de decisão, dos argumentos explicativos da ação política, desenho de objetivos e estratégias de solução do problema das políticas sociais em geral	10	45
C.2.	Criação	Caracterização dos resultados da conceção e formulação da medida de política RLIS (C.1.1.Proposta medida política, C.1.2.Legislação RLIS, C.1.3.Particularidades RLIS, C.1.4.Ações previstas, C.1.5.Metodologia criada, C.1.6.Serviço vs projetos)	20	136
C.3.	Candidatura	Descrição dos processos associados à candidatura RLIS (Atrativos RLIS, Avaliação das candidaturas, Conhecimento candidatura RLIS, Distribuição territorial, Elaboração da candidatura, Especificidades candidatura, Motivo candidatura RLIS, Tipologia)	37	160
C.4.	Execução	Descrição dos diferentes processos inerentes à implementação dos projetos RLIS/ SAAS (C.4.1.Projetos piloto, C.4.2.Implantação Território, C.4.3.Especificidades Operacionais, C.4.4.Competências e atribuições, C.4.5.SAAS Serviços, C.4.6.Casos de ação social, C.4.7.Práticas Intervenção Social, C.4.9.RLIS vs. descentralização municípios)	51	3078
C.5.	Avaliação	Descrição dos diferentes processos inerentes à avaliação dos projetos RLIS/ SAAS (Avaliação Políticas Sociais, Avaliação RLIS, Dificuldades, Incidência, Influência da avaliação, Metodologia)	42	473
C.6.	Gestão	Descrição dos diferentes processos inerentes à gestão dos projetos RLIS/ SAAS (Controlo, Estratégica, Modelos, Poder, Técnico administrativos, Tomada de decisão)	42	762

<b>Código</b>	<b>Designação</b>	<b>Descrição e/ou subcategorias</b>	<b>Nº de docs (sources)</b>	<b>Nº de US (Refs.)</b>
<b>Eixos de análise</b>		Produtos (Resultados finais da medida de política nas etapas de conceção, implementação e avaliação)	49	8371
D.1.	Inovação	Identificação das características inovadoras da medida de política (a inovação social pode ser entendida como uma nova solução para um problema social, a criação e implementação de novas ideias sobre como as pessoas devem organizar atividades interpessoais ou interações sociais para alcançar objetivos comuns, estratégias, conceitos, ideias e padrões organizacionais que visam expandir e reforçar o papel da sociedade civil na resposta a diversas necessidades sociais)	38	212
D.2.	Intervenção social	(D.2.1.Compreensão dos problemas sociais, D.2.2. Modus operandi IS, D.2.3. Concertação IS)	42	1155
D.3.	Modelos governança adotados	Identificação dos modelos de governança adotados nos territórios (Cada macaco no seu galho, Um por todos e todos por um, Uma mão lava a outra)	37	198
D.4.	Resultados, efeitos e impactos	Resultados finais da avaliação da medida de política (D.4.1.Categorias: D.4.1.1.Resultados: D.4.1.2.Efeitos, D.4.1.3.Impactos; D.4.2.Objetos: Organizações, Pessoas, Práticas de governança, Práticas intervenção social, Territórios; D.4.3.Tipos: D.4.3.1.Individuais; D.4.3.2.Organizacionais; D.4.3.3.Relacionais; D.4.3.4.Operativos; D.4.3.5.Gestionários; D.4.3.6.Profissionais; D.4.3.7.Sociais; D.4.4.Classificação: Negativos, Neutros, Positivos)	48	6806



