

INTRODUÇÃO

“Em Portugal cerca de 20% das pessoas (cerca de 2 milhões) detinham, em 2005, um rendimento disponível familiar equivalente, depois das transferências sociais, abaixo dos 60% da mediana nacional. Esta taxa de risco de pobreza apenas eram ultrapassados pela da Polónia e da Lituânia (21%), sendo igual às da Irlanda, Grécia e Espanha (...) a média europeia (UE 25) era inferior à portuguesa, situando-se nos 16%, em 2005”

(Fonte: EUROSTAT).

“Ponto de situação: o desemprego em Portugal atinge 427 mil pessoas, 7.6% da população activa, bastante menos do que em Espanha, um pouco mais do que na média europeia. Na maioria são mulheres (55%), procuram novo emprego (86%) e enfrentam um desemprego de longa duração (52%). O próprio emprego é precário: 14% estão com contratos a prazo e 12% trabalham a tempo parcial” (Amaral, 2008:7).

Iniciamos esta introdução com dois excertos. Estes demonstram a situação em que se encontra Portugal, face à União Europeia. Denotamos que é premente repensar o sistema de protecção social, bem como as políticas sociais, tornando-os mais eficazes na correcção e prevenção das situações de pobreza e exclusão social.

Um dos motivos para a existência do fenómeno da pobreza deve-se à globalização, que representa um passo decisivo no sentido da afirmação do ideal humanista da solidariedade, sem distinções entre todos os homens, quer pelo acréscimo de capacidade produtiva, que traz consigo, quer pelas redes e laços que facilita, no entanto, esta é responsabilizada pela crise social e pela manutenção da pobreza (Capucha, 2000).

A economia globalizou-se, as fronteiras à circulação do capital e das mercadorias desapareceu, ou quase, por sua vez, as empresas que quiserem sobreviver são obrigadas a adaptar-se ao novo quadro de vantagens comparativas onde factores como custo do trabalho e a rigidez do mercado são mais vantajosas, as empresas ou mudam ou não sobrevivem. Mudar quer dizer aumentar a produtividade através de investimento no capital – intensivo, da redução do pessoal, da flexibilização do mercado de trabalho, da diminuição dos custos directos e indirectos do trabalho.

Os factores produtores de pobreza são assim o resultado inevitável da necessidade de sobrevivência das empresas. A pobreza existe nos países desenvolvidos

da Europa por causa da competição dos salários e dos sistemas fiscais de outras zonas do globo.

Segundo Capucha (2000) a *velha pobreza* era apanágio dos que não acompanhavam o progresso, a *nova* resulta do progresso económico. Já não se trata apenas de um problema de desigualdades numa mesma sociedade, mas da angústia individual e da fraca implicação na vida colectiva, resultante do risco de desemprego.

O progresso transforma-se em autodestruição, na qual um tipo de modernização corta e transforma outro tipo, é aquela a que Beck chama de *modernização reflexiva* (Beck, Giddens e Lash, 2000).

Quando esta situação se prolonga ocorre a perda progressiva da identidade profissional. A segregação profissional acaba por se estender a outras esferas da vida, a vergonha passa a dominar a quotidiano, rompem-se os laços com os grupos de amigos, as redes de relações esboroam-se, a própria família deixa de ser integradora. Emerge a solidão, o isolamento, o “*ficar de fora*”, a perda do “*laço social*”, a “*desfiliação*”, a “*desqualificação social*” (Capucha, 2000).

Em suma, vivemos, como afirma Beck, numa *sociedade de risco*, o outro lado da obsolescência da sociedade industrial (Beck, Giddens e Lash, 2000).

Face ao exposto torna-se imperterível desenvolver políticas/ estratégias que promovam uma sociedade coesa, que intervenham não apenas junto das pessoas e dos seus contextos próprios, mas também pela transformação das estruturas e dos sistemas sociais e económicos.

Um exemplo de uma medida política vocacionada para combater a pobreza e exclusão social é o ***Programa para a Inclusão e Desenvolvimento – PROGRIDE*** que foi criado em 2004 e que será nosso objecto de estudo.

Este programa vem na sequência do Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza e encontra-se referenciado como uma medida do Plano Nacional de Acção para a Inclusão (PNAI) 2003-2005.

Com este estudo pretendemos enquadrar sociologicamente a temática da inovação social como resposta ao fenómeno da pobreza e da exclusão social, adoptando como método o *estudo de caso*, em que três projectos PROGRIDE serão nosso objecto de análise.

Os objectivos específicos serão: avaliar o modo como os projectos actuam, identificando sucessos e insucessos; reconhecer as estratégias adoptadas; analisar o

envolvimento e o tipo de participação do público-alvo e perceber qual o impacto de cada projecto na inclusão social.

O interesse por este tema deve-se a razões profissionais, devido ao envolvimento pessoal numa equipa técnica de um projecto PROGRIDE. Ao trabalhar-se no terreno depara-se com várias dificuldades na intervenção social, desde a mobilização de públicos-alvo, à concretização efectiva dos objectivos delineados.

Neste seguimento, partimos para o estudo com as seguintes *perguntas de partida*: Qual o impacto destes projectos para a promoção da inclusão social? Quais as mudanças desenvolvidas? Quais os principais obstáculos que estes projectos apresentam? De que forma os ultrapassam? Poderão estes projectos serem considerados detentores de inovação social?

No sentido de concretizar os objectivos delineados estruturamos o trabalho em duas partes, contendo cada uma, diversos capítulos. A *primeira parte* pretende enquadrar teoricamente o problema em análise, recorrendo a vários temas que nos permitirão uma melhor compreensão da temática, e o *segundo* consiste no trabalho empírico desenvolvido em três projectos PROGRIDE, implementados em territórios com características semelhantes.

Assim sendo, o *primeiro capítulo* dedicar-se-á à análise do fenómeno da pobreza e da exclusão social, face ao surgimento de novas desigualdades sociais, e à importância atribuída à sociedade civil.

O *segundo capítulo* tentará distinguir as políticas sociais tradicionais das novas políticas sociais activas, acabando por incidir nestas últimas, nas quais o PROGRIDE é enquadrado.

O *terceiro capítulo* debruça-se sobre a temática da inovação. A inovação é um dos princípios do PROGRIDE, assim, vamos analisá-lo à luz da intervenção social.

A parte empírica deste estudo inicia-se no *quarto capítulo*, que introduz o objecto de estudo e a metodologia, seguindo-se a caracterização sócio demográfica dos territórios de actuação dos projectos PROGRIDE, no *quinto capítulo*.

No *sexto capítulo* apresentam-se e discutem-se os resultados obtidos com a investigação.

Este trabalho finaliza com a apresentação das principais conclusões, bem como pistas de reflexão para estudos posteriores sobre esta temática.

Capítulo I: O fenómeno da Pobreza e Exclusão social

O desenvolvimento das sociedades modernas tem assumido contornos muito controversos e, é destas contradições do desenvolvimento que têm nascido a grande maioria das novas desigualdades, das novas formas de pobreza e exclusão: “ (...) ao lado dos velhos pobres (...) emergiram nas últimas décadas novas categorias de pessoas e grupos em situação de exclusão social. A sociedade volta a surgir fracturada, mas de uma outra maneira” (Capucha, 1998a: 15).

De acordo com Pereirinha (1996) os conceitos de pobreza e de exclusão social são actualmente objectos de amplo debate científico. Porém, quer ao nível do discurso teórico quer ao nível da formulação e da análise e avaliação da política social, pobreza e exclusão social aparecem frequentemente como conceitos com fronteiras bem distintas.

As dificuldades em analisar o fenómeno da pobreza surgem da necessidade de integrar múltiplas componentes. Na década de 70, os pobres definiam-se, na Comunidade Europeia, como sendo “*indivíduos e famílias de recursos materiais tão escassos que se encontram excluídos do modo de vida, dos hábitos e das actividades normais do Estado em que vivem*” (Estivill, 2003).

No entanto na década de 80, aquando do início do II Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza, adoptou-se a seguinte definição: “*pobres eram aquelas pessoas que disponham de rendimentos inferiores aos rendimentos médios **per capita** do país onde vivem*” (*Ibidem*).

Esta definição é, no entanto, demasiado restritiva por acentuar num único critério – o de rendimento – embora se trate do mais vulgarizado.

Alfredo Bruto da Costa (1998) salienta a dificuldade que os excluídos tem de sair dessa condição, uma vez que existem situações existenciais em que a liberdade é limitada e, até, fortemente coarctada, e em que as condições necessárias ao progresso pessoal são negadas, gerando-se uma teia de círculos viciosos.

A tese de Costa (1998) é a de que os principais factores explicativos da pobreza e da exclusão se devem procurar na sociedade, no modo como a sociedade se encontra organizada e funciona, no estilo de vida e na cultura dominantes, na estrutura de poder (político, económico, social e cultural) – tudo factores que se traduzem em mecanismos sociais que geram e perpetuam a pobreza e a exclusão social.

Neste entendimento, a solução do problema requer a eliminação desses mecanismos, o que se não faz sem mudanças sociais.

1.1. Pobreza

O conceito de pobreza é frequentemente utilizado na análise no seu sentido estrito, enquanto situação de escassez de recursos de que um indivíduo, ou família, dispõem para satisfazer necessidades consideradas mínimas. O aspecto distributivo do fenómeno centra a identificação e análise do fenómeno da pobreza em termos da forma como os recursos numa sociedade se encontram distribuídos entre os indivíduos e/ou famílias nessa sociedade (Pereirinha, 1996:210).

Segundo Costa (1998), a pobreza consiste numa situação dinâmica de privação, por falta de recursos. Estas duas condições – *privação e falta de recursos* – são necessárias à definição. A privação traduz-se em más condições de vida. Para Costa (1998: 27) este é o lado mais visível da privação e da própria pobreza. Uma situação de privação é caracterizada por privações múltiplas que afectam diversos domínios: a alimentação, vestuário, condições de trabalho, possibilidade de escolha, saúde e cuidados de saúde, educação, formação profissional, cultura, participação na vida social e política, etc., sendo que uma privação raramente ocorre isolada.

Uma situação de privação que não resulta da falta de recursos não significa pobreza, mesmo que possa constituir um problema social grave. Da mesma definição decorre também que, para resolver uma situação de pobreza, não basta resolver a privação. É preciso que, além de vencer a privação, o pobre passe, também, a ser auto-suficiente em matéria de recursos, ganhando a vida através de um dos meios de vida correntes na sociedade a que pertence. (Costa, 1998:19).

Para Capucha, a noção de pobreza pode ser usada com mais rigor para referir uma das dimensões da existência mais determinantes dos processos de produção e reprodução da exclusão social: a das deficientes condições materiais de existência, ou da insuficiência de recursos de ordem económica, social ou cultural (Capucha, 1998b).

Segundo este autor, a pobreza tende a produzir “*culturas de pobreza*”, correspondentes às maneiras de ser, fazer e sentir das pessoas, famílias ou grupos, cujos recursos são tão escassos que não lhes permitam viver segundo os padrões normais na sociedade a que pertencem (*conceito de pobreza relativa*), ou que lhes permitem assegurar a subsistência e eficiência física (*conceito de pobreza absoluta*) (Ibidem).

“Assim, são pobres as pessoas, as famílias e os grupos cujos recursos materiais, culturais e sociais são tão escassos que os excluem dos modos de vida minimamente aceitáveis segundo a norma nos países em que vivem” (Capucha, 1998b: 212).

De acordo com Costa (1998), a condição de pobre é caracterizada pela exclusão dos sistemas sociais básicos e pela perda de poder. Para este autor ser pobre é alguém que não possui poder, ao ponto de nem sequer ter poder para reivindicar os seus direitos mais elementares, sendo que o combate à pobreza implica a devolução do poder ao pobre. Este poder consiste no poder político, económico, social, cultural, de influência, de pressão social, etc.

Em suma, a pobreza constitui, além do mais, um problema de cidadania. Uma pessoa privada do acesso aos sistemas sociais e destituída de toda a forma de poder está, inevitavelmente, impedida de exercer a cidadania.

Por este motivo, a pobreza, e algumas outras formas de exclusão social, constituem um verdadeiro e relevante problema político. Não se trata, pois, de um problema periférico da sociedade, mas uma questão central para um conceito moderno de democracia.

1.2. Exclusão Social

“Exclusão social é hoje uma expressão de uso generalizado, embora não esteja seguro de todos quantos a utilizam tenham ideia clara do que significa” (Costa, 1998:9).

O conceito de exclusão social é um conceito pós-moderno correspondente a situações em que uma parte da população se encontra afastada dos padrões de vida média na sociedade, isto é, dos padrões de vida da classe média nas sociedades modernas.

Para Pereirinha (1996) o fenómeno da exclusão social não coincide necessariamente com situação de escassez de recursos, antes remete para uma situação em que pessoas se encontram marginalizadas na sociedade, tendo quebrado (ou não tendo conseguido estabelecer) os laços que a ele as unem, isto é, para dela se sentirem membros.

Esta perspectiva centra-se na relação entre os recursos, os bens, as características e a capacidade (individual) de funcionar na sociedade.

Pereirinha (1996) avança com duas perspectivas distintas na definição de exclusão social. Uma assenta nos direitos sociais, direitos de cidadania definidos por Marshall. As sociedades consagram um conjunto de direitos sociais os quais correspondem a instituições próprias do Estado-Providência tendo em vista garantir o exercício desses direitos. A exclusão social é vista como uma incapacidade individual de realização desses direitos que radica no funcionamento destas instituições e/ ou em factores de natureza social que limitam o acesso dos indivíduos à realização desses direitos (Pereirinha, 1996).

Estar em situação de exclusão não é ser um “não membro” da sociedade, mas sim um “não cidadão”, isto é, um membro da sociedade a quem foram retirados direitos de cidadania (Capucha, 2005), e *“entre esses direitos e deveres estão incluídos naturalmente os cívicos básicos – liberdade de expressão, reunião e associação, direito de escolha das pessoas com quem se quer partilhar a vida, entre muitos outros – mas, também direitos e deveres sociais e culturais ao trabalho e ao rendimento autónomo, à educação e à cultura, à habitação ao acesso a cuidados de saúde, à posse de uma identidade positiva, à protecção social e cívica, à participação social e à pertença a grupos”* (Capucha, 1998b: 211).

De acordo com Capucha, produzem-se situações de exclusão social porque a sociedade não oferece a todos os seus membros a possibilidade de beneficiar de todos esses direitos nem de cumprir alguns deveres que lhes estão associados. Segundo o autor, a exclusão social está implícita, simultaneamente, nas estruturas e instituições sociais e nas mentalidades das pessoas que sofrem dessa situações (Ibidem).

Segundo Rodrigues et al., a exclusão resulta, de uma desarticulação entre as diferentes partes da sociedade e os indivíduos, gerando uma não-participação num conjunto mínimo de benefícios que definem um membro de pleno direito dessa sociedade, inerente à figura dos excluídos, opondo-se claramente à noção de integração social (Rodrigues et al., 1999:64).

A outra perspectiva preconizada por Pereirinha (1996) remete para o funcionamento da sociedade e para a identificação de factores que marginalizam os indivíduos, gerando situações de precarização e vulnerabilidade a riscos sociais. Nesta concepção, exclusão social é identificada com ruptura dos laços sociais que ligam o indivíduo à sociedade de que fazem parte e obriga a contextualizar a exclusão social em termos dos processos que a determinam e que radicam no funcionamento da sociedade.

Para Costa (1998) a noção de “exclusão social” pertence à perspectiva própria da tradição francesa na análise de pessoas e grupos desfavorecidos. Nestes termos, Robert Castel define exclusão social como a fase extrema do processo de “marginalização”, entendido este como um percurso “descendente”, ao longo do qual se verificam sucessivas “rupturas” na relação do indivíduo com a sociedade. Estas rupturas poderão ser rupturas com o mercado de trabalho, rupturas familiares, afectivas e de amizade, sendo o extremo caracterizado pela ruptura dos laços familiares e afectivos (in Costa, 1998:10).

De acordo com Monteiro (2002), Castel não atribui a causa das fracturas à invalidez, deficiência ou incapacidade social sentidas por indivíduos ou grupos específicos, mas sobretudo a uma invalidação pela conjuntura vigente de condições para a plena participação, que resulta de um processo geral de desestabilização da condição salarial. Castel considera que a forma de re (atar) os laços sociais do excluído passam pela integração profissional deste, cabendo ao Estado resolver a situação do emprego (in Monteiro, 2002).

No entanto, Serge Paugam, Vincent de Gaulejac e Isabel Taboada Leonetti vêm contrapor a perspectiva de Castel. Paugam introduz a ideia de que o “produto de uma construção social” não é só resultado de um processo de deriva face a uma integração normativa e funcional que passa essencialmente pelo emprego, mas também pela relação entre o indivíduo e as instituições da acção social (in *Ibidem*).

Neste seguimento, Monteiro (2002) considera que Vincent de Gaulejac e Isabel Taboada Léonetti desenvolvem uma perspectiva inovadora na forma como definem exclusão social. Estes adoptam uma dimensão subjectiva em que cada indivíduo se relaciona com as condições de enfraquecimento dos laços familiares e de desregulação da esfera salarial e geram um ciclo de desinserção. *“A integração simbólica dos indivíduos exprime-se pelo seu reconhecimento social, isto é, pelo reconhecimento do lugar que ocupam no seio do sistema e da utilidade social que preenchem nesse sistema. Ela exprime-se também pela adesão a normas colectivas, a um projecto social partilhado que permite projectar-se no futuro”* (in Monteiro, 2002).

Alcides Monteiro (2002) refere ainda que a desinserção é um fenómeno identitário na articulação entre elementos objectivos e subjectivos, uma trajectória que tem o indivíduo como actor da sua história de desinserção. Este fenómeno identitário resulta do significado que o indivíduo tem de si em relação ao mundo social em que se

insere, não bastando apenas mobilizar os recursos desse actor para que possa sair de uma situação de exclusão. A pertença a um grupo serve em muitas circunstâncias como defesa contra o menosprezo e estigma.

A perspectiva de Paugam ou Gaulejac e Léonetti privilegiam uma abordagem dinâmica e multidimensional (psicológica, social e económica) que mete em jogo uma interacção entre a construção do sujeito e os recursos económicos e sociais (Chopart in Monteiro, 2002).

Das perspectivas anteriormente apresentadas é difícil de dizer que uma seja melhor, dentre as apresentadas.

Assim, no parte empírica deste trabalho vamos tentar saber quais as que são preconizadas pelos interlocutores dos projectos objecto de estudo.

Neste seguimento, e dado que o nosso objecto de estudo é constituído por três projectos oriundos do mesmo programa – PROGRIDE – avançamos com a hipótese de que estes apresentam leituras diferentes de pobreza e exclusão social, consequência da multidimensionalidade de problemas detectados, dos diferentes públicos-alvo e das distintas estratégias adoptadas.

O conceito de exclusão social abrange uma complexidade de fenómenos, daí que muitos autores enalteçam a característica da *multidimensionalidade* no conceito de exclusão. Tal como afirmam Rodrigues et al., “*a exclusão configura-se como um fenómeno multidimensional (...)*” onde “*coexistem (...) fenómenos sociais diferenciados, tais como o desemprego, a marginalidade, a discriminação, a pobreza, entre outros*” (Rodrigues et al., 1999:64).

Segundo Rodrigues et al., (1999a) ambos os fenómenos (pobreza e exclusão social) divergem entre si. Uma das principais diferenças reporta-se às modalidades de identificação. Para Lamarque é fácil identificar as situações de pobreza, tendo por referência um *standard* mínimo em termos de rendimentos e nível de vida. A exclusão, por seu turno, é um processo mais complexo em que causas e consequências aparecem entrelaçadas entre si, não sendo um processo redutível a situações de carência/escassez em termos de recursos patrimoniais individuais e globais. (in Rodrigues et al., 1999).

Enquanto que a pobreza é sobretudo um processo estático (um “estado”), a exclusão é um processo dinâmico, associado a uma trajectória que conduziu à marginalização, presenciando-se a acumulação de *handicaps* vários/rupturas familiares,

carências habitacionais, isolamento social, etc. A exclusão recobre situações de precariedade e situações de risco, não sendo, assim, um fenómeno marginal. É antes um fenómeno que afecta cada vez mais indivíduos, nomeadamente indivíduos provenientes de um leque cada vez mais amplo de grupos sociais (Ibidem).

Embora, na sua evolução, os conceitos de pobreza e exclusão social tenham de certa forma convergido, dizem no entanto respeito a enfoques distintos, podendo contudo verificar-se conjuntamente em muitos casos. Ou seja, a exclusão social radica fundamentalmente na pobreza, embora não se resuma a esta: há pobres que não são excluídos socialmente dos seus contextos comunitários (sobretudo no meio rural) e há excluídos (sobretudo nos países ricos) que não são pobres do ponto de vista material.

A distinção entre os dois conceitos permite, desse modo, enquadrar situações relativamente similares de pobreza, mas que se traduzem em diferentes modalidades ou níveis de exclusão social (por exemplo, entre meio rural e urbano, entre diferentes contextos culturais ou entre diferentes grupos etários).

Neste seguimento, Costa (1998:10) considera *“que pode haver pobreza sem exclusão social, exemplo disso, era o que acontecia aos pobres do ancien régime, em que os servos eram pobres, mas encontravam-se integrados numa rede de relações de grupo ou comunidade. Pobreza e exclusão social são, portanto, na perspectiva exposta, realidades distintas e que nem sempre coexistem”*.

Apesar das diferenças apresentadas relativamente aos conceitos de pobreza e exclusão, podem encontrar-se relações entre si ao nível teórico e em termos conceptuais.

“De facto, é possível encarar-se a pobreza como uma forma de exclusão social devida a escassez de recursos e manifestada em termos de privação da satisfação das necessidades mínimas, materiais e imateriais” (Pereirinha, 1996: 211). Deste modo, chegamos assim a um conceito de pobreza (no sentido amplo) que combina aspectos distributivos e relacionais.

Outra definição que ilustra e evidencia a relação entre estes conceitos (pobreza, privação e exclusão) e aspectos de abordagem (distributivo e relacional) é a de Townsend. Para Peter Townsend os *“Indivíduos, famílias e grupos na população consideram-se em situação de pobreza quando defrontam falta de recursos que lhes permitam ter o tipo de alimentação, participação nas actividades e condições de vida e conforto que são habituais, ou pelo menos amplamente encorajados ou aprovados, nas sociedades a que pertencem. Os seus recursos estão situados de tal forma abaixo dos*

disponíveis pelo indivíduo médio que ficam assim, de facto, excluídos dos padrões normais de vida, costumes e actividades” (in Pereirinha, 1996: 212).

1.3. A pobreza e a exclusão social em Portugal

“Quem conheça o nosso sistema de pensões, o mercado de trabalho, o sistema de salários, e o carácter precário de algumas actividades por contra própria (...) saberá que, com estes tipos de sistemas é forçoso que haja pobreza em Portugal”
(Costa, 1998:44).

A pobreza em Portugal não é um fenómeno recente. Está profundamente inscrita na estrutura e na organização social, correspondendo às posições mais subalternizadas e subordinadas em todas ou em parte das dimensões de estruturação do tecido social. Assim, ser pobre corresponde, em grande parte dos casos, a ter um estatuto fortemente sedimentado, com tradução continuada não só nas condições materiais de vida mas também nas dimensões culturais e nas relações interpessoais, entre grupos e com as instituições.

No entanto, para Almeida *et al.* (1994), os fenómenos da pobreza e exclusão em Portugal devem-se a problemas de desenvolvimento, nomeadamente, a determinados aspectos que caracterizam a sociedade portuguesa (Almeida *et al.*, 1994:4):

- *Um padrão de especialização económica dependente e vulnerável* – com uma agricultura tradicional, fragmentada e pouco produtiva em regiões rurais no interior do país onde a população é vulnerável à pobreza; a indústria é maioritariamente formada por pequenas e médias empresas familiares, de sectores tradicionais. *“O tecido industrial é (...) dependente e vulnerável às actuais tendências de recomposição económica a nível mundial e à maior pressão concorrencial decorrente da integração europeia”* (Almeida *et al.*, 1994: 5), de modo que os baixos salários, a precarização do emprego e mesmo o desemprego sejam factores de vulnerabilidade à pobreza e exclusão; na área dos serviços a economia informal, a precarização do emprego, a elevada taxa de feminização e um pesado aparelho administrativo são as características dominantes;

- *Limites do Estado-Providência* -em Portugal nunca se chegou a formar um Estado-Providência comparável ao dos restantes países do Ocidente, contudo, com a democracia surgiram um conjunto de direitos sociais, a nível institucional, em áreas como a segurança social, a educação e a saúde; “*no entanto, as taxas de cobertura e o alcance das políticas, os níveis das prestações, a qualidade e a eficácia dos serviços não conseguiram ainda, em termos globais, ultrapassar enormes limitações*” (Ibidem: 6), como sejam a crise financeira do Estado, as debilidades do sistema produtivo e as insuficiências das políticas sociais, daí que permaneça a vulnerabilidade de certos grupo à pobreza e exclusão;

- *Importância dos processos migratórios* – as migrações são um traço cultural do país, mas do ponto de vista dos indivíduos constituem uma "fuga" às más condições de vida e uma esperança de um futuro melhor; deste modo, Portugal continua a ser um país de emigrantes (deixando regiões rurais desertificadas e mergulhadas na vulnerabilidade) e, simultaneamente, um país de imigrantes, sobretudo vindos das ex-colónias, que se concentram nos grandes centros urbanos vivendo nos limiares da pobreza e da exclusão;

- *Ambivalência da economia informal e segmentação do sistema de emprego* -a economia informal em Portugal é muito extensa e, ao mesmo tempo, muito importante, mas ela está ligada a actividades ilícitas e trabalhos irregulares desempenhados por populações que vivem em situações de pobreza e exclusão social; a crescente segmentação do emprego e os contratos de trabalho precários caracterizam as discontinuidades estruturais do sistema de emprego no nosso país que “ (...) *são atravessadas pelas clivagens sociais produzidas pela inclusão ou pela exclusão do sistema institucional de protecção social*” (Almeida et al., 1994: 9);

- *Continuidade e rupturas no tecido sociocultural* -uma característica da sociedade portuguesa, que até aqui tem evitado que muitas situações de vulnerabilidade se convertam em situações de verdadeira pobreza e exclusão, são os laços de entreajuda e redes de solidariedade existentes entre grupos familiares e locais; contudo, os processos de modernização produzem uma desarticulação no tecido sociocultural, que se prende com mudanças de valores e modos de vida, que conduzem à ruptura das redes

de relacionamento e à destruição dos laços sociais, produzindo novas situações de vulnerabilidade e exclusão;

- *Processos de recomposição demográfica e social* -a sociedade portuguesa é caracterizada pelo envelhecimento demográfico e pelas baixas taxas de natalidade (à semelhança dos restantes países da Europa) o que conduz a futuros problemas com o desemprego e o elevado número de idosos, assim como outras situações que acentuam a vulnerabilidade de determinados grupos, como o crescimento das classes médias assalariadas, o desemprego feminino, o auto-emprego na agricultura e no artesanato e as baixas qualificações escolares e profissionais;

- *Diferenças e desequilíbrios regionais* -sendo Portugal um país extremamente diversificado internamente, são visíveis grandes assimetrias regionais produtoras de situações de vulnerabilidade à pobreza e exclusão social, nomeadamente as clivagens entre o interior e o litoral, entre os grandes centros urbanos (Lisboa e Porto) e o resto do país e as diferenças entre o Norte e o Sul; “*as diferentes combinatórias que resultam destas clivagens (...) resultam em mecanismos de acentuação ou diminuição da vulnerabilidade ao empobrecimento e em modos de vida dos pobres diferenciados regional e localmente*” (Almeida et al., 1994:12);

- *Processos de modernização e integração europeia: dualismos e desenvolvimento* -as dinâmicas de modernização que o país tem conhecido nos últimos anos devem-se, em grande parte, à integração de Portugal na União Europeia, contudo “*as tendências de modernização são assim concomitantes quer de lógicas de desenvolvimento superadoras de parte das anteriores situações de pobreza quer de novos riscos de segmentação social entre, por um lado, sectores estabilizados e protegidos e, por outro, sectores precarizados e excluídos nos planos da economia, da protecção institucional e das redes de relações interpessoais*” (Ibidem: 13).

Após uma análise das principais condições estruturais e domínios de vulnerabilidade, os autores procuraram identificar as **principais categorias sociais** que conhecem geralmente situações de pobreza ou de vulnerabilidade à pobreza. As mais importantes dessas categorias são os idosos pensionistas, os agricultores de baixos

rendimentos, os assalariados de baixo nível de remuneração, os trabalhadores precários e da economia informal, as minorias étnicas, os desempregados e os jovens de baixa escolaridade e qualificação à procura do primeiro emprego, famílias monoparentais (Almeida et al., 1994: 77).

Mais recentemente, Capucha (2005) identifica quatro grupos: *primeiro grupo*, pessoas com deficiência física e mental, as pessoas com doenças crónicas limitativas das suas capacidades e os trabalhadores imigrantes. Tem em comum o facto de serem afectados pela existência de um *handicap específico* impeditivo da participação social e profissional e são alvo de discriminação baseada em preconceitos acerca das capacidades ou das suas potencialidades; um *segundo grupo*, estão as pessoas com problemas de participação e inserção social em virtude dos baixos níveis de habilitações e qualificação profissional, nomeadamente as famílias monoparentais com escassez de recursos que lhes permitam o acesso a oportunidades no mercado de trabalho, os trabalhadores com baixas qualificações e os desempregados de longa duração; um *terceiro grupo* surgem as pessoas e famílias em situação de pobreza persistente, que tem como principais características o facto de residirem em locais degradados juntamente com outras categorias social vulneráveis, com problemas de desorganização pessoal e com uma atitude de acomodação face à condição de pobre, numa comunidade com um papel de refúgio e recurso de sobrevivência; em o *último grupo* surgem as categorias ditas marginalizadas que se caracterizam pela desadequação dos seus modos de vida face às normas sociais, como é o caso dos sem-abrigo, os toxicodependentes e os ex-toxicodependentes, os reclusos e ex-reclusos e os menores em situação de risco (meninos de rua e membros de bandos juvenis) (Capucha, 2005: 167-169).

Para Capucha (2005) Portugal apresenta situações de “pobreza tradicional” – a “*velha questão social*”, que reflecte a não integração dos indivíduos no processo produtivo e industrial, duradoura e persistente, territorialmente localizada e com tendência à reprodução geracional. Apresenta também a “nova pobreza” enquanto característica das sociedades modernas e consequência do desemprego, da perda progressiva de identidade profissional e social, rompimento de laços familiares, fraca participação no colectivo, fenómenos associados aos movimentos migratórios e a novos grupos de risco, que considera como a “*nova questão social*”.

O mundo moderno assiste a uma polarização extrema das desigualdades sociais. A lógica deixa de ser a da dominação e exploração exercida verticalmente no território

da fábrica, para passar a incluir a organização global do sistema económico e social com uma pluralidade de especialização territorial (Capucha, 2005).

Esta *nova pobreza* surge dos efeitos da globalização e não se cinge à escassez de recursos materiais, traduz-se pela não participação no padrão de vida dominante devido a factores como a escolaridade, a idade, a falta de afectos, o domínio das novas tecnologias e integração no vasto mundo da informação cibernética (Somavia, 2003: 18)

1.4 O papel das iniciativas da sociedade civil

Do agravamento das situações de risco social surge a necessidade de se desenvolverem novas concepções de política social, de promoção de novas categorias de direitos e de novos enfoques de orientação da política social, onde o Estado associa a si iniciativas da sociedade civil.

Mozzicafreddo (1997) considera que o Estado-Providência não possui políticas/estratégias que resolvam os problemas de desemprego, de pobreza e exclusão social que defrontam as sociedades mundializadas, por conseguinte, estes problemas persistem, consequência, do “défice de solidariedade”, da degradação de algumas das componentes dos direitos sociais, bem como do forte constrangimento fiscal sobre os cidadãos.

Face a esta insuficiente de actuação, motivada pela crise de valores que afecta o Estado-Providência (Pereirinha, 1997), as instituições da sociedade civil assumem um papel preponderante na garantia da protecção social. Estas desenvolvem formas mais descentralizadas de intervenção do Estado, de territorialização das políticas sociais e de surgimento de formas novas de articulação entre os actores sociais que pode originar maior eficácia na acção política (Pereirinha, 2003).

Num cenário de providência estatal fraco e muitas vezes omissivo, presente em Portugal, a ausência de ruptura no sistema de solidariedade social está ligada à existência de um sistema de bem-estar informal, fortemente associado a práticas sociais enraizadas em formas tradicionais de solidariedade, relacionadas com o parentesco e a vizinhança, é aquilo a que o Boaventura de Sousa Santos chama de ***Sociedade – Providência***, que diz respeito a um modelo específico de combinação do Estado com a sociedade civil, modelo esse que faz coexistir com uma sociedade informal forte que

largamente o compensa e que amortece as crises económicas, minorando os seus efeitos sociais. (Santos, 1990).

O Terceiro Sector tem vindo a ser valorizado resultante da sua maior eficácia na intervenção pública e uma maior eficiência na provisão do bem-estar nos vários domínios em que estas tendências tiveram lugar, constituindo, por outro lado, formas de resposta às restrições financeiras que, de forma crescente, o Estado tem defrontado para desempenhar as suas funções sociais.

O Terceiro Sector aparece como a esfera de provisão onde seria possível encontrar lógicas de solidariedade baseadas em princípios da participação colectiva, da responsabilidade e do voluntarismo. Estas novas formas de solidariedade caracterizam-se por serem mais abertas, mais flexíveis, menos institucionalizadas e burocratizadas. Por outro lado, a principal debilidade do terceiro sector consiste na incapacidade ou na capacidade limitada de gerar recursos e na conseqüente dependência de fontes de financiamento exteriores (Hespanha, 2000).

As Instituições Particulares de Solidariedade Social são as únicas que o Estado reconhece como tendo um papel complementar do seu na realização das finalidades sociais, às quais atribui importantes benefícios, dentre os quais, o acesso a fundos estruturais financeiros para a realização de actividades. É o caso do programa PROGRIDE que é uma medida política do Estado, em que este delega, às instituições sem fins lucrativos e /ou autarquias, poder para desenvolver um projecto de intervenção territorial que é tutelado pelo Estado.

O Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social assume, sob imagem do Estado, o papel de animador, supervisor e avaliador destes projectos.

Se forma a chegarmos à caracterização do PROGRIDE pretendemos no próximo capítulo contextualizar algumas das políticas sociais que tem vindo a ser implementadas em Portugal, com o objectivo de promover a coesão social.

Capítulo II: As políticas sociais activas

A política social é a lógica subjacente ao desenvolvimento e actuação de instituições sociais e grupos sociais que afectam a distribuição de recursos, estatuto e poder entre diferentes indivíduos e grupos na sociedade, traduzindo-se num conjunto de acções tendo em vista influenciar o sistema económico-social de forma a moldar a sociedade no sentido de correcção e prevenção de disfunções sociais (Pereirinha, 1996: 215).

Acresce ainda a ideia de Liliana Sousa et al. (2007) que consideram as políticas sociais instrumentos de intervenção que o Estado desenvolve para proporcionar bem-estar e protecção social aos cidadãos, e incluem tanto acções de prevenção de risco social quanto de resolução de problemas sociais já declarados.

Normalmente, as políticas sociais que se orientam para as populações mais pobres são promovidas pelo sector assistencial que se caracteriza pelo carácter eventual das ajudas, pelo facto de estas não configurarem direitos por parte dos assistidos e pela reduzida proporção que ela representa no conjunto da despesa social pública.

Portugal, face ao período ditatorial que decorreu durante 40 anos, foi um dos últimos países a aderir às políticas sociais, uma vez que não reunia as condições de desenvolvimento necessárias.

Assim, podem-se enquadrar dois tipos de políticas sociais: as *tradicionais*, de índole assistencialista, que ficavam a cargo das mutualidades e de instituições religiosas de caridade, que conduziam os indivíduos ao estigma da dependência, em Portugal estas vigoraram até ao 25 de Abril de 1974. As políticas sociais tradicionais baseavam-se em grande parte no conceito de beneficiário enquanto utente ou mero destinatário de acções e não enquanto agente activo e com capacidade de intervir na vida social e numa visão segmentada das situações (Capucha, 1998).

As *novas políticas sociais activas* ou *políticas de inserção* surgem na década de 80, após a entrada de Portugal na CEE. A noção de inserção constitui um novo dado face à concepção tradicional administrativa e sectorial das políticas sociais, interpretando a emergência de uma nova racionalidade, tanto formal como instrumental. Assiste-se à passagem de uma sociedade indemnizatória para uma sociedade de inserção (Monteiro, 2002).

Estas políticas procuram a invenção de novos instrumentos que possibilitem uma intervenção na zona incerta onde um emprego não é assegurado e são errantes as trajetórias de vida, estas pretendem abordar a actividade económica e social como partes de um conjunto unitário e global, assumido a inserção como só possível enquanto resultado da mobilização de uma pluralidade de variáveis.

Ocorre a passagem de um modelo “monocromático” característico de normas definidas pelo Estado enquanto actor central e hegemónico, para um modelo “poliárquico”, no qual os meios de atingir os objectivos definidos pelos textos públicos são estabelecidos no quadro de uma “regulação conjunta” entre distintos actores que partilham referências locais (Ibidem). O funcionamento de parcerias é determinante para a gestão territorial das políticas e intervenções.

A horizontalização de políticas e a desburocratização da acção das instituições públicas e privadas, implícitas na noção de acção territorial é a condição necessária para a aplicação de dois outros princípios inovadores das políticas de combate a pobreza e exclusão social, a saber, a transparência e facilitação do acesso às instituições por parte dos respectivos “clientes”, e a construção de respostas individualizadas e focalizadas nas necessidades de cada pessoa, família ou grupo social (Capucha: 2005).

Segundo Capucha (2005) uma das razões mais fortes porque as pessoas em situação de exclusão ficam tantas vezes amarradas às teias que as submetem é a menor capacidade para fazerem jogar a seu favor as lógicas das instituições devido ao desenvolvimento, incompreensão ou receio dessas lógicas. O combate à exclusão implica uma maior proximidade física dos serviços e das instituições e também a remoção de barreiras simbólicas interpostas entre o cidadão e os agentes da administração, de modo a promover a participação dos indivíduos e dota-los de capacidades e qualificações e outros recursos, no sentido de ganharem autonomia – *empowerment*.

O cidadão assina um contrato com a instituição, que o vai apoiar no processo de inserção. Institui-se a *pedagogia da cidadania*, isto é, a afirmação do princípio de que os cidadãos têm direitos mas também tem deveres. Este contrato participativo além de combater o preconceito que pesa sobre os excluídos, eleva a auto-estima, confiança e sentido de responsabilidade (Ibidem: 251).

As políticas de inserção devem possuir as qualidades de sistematicidade, da multidimensionalidade e da transversalidade.

Capucha (2005) considera que se deve dar continuidade às políticas de combate à exclusão social, que assentam em projectos de duração limitada e de finalidades restringidas pelas fronteiras de programas transitórios dependentes dos fundos estruturais. Os processos de inserção prestam particular atenção à aquisição de competências por parte dos excluídos, e estas não se adquirem em curto espaço de tempo, não se podendo esperar resultados rápidos.

Para finalizar, Capucha (2005) refere que políticas bem estudadas e reflectidas, melhor planeadas e focalizadas e bem avaliadas, tendem a ser políticas mais justas, mais eficientes e mais inovadoras.

2.1. Evolução das Políticas Sociais de combate à pobreza e exclusão social em Portugal, no contexto Europeu

Nas últimas décadas assistimos à profusão de acções e projectos que colocam a “questão social” entre as prioridades da agenda política, científica e mediática. Estas políticas e práticas têm feito insistentes apelos à descentralização, à autonomia, à participação e ao trabalho em rede e em parceria, criando em torno do “local” uma espécie de mito redentor. O local tende a ser encarado como o palco da resolução dos problemas complexos das sociedades contemporâneas (Ferreira, 2004).

Em seguida vamos contextualizar as principais políticas sociais activas desenvolvidas em Portugal e na Europa, que tenham como objectivo combater situações de pobreza e exclusão social.

Na década de 70, a situação económica, abalada pelo choque petrolífero e os seus efeitos, interrompem a política de consenso que temporariamente se tinha construído e gera um clima de contenção e restrição de medidas sociais. Na sequência do agravamento das condições sociais, surge o *I Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza* (PELCP).

Este programa decorreu nos anos de 1975 a 1980, e tinha como objectivo promover a inovação, estimular o debate público, favorecer a estruturação de redes de agentes e desenvolver acções de informação associando reflexão e prática (Somavia, 2003).

Em Portugal a expressão deste “*Primeiro Programa de Projectos-piloto e estudos-piloto para combater a pobreza*” foi limitada, uma vez que ainda não pertencia

à CEE, situação que se modificou em 1986, vindo a participar no **II Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza**.

Este II programa decorreu no período de 1985 a 1989 e intitulou-se como a “*Acção Comunitária Específica de Luta Contra a Pobreza*”. Esta visava recolher dados estatísticos sobre a pobreza nos países membros, a troca de conhecimentos, a coordenação de acções e desenvolvimento de processos de investigação específica, permitindo a constituição de equipas transnacionais, para discussão e aplicação de novos métodos de luta contra a pobreza (Somavia, 2003).

Por sua vez, este programa revelou uma orientação mais prática, contemplando um elevado e diversificado número de pequenos projectos por país, incluindo Portugal, procurando fomentar a inovação (Ibidem: 45).

No âmbito deste programa foram realizados intercâmbios transnacionais de práticas aplicadas pelos vários micoprojectos, que permitiu entender a pobreza para além da acepção de carência material, presente no I PELCP, introduzindo-se o conceito de exclusão social no discurso institucional.

Em Portugal foram apresentadas várias candidaturas a este programa, sendo que apenas dez foram aprovadas. As restantes foram apoiadas financeiramente e politicamente por parte da Secretaria de Estado da Segurança Social (actual estrutura do Ministério do trabalho e da Solidariedade Social), sendo que, foi a partir deste apoio que surgiram os primeiros Projectos Nacionais de Luta Contra a Pobreza.

Neste seguimento, foi adoptado o III PELCP, denominado “*Programa Comunitário para a Integração Económico e Social dos Grupos Menos Favorecidos*”, mais conhecido como POBREZA 3 que decorreu entre 1989 e 1994.

Este programa consistia no estabelecimento de projectos locais (acções-modelo e iniciativas inovadoras) que se proponham contribuir para a definição e experimentação de métodos apropriados de luta contra a pobreza, e em diversas actividades de estudo e pesquisa que visassem melhorar o conhecimento de situações de exclusão social (Sada, in Monteiro, 2002).

Este programa repartiu-se em 30 “Acções modelo” (sendo três em Portugal) e em 12 “iniciativas inovadoras” (uma em Portugal).

Para cumprir os objectivos do Pobreza 3 estas “acções modelo” deviam actuar numa base territorial com importantes meios e aplicar os seguintes princípios:

- **Multidimensionalidade** dos problemas da pobreza e da exclusão social, abrangendo múltiplos domínios e uma pluralidade de manifestações;

- **Partenariado**, convocando e fazendo convergir neste campo, um conjunto diverso de agentes sociais recobrando a pluralidade de interesses, contributos e áreas de influência sociocultural, económica e política, traduzindo-se na “*socialização da exclusão*”, apelando-se a uma corresponsabilização da sociedade civil na articulação de estratégias e recursos;

- **Participação** da população abrangida no processo de intervenção local, apontando para noções e práticas de solidariedade e igualdade, conferindo-lhes o direito à cidadania. O protagonismo dos mais desfavorecidos nas acções orientadas para a sua integração económica e social era a única forma de promover o *empowerment* (Somavia, 2003).

Neste programa valoriza-se o desenvolvimento local na luta contra a pobreza e exclusão social. O carácter local foi uma das características mais inovadoras nos projectos da Pobreza 3, Mendonça considera que estes projectos revelaram capacidade de relacionar as questões globais e estruturais com as especificidades locais e o “vivido” do empobrecido e da exclusão social na sua multidimensionalidade concreta (in Somavia, 2003).

Os PELCP foram interrompidos de 1994 a 2000, no entanto, durante este período os Estados-membros definiram estratégias próprias, desenvolvendo programas nacionais de luta contra a pobreza e exclusão social.

Face às situações de risco social presentes em Portugal na primeira metade da década de 80, em que se encontravam vários indivíduos e grupos sociais, às quais era urgente dar resposta, e posteriormente, nos anos 90, as fragilidades estruturais, como a fraca modernização do tecido produtivo, a baixa produtividade, a deficiente qualificação dos trabalhadores, a precarização do mercado de trabalho, as insuficiências do sistema de saúde, habitação, educação, houve necessidade de dar resposta a estas situações, surgindo em 1990 o ***Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza (PNLCP)***.

Este foi criado em Fevereiro de 1990 por Resolução do Conselho de Ministros nº8/90, visava um certo número de objectivos e assentava numa série de pressupostos que foram retomados em Despacho pelo Ministério da Solidariedade e Segurança Social a 27 de Agosto de 1996.

O Programa era gerido por dois Comissariados (Norte e Sul) a quem competia financiar e acompanhar o desenvolvimento dos projectos e promover a sua avaliação, estabelecendo a coerência nacional dos princípios e dos objectivos a alcançar globalmente.

A duração destes projectos era proposta pela própria entidade promotora, situando-se entre 3 a 5 anos, podendo ser objecto de negociação com os comissariados, podendo o prazo ser alargado.

Estes projectos tinham como objectivo a eliminação de mecanismos geradores de pobreza e exclusão social, através, nomeadamente da cooperação entre o sector público e privado, da acção intersectorial numa perspectiva integrada, da participação dos grupos e comunidades locais e sobretudo da sua cooperação para saírem de forma sustentada da situação de pobreza e exclusão social.

A concretização destes objectivos tinham implícitos três princípios metodológicos, fundamentados na experiência vivida no III Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza, a saber:

- Adopção de uma **visão multidimensional** da pobreza (e da exclusão social);
- Estabelecimento de **parcerias**;
- Mobilização da **participação** das populações envolvidas.

À medida que os projectos se foram desenvolvendo, incorporaram-se na filosofia do Programa, outros princípios metodológicos, nomeadamente:

- Adopção de uma **metodologia de projecto**;
- Concentração das acções nas **zonas prioritárias e de maior risco social**;
- Valorização de uma **lógica de Desenvolvimento Local e Social**;
- Adopção de uma perspectiva de **investigação-acção** (Somavia, 2003).

Através destes projectos foi possível, valorizar a dimensão local – acção horizontal e descentralizada e de desenvolvimento de novas dinâmicas locais e pela via da participação abrir a porta a um novo papel dos cidadãos; promover novas alianças entre o económico e o social (emprego de base local; apoio ao desenvolvimento cooperativo; apoio à criação de empresas de inserção); capitalizar sinergias locais, regionais e nacionais favorecedoras de acesso a novas oportunidades sociais; reforçar e revitalizar solidariedades de proximidade, podendo vir a constituir-se numa verdadeira

rede local de protecção social primária; experimentar novas metodologias de intervenção; promover novas solidariedades profissionais e sociais.

Entre as medidas de políticas sociais para o combate à pobreza e exclusão social adoptadas em Portugal e na União Europeia, destaca-se a criação do **Rendimento Mínimo Garantido** (RMG), actual **Rendimento Social de Inserção** (RSI), que surgiu em Portugal em 1996, depois de vários países da UE terem adoptado este tipo de medida.

Portugal faz parte da segunda geração de países que implementaram o Rendimento Mínimo, ou seja, aqueles que incluem o conceito de inserção, tendo começado com o Luxemburgo e França e continuado com a Espanha, Portugal e Itália. No caso Português do RMG/ RSI, a filosofia subjacente à medida consiste na promoção da inserção social dos mais desfavorecidos, baseada nos princípios da cidadania social e implica, entre outras exigências, a adequação, a multidimensionalidade, o respeito pela vontade dos beneficiários e a aceitação por estes dos *Programas de Inserção*.

A medida foi criada, como um novo direito na protecção social em Portugal, em 1996, pela Lei 19-A/96 de 29 de Junho, que instituiu uma prestação pecuniária do actual subsistema de solidariedade do sistema público da segurança social (Lei de Bases da Segurança Social – Lei nº32/2002 de 20 de Dezembro) e um Programa de inserção.

A regulamentação desta lei (Dec. – lei nº196/97 de 31 de Julho), devido, fundamentalmente, a necessidades sentidas na aplicação da medida, veio a sofrer alterações em 2000 (Dec. – Lei nº84/2000 de 11 de Maio) e a própria lei foi revogada em 2003, tendo sido criado o Rendimento Social de Inserção (Lei nº 13/2003 de 21 de Maio). Já em 29 de Outubro de 2005, entrou em vigor uma nova Lei do Rendimento Social de Inserção (Lei ° 45/2005 de 29 de Agosto), regulamentada recentemente pelo Decreto – Lei nº42/2006 de 23 de Fevereiro.

As estratégias definidas para o desenvolvimento da medida são múltiplas: defesa de direitos e promoção de desenvolvimento; intervenção na multidimensionalidade das causas de desinserção do indivíduo e/ou famílias em função da promoção de integração socioeconómica e desenvolvimento global; co-responsabilização do Estado, da sociedade civil e dos destinatários na gestão da medida, numa relação contratual integrando meios accionados pelas três partes; territorialização da medida permitindo a articulação entre inserção individual e familiar e processos de desenvolvimento social

favorecedores da criação de condições e recursos necessários à inserção, partilha de saberes, poderes e capacidades de acção entre organismo públicos e privados, entre técnicos e cidadãos não técnicos, no reconhecimento e valorização da construção colectiva em função de objectivos comuns (Sousa, 2007).

Todos os beneficiários devem estar activamente disponíveis para a integração social e profissional. O programa de inserção do RSI corresponde a um conjunto articulado e coerente de acções faseadas no tempo, estabelecido de acordo com as características e condições do agregado familiar beneficiário, que tem como objectivo promover a criação de condições necessárias à gradual autonomia das famílias, através do exercício de uma actividade profissional ou de outras formas de inserção social.

Este programa de inserção deve ser delineado através de negociação entre um trabalhador social responsável pelo acompanhamento de cada agregado, de modo individualizado, e os membros desse mesmo agregado. As Comissões Locais de Acompanhamento (CLA) aprovam e supervisionam os planos de integração sendo responsáveis por assegurar a sua real adequação às necessidades das pessoas visadas e pelo aprovisionamento dos recursos necessários (Ibidem).

O facto do acordo assumir a forma de um contrato assinado entre um trabalhador social, nomeadamente pela CLA, o beneficiário e os restantes membros do agregado familiar, constitui um dos aspectos inovadores do modelo (Capucha, 2005: 258).

Esta política introduziu metodologias de trabalho integrado, negociado, descentralizado e de gestão participada.

Capucha (2005: 330) considera que o RSI é um bom exemplo da nova geração de políticas sociais activas, uma vez que esta medida representou um salto qualitativo em relação às anteriores políticas de luta contra a pobreza, baseadas em programas de duração limitada e dependentes da existência de meios, inscrevendo-se na lei o princípio da responsabilidade do Estado no plano de solidariedade nacional para com os mais desfavorecidos.

A situação de desempregado sublinha a incapacidade do indivíduo de participar no mercado de produção. No sentido de colmatar esta situação surge em 1996 o **Mercado Social de Emprego** que tem como objectivo responder a necessidades não satisfeitas pelo mercado e facultar uma reposta flexível para pessoas em desemprego

prolongado ou em risco de exclusão. Esta medida política foi criada pela resolução do Conselho de Ministros n.º 104/96, de 9 de Julho.

As respostas e soluções preconizadas no MSE servem para que as pessoas em situação de maior desfavorecimento possam ver aumentados os seus níveis de empregabilidade, contribuem também para que determinadas necessidades sociais, que o normal funcionamento do mercado de trabalho não consegue satisfazer, sejam asseguradas.

O MSE contribui duplamente para reforçar a coesão social, na medida em que retira de situações de pobreza pessoas desempregadas, proporcionando-lhes o acesso a um rendimento, por sua vez, permite que muitas outras pessoas, com fracos recursos financeiros, possam ver aumentadas a sua independência e qualidade de vida, facultando-lhes o acesso a um conjunto de serviços e de apoios, nomeadamente, apoio ao domicílio, guarda de crianças, ocupação de tempos livres, cuidados de saúde, entre outros.

Os programas e medidas desenvolvidas no âmbito do MSE destinam-se a pessoas desempregadas em situação de maior desfavorecimento, nomeadamente: desempregados de longa ou muito longa duração, jovens em risco, pessoas com deficiência, membros de minorias étnicas, toxicodependentes em processo de recuperação, ex-reclusos, sem abrigo, vítimas de prostituição, beneficiários do rendimento social de inserção e outras pessoas, que por um acumular de desfavorecimentos culturais, educacionais, económicos, habitacionais, foram gradualmente sujeitas a processos de afastamento do convívio social e se vêem presas em círculos de exclusão de que não serão capazes de sair sem que ocorra uma intervenção externa.

Para todos estes beneficiários, o MSE representa a possibilidade de acesso a um rendimento estável, permitindo a necessária autonomia financeira, a realização pelo trabalho, a melhoria da auto-estima, o contacto com o mundo do trabalho, o desenvolvimento de competências pessoais, sociais e profissionais, ou seja, a integração na sociedade.

O MSE permitiu que algumas actividades já existentes (Programas Ocupacionais e Emprego Protegido) se juntassem novas iniciativas que se complementam no combate ao desemprego, à pobreza e à exclusão social, designadamente, Programas

Ocupacionais, Escolas Oficinas, Empresas de inserção, Emprego Protegido, Inserção Emprego e Despachos Conjuntos e Protocolos.

Estes programas possuem natureza distinta, integrando componentes de natureza ocupacional, formativa ou de emprego, tendo em comum o facto de constituírem um meio para o reforço das condições de empregabilidade dos desempregados que frequentam as acções.

Neste seguimento, outro política social activa que visa a promoção da inclusão social é o Programa **Rede Social** que foi criado em 1997 pela Resolução do Conselho de Ministros nº197/97 de 18 de Novembro e Declaração de Rectificação nº 10-O/98. Posteriormente foi publicado o Despacho Normativo nº 8/2002 de 12 de Fevereiro e o Dec-Lei nº 115/2006 de 14 de Junho.

De acordo com a resolução, por Rede Social designa-se o *“conjunto das diferentes formas de entreaajuda, bem como das entidades particulares sem fins lucrativos e os organismos públicos que trabalham no domínio da acção social e articulem entre si e com o Governo a respectiva actuação, com vista à erradicação ou atenuação da pobreza e exclusão social e à promoção do desenvolvimento social”*.

Rede Social é um fórum de articulação e congregação de esforços baseado na adesão livre por parte das autarquias e de entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos que nela queiram participar. A Rede Social deverá, no entanto, assumir uma postura activa de ir ao encontro das diferentes entidades que actuam no domínio social, suscitando a sua participação. Espera-se fomentar a solidariedade social, se optimizem as diferentes capacidades de resposta e se adaptem, com base nessa dupla dinâmica, as novas medidas de política social que se vão tornando necessárias e possíveis. A Rede Social poderá contribuir da consciência pessoal e colectiva dos problemas sociais, para a activação dos meios e agentes de resposta e para as inovações recomendáveis.

A Rede Social é um programa estruturante e um instrumento fundamental no processo de desenvolvimento local, pela implementação de processos de planeamento estratégico territorializado (concelhio), como base da intervenção social. Esta metodologia requer a realização de Diagnósticos Sociais participados, a implementação de Sistemas Locais de Informação e a realização de Planos de Desenvolvimento Social.

A consolidação destas Redes, que se pretendem parcerias efectivas e dinâmicas, corporizam-se nos Conselhos Locais de Acção Social (CLAS, de dimensão concelhia) e

nas Comissões Sociais de Freguesia (CSF), plataformas de planeamento e coordenação da intervenção social local, capazes de mobilizar todos os cidadãos.

O CLAS é composto pela Câmara Municipal (e, em princípio presidido, pelo Presidente da Câmara), Juntas de Freguesia, organismos da administração pública central implantados na área e entidades particulares sem fins lucrativos. As CSF podem ser compostas pelas Juntas de Freguesia (e, em princípio, presididas pelos seus Presidentes), organismos da administração pública central implantados na área, outras entidades particulares sem fins lucrativos e representantes de grupos sociais, com relevância na intervenção local.

A filosofia de base do Programa Rede Social assenta em cinco princípios fundamentais: subsidiariedade, integração, articulação, participação e inovação.

2.2. Plano Nacional de Acção para a Inclusão (PNAI)

Desde o final do III PELCP (1994) que a União Europeia não desenvolveu uma nova iniciativa no campo da pobreza e exclusão social.

No entanto, esta interrupção culminou com a introdução pelos *Planos Nacionais de Acção para a Inclusão (PNAI)*. Estes foram introduzidos em 2000 pela Cimeira de Lisboa, situação que passamos a descrever.

No ano de 2000, na União Europeia, a taxa de emprego era demasiado baixa e caracterizava-se por uma insuficiente participação das mulheres e dos idosos. O sector dos serviços encontrava-se subdesenvolvido, particularmente ao nível das telecomunicações e da internet, com cada vez maior inadequação ao nível das qualificações; os indivíduos com poucas qualificações tinham menores possibilidades de continuar a receber formação ao longo das suas vidas de trabalho. Tornou-se assim urgente a UE assumir um programa de construção de infra-estruturas baseadas no conhecimento, estimulando a inovação e reformas económicas, assim como modernizando os sistemas de bem-estar social e de educação/formação.

Na **Cimeira de Lisboa** ou **Estratégia de Lisboa** realizada em 23 e 24 de Março de 2000 foi definida uma estratégia para a UE, que consistia em fazer da UE a economia baseada no conhecimento, mais competitiva e dinâmica, capaz de criar um crescimento económico sustentável com mais e melhores empregos e mais coesão social até 2010.

Este objectivo estratégico pressupõe uma estratégia global que visava preparar a transição para uma economia e uma sociedade de informação e da I&D, bem como a aceleração do processo de reforma estrutural para fomentar a competitividade e a inovação e da conclusão do mercado interno; modernizar o modelo social europeu, investindo nas pessoas e combatendo a exclusão social; sustentar as sãs perspectivas económicas e as favoráveis previsões de crescimento, aplicando uma adequada combinação de políticas macroeconómicas. A partir destes objectivos, cada Estado-membro adaptava-os à realidade do seu país.

No sentido de concretizar os objectivos delineados foi proposto o ***Método Aberto de Coordenação (MAC)***.

O método aberto de coordenação (MAC) foi criado no âmbito da política do emprego e do Processo do Luxemburgo e foi definido enquanto instrumento da Estratégia de Lisboa (2000) (MTSS, 2006).

O MAC representa um novo quadro de cooperação entre os Estados-Membros a favor da convergência das políticas nacionais, com vista à realização de determinados objectivos comuns. No âmbito deste método intergovernamental, os Estados-Membros são avaliados pelos outros Estados-Membros («peer pressure»), competindo à Comissão unicamente uma função de vigilância. O Parlamento Europeu e o Tribunal de Justiça estão quase totalmente afastados deste processo.

O método aberto de coordenação intervém em certos domínios da competência dos Estados-Membros como o emprego, a protecção social, a inclusão social, a educação, a juventude e a formação.

Baseia-se, essencialmente, nos seguintes elementos:

- A identificação e a definição comum de objectivos (adoptados pelo Conselho).
- A definição de instrumentos de aferição comuns (estatísticas, indicadores, linhas directrizes).
- O «benchmarking», ou seja, a comparação dos desempenhos dos Estados-Membros e a troca de boas práticas (sob o controlo da Comissão).

Consoante os domínios, o MAC implica a adopção de medidas mais ou menos vinculativas para os Estados-Membros (ditas «soft law»), que não revestem contudo a forma de directivas, regulamentos ou decisões. Assim, no âmbito da Estratégia de

Lisboa, o MAC impõe aos Estados-Membros a adopção de *Planos Nacionais de Acção para a Inclusão* e a sua transmissão à Comissão.

No início de 2005, as dificuldades reveladas pela conjuntura económica internacional e comunitária, levaram à revisão da Estratégia que viria a dar lugar à ***Estratégia de Lisboa Renovada***. Esta centra-se na importância do crescimento económico (fazer da Europa um lugar mais atractivo para investir e trabalhar); criar mais e melhores empregos, reafirmando a importância da inclusão social, reforçando uma melhor governação e propondo maior simplificação e transparência de procedimentos. Neste seguimento foram também revistos o MAC e a Agenda Social Europeia.

A Agenda Social Europeia revista veio incidir na importância de reforçar a confiança dos cidadãos, no sentido de enfrentarem os grandes desafios do desemprego, da persistência da pobreza e das desigualdades, através da modernização das políticas sociais.

Por sua vez, a revisão do MAC conduziu à Estratégia de Racionalização (*streamlining*) e surgiu em resposta aos apelos do Conselho Europeu, no sentido de empreender uma maior simplificação, integração e coerência dos processos de coordenação existentes em termos de inclusão social, protecção social, cuidados de saúde e cuidados de longa duração ou continuados (Gonçalves, 2006).

Face ao exposto, o Conselho Europeu da Primavera, aprova em Março de 2006 novos objectivos Europeus. Assim, os objectivos do MAC nas áreas de protecção social e inclusão social são:

a) a coesão social, a igualdade entre homens e mulheres e a igualdade de oportunidades, através de sistemas de protecção social e de políticas da inclusão social adequados, acessíveis, viáveis financeiramente, adaptáveis e eficazes;

b) uma interacção eficaz e mútua entre os objectivos de Lisboa e o aumento de crescimento económico, mais e melhores empregos com maior coesão social e ainda a estratégia de desenvolvimento sustentável da UE;

c) o reforço da governação, a transparência e a participação dos agentes relevantes na concepção, aplicação e acompanhamento das políticas.

Face ao objectivos delineados na Estratégia de Lisboa, com base na análise da situação e das principais tendências nacionais de cada país, são adoptados os Planos

Nacionais de Acção para a Inclusão como estratégia global de inclusão social, identificando-se os principais eixos estratégicos de intervenção e as medidas políticas em curso e a implementar.

Em Portugal esta intervenção iniciou-se em 2001, sendo que, até ao momento foram instituídos três gerações de PNAI, nomeadamente: *PNAI 2001-2003*, *PNAI 2003-2005* – do qual foi elaborado um relatório de actualização 2005-2006, que consistiu num documento de avaliação dos diversos domínios de políticas que se encontravam em implementação; e um terceiro, o *PNAI 2006-2008*.

O *PNAI 2001-2003* e *PNAI 2003-2005* são construídos em volta de quatro objectivos comuns (MTSS, 2001 e 2003):

1. Promover a participação no emprego e o acesso de todos aos recursos, aos direitos, aos bens e aos serviços;
2. Prevenir os riscos de exclusão;
3. Actuar em favor dos mais vulneráveis;
4. Mobilizar o conjunto dos intervenientes.

Para Portugal, o PNAI constitui simultaneamente uma oportunidade e um desafio. Oportunidade para a consolidação das políticas de reforço da coesão, oportunidade para a reflexão e definição estratégicas dos percursos de desenvolvimento, mas acima de tudo desafio de modernidade e de aposta firme e determinada na capacidade colectiva de construção de uma sociedade mais justa, mais solidária e mais coesa.

O Plano tem por isso mesmo que ser entendido como um instrumento privilegiado de aprofundamento das escolhas que permitam fazer face e prevenir nas vulnerabilidades com que ainda nos confrontamos.

Reforçar as competências das comunidades e dos cidadãos num quadro de participação efectiva e empenhada foram os objectivos que Portugal fixou.

No relatório de actualização 2005-2006 é apresentado uma descrição do contexto económico e social e seus reflexos sobre a pobreza e a exclusão social, são avaliados os progressos alcançados na implementação da estratégia global e medidas de política inscritas no PNAI 2003-2005, apresentando alguns dos seus impactos na redução e prevenção da pobreza e exclusão social, evidenciando um conjunto de boas-práticas. Finaliza com uma actualização em termos de eixos estratégicos e linhas de intervenção para o período 2005-2006 (MTSS, 2005).

Relativamente ao último, *PNAI 2006-2008*, este é implementado no período em que a Estratégia de Lisboa é renovada (2005).

O *PNAI 2006-2008* apresenta uma estratégia global assente na análise do contexto socioeconómico e dos seus reflexos sobre a pobreza e a exclusão social, o que conduziu à definição de três prioridades políticas de intervenção: combater o défice histórico no domínio da pobreza persistente; elevar os níveis de qualificação como factor determinante na ruptura dos ciclos de pobreza, e promover medidas de prevenção para as novas realidades sociais que acarretam elevados níveis de risco de exclusão (MTSS, 2006).

As prioridades definidas são: *i*) combater a pobreza das crianças e dos idosos através de medidas que assegurem os seus direitos básicos sociais de cidadania; *ii*) corrigir as desvantagens na educação, formação/qualificação, e *iii*) ultrapassar as discriminações reforçando a integração das pessoas com deficiência e imigrantes.

Tendo como objectivo um salto qualitativo e eficaz na estratégia nacional de combate à pobreza e à inclusão social, o *PNAI 2006-2008* pretende, conjuntamente com as diferentes estruturas, quer do Estado quer da sociedade civil, administração central, autarquias, organizações não governamentais e comunidade científica e cidadãos em geral, trabalhar em conjunto na senda de um Portugal mais solidário e mais inclusivo.

Para Capucha (2005), a qualidade do desempenho das antigas políticas (anteriores ao *PNAI*) decresceu em quase todas as áreas não financiadas pelos fundos estruturais, e isto deveu-se, segundo o mesmo autor, à asfixia orçamental, assim, à ausência de estímulo dos profissionais, à reforma das instituições e à elevação da qualidade de desempenho dos serviços.

A situação que se vive actualmente é portanto de impasse. O quadro legal vigente é marcado por uma orientação política de origem estranha ao novo governo, assentando na lógica das medidas activas, de investimento nos recursos humanos e de inovação nas políticas de inclusão.

Por sua vez, Rodrigues (2002) considera que se tem desenvolvido um conjunto de programas e iniciativas que adoptaram procedimentos orientadores idênticos aos dos projectos locais para o enfrentamento da pobreza, mas que não tem acrescentado os direitos garantidos, nem fundado uma outra política social específica dirigida ao atendimento e superação de desigualdades sociais, à excepção do Rendimento Mínimo Garantido.

2.2.1. PNAI 2003-2005: PROGRIDE objecto de estudo

No seguimento do Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza surge o ***PROGRIDE – Programa para a Inclusão e Desenvolvimento***, tendo sido criado pela portaria nº 730/ 2004, de 27 de Maio.

Este programa encontra-se regulamentado pelo despacho nº 25/ 2005, de 29 de Novembro de 2004 e está referenciado como uma medida do Plano Nacional de Acção para a Inclusão (PNAI) 2003-2005.

O PROGRIDE está circunscrito ao território de Portugal Continental, é gerido pelo Instituto da Segurança Social I.P. e tenta conciliar dois objectivos, designadamente: promover a inclusão social em áreas marginalizadas e degradadas e combater o isolamento, desertificação e a exclusão em zonas deprimidas e intervir junto de grupos confrontados com situações de exclusão, marginalidade e pobreza persistentes.

Este Programa estrutura-se em duas medidas:

- **Medida 1** visa apoiar o desenvolvimento de projectos que combatam fenómenos graves de exclusão em territórios identificados como prioritários,

O estudo “*Tipificação das Situações de Exclusão em Portugal Continental*” foi o instrumento fundamental para a delimitação dos territórios de intervenção do Programa para a Inclusão e Desenvolvimento (PROGRIDE). Este estudo distinguiu seis territórios¹, que foram distribuídos por Distrito/Concelho, estando estes definidos no despacho nº 24/2005, de 7 de Dezembro².

Relativamente à área de intervenção geográfica, o projecto deve abranger a totalidade do território proposto, por exemplo, um concelho determinado, pressupõe a responsabilidade de desenvolver uma intervenção para o concelho – conjunto do território – e não, apenas, no concelho – dentro dos respectivos limites. A aplicação deste princípio encontra-se associada ao quadro de necessidades expressas no diagnóstico do território que suportou a estruturação do projecto.

¹ Territórios moderadamente inclusivos; Territórios de contrastes e base turística; Territórios ameaçadores e atractivos; Territórios envelhecidos e desertificados; Territórios industriais com forte desqualificação e Territórios envelhecidos e economicamente deprimidos.

² Ver anexo 3.

Este diagnóstico tem de ser do conhecimento do ISS, I.P., e pode ser produzido no âmbito da Rede Social ou de um instrumento alternativo. Ou seja, caso o diagnóstico que serviu de suporte ao “desenho do projecto” seja um instrumento produzido no âmbito da Rede Social, as entidades são obrigadas a comprovar o envio do mesmo à Segurança Social, caso seja um instrumento alternativo as entidades terão que anexar o referido instrumento ao formulário de candidatura.

- **Medida 2** visa apoiar o desenvolvimento de projectos direccionados para a promoção da inclusão e da melhoria das condições de vida de grupos específicos, definidos no despacho nº 6165/ 2005, de 14 de Janeiro.

Para além da diferença de requisitos existente em relação a cada uma das medidas do PROGRIDE, tal como ficou anteriormente expresso, existem igualmente diferenças no que respeita à noção de intervenção-tipo subjacente a cada uma das medidas:

- No caso da Medida 1, uma intervenção com expectativas de impacto, para além dos destinatários visados, designadamente, nas condições da envolvente que determina ou contribui para a situação em que se encontram;

- No caso da Medida 2, uma intervenção com expectativa de impacto, essencialmente, nos destinatários visados, muito embora as condições de realização desse impacto possam exigir intervenções de natureza multisectorial (por exemplo educação/emprego, habitação/formação).

A execução do PROGRIDE concretiza-se através da concessão de apoios a projectos, considerando-se estes como um conjunto alargado de actividades que, tendencialmente, respondem a problemas de natureza multidimensional, de um território – medida 1 – ou de um grupo – medida 2 – reportando-se a áreas de intervenção diversificadas e a um período alargado de execução.

As áreas de intervenção são quatro, nomeadamente:

a) Acesso de todos os cidadãos abrangidos pelos projectos e acções, sobretudo os mais vulneráveis, aos serviços públicos e à divulgação dos direitos, deveres e benefícios sociais;

b) Apoio à requalificação dos espaços, à protecção ambiental e à melhoria das condições de habitação e das acessibilidades;

c) Qualificação das populações através da melhoria das competências pessoais, sociais e profissionais dos indivíduos e das famílias;

d) Fomento de iniciativas económicas das populações ou das instituições locais, em particular, no âmbito da economia social, bem como reanimação de actividades económicas tradicionais, de modo a promover a inclusão pelo emprego e a fixação das populações (vide artigo 4º do regulamento – anexo 2)

No entanto, estas quatro áreas de intervenção não possuem um carácter obrigatório em todos os projectos.

A concepção e a execução dos projectos PROGRIDE devem obedecer aos seguintes princípios gerais:

a) **Parceria** — o desenvolvimento e gestão dos projectos deve assentar numa parceria que, tendencialmente, integre elementos para as áreas mais relevantes de actuação do projecto, numa perspectiva de garantir quer o desenvolvimento quer a sustentabilidade da intervenção;

b) **Territorialização** — os projectos a desenvolver devem traduzir intervenções integradas e planeadas, em função das perspectivas de desenvolvimento sustentado dos territórios nos quais operam;

c) **Transversalidade** — os projectos devem ser perspectivados de forma a responderem à dimensão múltipla dos problemas, integrando e articulando as intervenções sectoriais;

d) **Flexibilidade e inovação** — os projectos a desenvolver devem, tanto quanto possível, promover metodologias de trabalho inovadoras, numa perspectiva de aumento dos níveis de adequação das respostas sociais às especificidades das realidades locais;

e) **Participação** — a concepção dos projectos deve prever a participação dos seus destinatários, bem como integrar actividades que incentivem a sua participação.

As candidaturas ao PROGRIDE podiam assumir duas formas no que respeita às entidades que as apresentavam:

- Na primeira, a candidatura é apresentada por duas entidades, sendo a figura de entidade promotora obrigatoriamente assumida por uma autarquia e a figura de entidade executora obrigatoriamente assumida por uma entidade de direito privado sem fins lucrativos que actue na área da solidariedade social;

- Na segunda, a candidatura é apresentada por uma única entidade, designada por entidade promotora, sendo esta figura assumida obrigatoriamente por uma entidade de direito privado sem fins lucrativos que actue na área da solidariedade social.

Na primeira das hipóteses referidas, as competências regulamentarmente definidas para a entidade promotora são exercidas pela autarquia e as definidas para a entidade executora são exercidas pela entidade de direito privado sem fins lucrativos.

Na segunda hipótese, as competências definidas, quer para a entidade promotora, quer para a entidade executora são exercidas por uma única entidade.

No que respeita à Medida 1 do PROGRIDE, aos requisitos expressos anteriormente, acresce que só poderá assumir a figura de entidade Promotora uma entidade que pertença ao Conselho Local de Acção Social da Rede Social (CLAS), caso a área geográfica de intervenção do projecto seja coincidente com um território onde já se encontre implantada a Rede Social. Este era um dos requisitos de aprovação de uma candidatura ao PROGRIDE.

A constituição da parceria, traduzida sobre a forma de Acordo de Parceria, constituía também um requisito à data de entrega da candidatura.

O regulamento do PROGRIDE expressa em diferentes disposições a importância que se atribui às parcerias no âmbito do programa. A parceria surge enquanto princípio que deve estar associado à forma de concepção e de execução dos projectos, esta, assume ainda, no quadro regulamentar, um conjunto de dimensões objectivas que se traduzem no seguinte:

- Na obrigatoriedade de desenvolver um projecto com base num acordo claro quanto ao tipo de intervenção a realizar por cada uma das entidades que se associam à realização das acções do projecto – **Acordo de Parceria** (os elementos essenciais que devem integrar o acordo de parceria encontram-se definidos na alínea a) do ponto 1 do artigo 7º do regulamento – anexo 2);

- Na obrigatoriedade de criação de um fórum de gestão e acompanhamento do projecto constituído pelas entidades que se associam, de forma contratualizada, à realização das acções do projecto – **Conselho de Parceiros**;

- Na valorização, em sede de análise de candidaturas, da adequação da composição/ intervenção dos parceiros do projecto às propostas de acções que o integram.

Como o PROGRIDE vem no seguimento do PNLCP, no quadro I, apresentamos algumas diferenças presentes nestes programas.

Quadro I: Principiais diferenças entre o Plano Nacional de Luta Contra a Pobreza (PNLCP) e o PROGRIDE

	<i>PNLCP</i>	<i>PROGRIDE</i>
Gestão do Programa	De 1990 até final de 2001 foi gerido pelos Comissariados Regionais do Norte e Sul de Luta Contra a Pobreza. A partir desta data, passou a ser gerido pelo ISS, I.P.	Gestão da responsabilidade do ISS, I.P.
Tipo de candidatura	Candidatura aberta, trabalhada entre os Técnicos da Segurança Social do Distrito onde o Projecto iria decorrer, os Técnicos dos Comissariados e das Entidades proponentes a Candidatas	Prazos para a apresentação de candidaturas, territórios e grupos específicos a considerar estabelecidos por Despacho Ministerial.
Regulamento	Aberto e com grande flexibilidade em termos orçamentais (sem tectos máximos de financiamento).	Fechado em termos de montantes aprovados anualmente (€ 150.000 – M2 ; € 250.000- M1) e também para obras de recuperação habitacional (€ 75.000).
Chefia	Chefe de Projecto, apresentado pelas Entidades Promotoras aos Comissariados para aprovação, cujo nível remuneratório dependia do grau de exigência do Projecto. Não obrigatoriedade em possuir Formação Superior.	Coordenador do Projecto, designado por acordo da Entidade Promotora e Executora, posteriormente comunicada ao ISS, I.P. Obrigatoriedade de possuir formação académica superior, preferencialmente na área social ou de gestão. Obrigatoriedade em estar afecto ao Projecto a

		tempo completo.
Avaliação	Não permitida a contratação de Avaliadores Externos.	Abre possibilidade em se contratarem Entidades Avaliadoras Externas.
Âmbito de Actuação	Continente e Regiões Autónomas	Continente
Prazo de Duração	O prazo de duração dos projectos é proposto pela entidade promotora, situando-se entre 3 a 5 anos, mas podia ser objecto de negociação com os comissariados, e ser alargado o prazo	Duração mínima de 12 meses e uma duração máxima de 48 meses
Entidades promotoras e executoras	Os Projectos foram promovidos por: IPSS, ONG's, Associações de Municípios e Autarquias. Abria possibilidade dos Projectos serem promovidos a título excepcional e com autorização do Ministro da Tutela, pelos Centros Regionais/Serviços Sub-Regionais da área geográfica de implementação do Projecto.	Os Projectos são promovidos por: Entidades de direito privado sem fins lucrativos que actuem na área da solidariedade social, designadamente: IPSS, Misericórdias, ONG's, Cooperativas de Solidariedade Social e Autarquias.

Fonte: Construção própria

2.3. Metodologias de intervenção social

Face à multidimensionalidade do fenómeno de pobreza e exclusão social, verificamos da descrição da evolução das políticas sociais activas, que estas desenvolvem várias metodologias de intervenção.

Das apresentadas destacamos a *parceria*, que começou a ser usada na década de 80, associada à acção local, tendo sido adoptada como princípio no III PELCP.

As parcerias ou redes sociais de parceiros são estruturas de acção integrada que põem em comum recursos com vista a atingir determinadas finalidades, como partilhar pertenças, fazer circular informação, produzir ajudas, mobilizar capital social, ligar os agentes económicos ou controlar as políticas públicas.

A parceria obriga as organizações a construir pontes com os indivíduos (Estivill, 2003). A multidimensionalidade dos problemas sociais exige uma intervenção que integre todos os actores colectivos com competências específicas, quer públicos quer privados (Sousa et al., 2007)

O progresso da parceria não pode ser demasiado rápido, deve ser um processo complexo e lento, que não se realiza automaticamente a partir da soma das vontades, que exige a formação e uma mudança de atitudes e mentalidades dos actores. Nesta fase são seleccionados os actores, são definidas as regras e os compromissos. O número de parceiros e o seu aumento costuma ser um indicador da maturidade da parceria, no entanto, o seu aumento pode ser útil, assim como poderá ser útil o abandono de outros cujo interesse é decrescente.

Neste seguimento, a parceria deve formular os seus objectivos, que deverão alargar-se ao maior número de actividades e combinar momentos e níveis mais formais com outros mais informais, é uma acção planeada e coordenada que permite um melhor aproveitamento das competências, uma capitalização de experiências e do conhecimento, uma gestão mais económica dos recursos e a possibilidade de ter um plano estratégico de intervenção, em torno de objectivos consensualizados (Estivill, 2003).

Em suma, as parcerias possuem um melhor conhecimento da realidade onde se quer intervir.

Uma segunda metodologia instituída no Pobreza 3, e que tem vindo a ser princípio obrigatório nas novas políticas sociais activas é a *participação dos beneficiários*.

O envolvimento activo dos destinatários processa-se através da realização de tarefas socialmente úteis que, em ultima instância, promovem a inserção social, ou seja, uma participação activa.

Estimular a participação dos indivíduos em situação de exclusão social começa pela criação de auto-estima, de grupos de auto-ajuda, de pequenas intervenções com resultados concretos e a curto prazo.

Em vez de paternalismo, a personalização das políticas exige diálogo, o que, dada a falta de poder dos destinatários, pode implicar um investimento adicional na criação de condições para que a abordagem dialógica seja bem-sucedida – *empowerment* (Sousa et al., 2007).

Por sua vez, assiste-se à passagem de uma “*abordagem por serviço* a uma *abordagem por projecto*”, instituído pelo Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza.

Na primeira, o Estado tinha uma postura relativamente passiva (atendimento ao balcão), muito centralizada e baseada numa estrutura burocrática de serviços, regida por normas rígidas, a relação com os cidadãos era de autoridade, sem que a estes fossem reconhecidos verdadeiros direitos. O Estado assumia a responsabilidade exclusiva de intervenção, operando isoladamente. O cidadão era apenas um grande passivo porque se desconfiava que uma maior autonomia pudesse vir a ser aproveitada para obter um qualquer proveito pessoal.

A *abordagem por projecto* caracteriza-se por uma atitude mais activa quer por parte do Estado que por parte dos cidadãos. Os serviços sociais revelam uma maior iniciativa na procura dos cidadãos em risco social, descentralizam mais a sua gestão e tornam-se mais flexíveis. A intervenção baseia-se em projectos, utilizando o princípio de gestão por objectivos e partilhando a responsabilidade pela realização dos objectivos com outros parceiros. O cidadão negocia com o Estado o formato das medidas e definem os direitos e obrigações (Sousa et al., 2007).

Intervenção sob o formato e concepção de projectos locais constitui-se numa prática com virtualidade de inovação. Segundo Rodrigues e Henrique (1994: 285) o carácter local dos projectos revelou-se uma característica facilitadora de metodologias adequadas ao desenvolvimento.

Do PNLCP surge a valorização da *aproximação territorial*, sendo a exclusão criada e reproduzida no território, é determinante que a intervenção decorra à escala local. Deste modo, a luta contra a exclusão implica um alteração do paradigma no desenvolvimento local, exigindo-se um novo planeamento das necessidades sociais, da organização colectiva, do tecido associativo e da sua capacidade de resposta, da sustentabilidade das iniciativas (Estivill, 2003).

Até agora temos vindo a debruçar-nos sobre o fenómeno da pobreza e exclusão social. Face ao objectivo deste trabalho, que consiste em enquadrar sociologicamente a temática da inovação social como resposta ao fenómeno de pobreza e exclusão social, o próximo capítulo vai incidir sobre a temática da inovação.

A inovação é assumida no programa PROGRIDE como um princípio de concepção e a execução dos projectos. De acordo com o regulamento deste programa os projectos devem desenvolver metodologias de trabalho inovadoras, aumentando os níveis de adequação das respostas sociais às especificidades das realidades locais. Assim, pretendemos saber o que é a inovação em projectos sociais, de que forma esta é implementada, e quais as suas repercussões.

Capítulo III: Inovação

3.1. Definição do conceito de inovação

Se há palavra que tem suscitado interesse nos últimos anos é a *inovação*. Vemos este conceito ser abordado no *mass media*, por empresários, por políticos, entre outros.

Mas o que é a inovação?

A palavra “inovar” deriva do latim *in + novare*, que significa “fazer novo”, renovar ou alterar.

Ao consultarmos um dicionário de língua Portuguesa inovar consiste na introdução de qualquer novidade na gestão ou no modo de fazer algo; mudança; renovação; criação de algo de novo; descoberta.

A introdução do conceito de inovação na teoria económica é habitualmente atribuída a Joseph A. Schumpeter. Na obra, *The Theory of Economic Development* (1934), Schumpeter inicia uma abordagem assumidamente dinâmica da actividade económica baseada na identificação dos factores que introduzem mudanças fundamentais nas sociedades modernas e nos agentes que as protagonizam. A dinâmica económica é o resultado de rupturas no equilíbrio tradicional introduzidas pela inovação, definida como uma nova combinação entre factores de produção, que se pode exprimir da seguinte forma:

- Por um novo produto até aí inexistente;
- Pela introdução de um novo processo de fabrico de um produto já existente;
- Pela abertura de um novo mercado;
- Pela conquista de uma nova fonte de matérias-primas;
- Por uma nova forma de organização da indústria;

Para Schumpeter, esta visão surge na sequência da descrição do sistema capitalista enquanto processo evolutivo, cujo principal impulsionador é justamente a inovação.

Mais recentemente, Barata (1992:149) expõe que a “*inovação é a incorporação de um novo ou melhorado processo ou produto no sistema normal de produção – a*

comercialização de uma ideia; a expressão de duas oportunidades: a tecnológica e a económica (mercado)”.

Sarkar (2007) considera que a inovação implica dois elementos fundamentais: criatividade e ideias novas, e que estas ideias sejam implementadas e tenham impacto. Neste seguimento, a pessoa criativa é aquela que está apta a aplicar ideias, quer sejam novas ou dos outros, de uma maneira efectiva.

Schumpeter dividiu as alterações tecnológicas em três etapas: invenção, inovação e difusão.

A **invenção**, segundo Caraça (1993), consiste numa ideia ou esquema, numa antevisão de um novo produto, processo ou sistema. Por seu turno, a **inovação** – a primeira comercialização de um novo produto, processo ou sistema – corresponde á introdução da transformação (em bem ou serviço) dessa invenção no mercado. A **difusão** da inovação consiste no processo de alastramento das inovações no seio da população de utilizadores potenciais (1993:82-83).

Carvalho (2004) salienta que é errado considerar que existe uma relação linear na trilogia de Schumpeter, de tal forma que uma boa ideia dá origem a uma inovação que por sua vez sofre um processo de difusão imediato. Existem filtros em cada fase que fazem com que apenas algumas ideias resultem em inovações e destas apenas algumas sejam difundidas com sucesso. Este autor reforça a ideia de que uma invenção, mesmo que patenteada, pode não dar origem a uma inovação, muitas das invenções não chegam a ser inovação porque são tecnicamente impossíveis de realizar, economicamente inviáveis ou por outra razão qualquer. Assim sendo, um bom inventor não garante a exploração comercial das inovações.

De acordo com o Manual de Oslo (2005) o conceito de inovação corresponde à *“implementação de uma nova ou significativamente melhorada solução para a empresa, novo produto, processo, método organizacional ou de marketing, com o objectivo de reforçar a sua posição competitiva, aumentar o desempenho, ou o conhecimento”* (OECD, 2005).

Para Sarkar (2007) a inovação é um conjunto de vários elementos: é necessário ter uma ideia, perceber as oportunidades, escolher a melhor alternativa, aplicar a ideia e fazer com que tenha sucesso no mercado, evitando que se mantenha na condição de invenção.

3.2. Inovação tecnológica: inovação de produto e de processo

A diversidade de definições de inovação são muitas vezes baseadas em classificações tecnológicas, estando estas do lado da oferta.

A *inovação tecnológica* é habitualmente definida como a primeira utilização de um novo produto, processo ou sistema num contexto comercial.

De acordo com Carvalho (2004) existem dois motivos para estabelecer a distinção entre inovação de produto e inovação de processo.

Em primeiro lugar, esta distinção permite a definição de estratégias mais adequadas aos objectivos desejados, a promoção das inovações de processo é feita mais facilmente através da partilha de conhecimentos. O autor dá o exemplo do fornecedor de um novo fertilizante e o utilizador desse fertilizante. Estes têm interesse mútuo em partilhar conhecimento tecnológico porque isso facilita a aprendizagem, a empresa química fica a conhecer as necessidades da empresa agrícola e esta fica a conhecer melhor o que a empresa química lhe pode fornecer.

O segundo motivo está relacionado com a compreensão das causas e do sentido tomado pelo progresso tecnológico.

De acordo com o Manual de Oslo (2005) a *inovação de produto* consiste na introdução no mercado de novos ou significativamente melhorados produtos ou serviços. Inclui alterações significativas nas suas especificações técnicas, componentes, materiais, software incorporado, interface com utilizador ou outras características funcionais (OECD, 2005).

A inovação de produto/ serviço pode utilizar novo conhecimento ou tecnologia ou apenas a combinação de conhecimentos ou tecnologia já existente. A inovação de produto/ serviço, pode incluir melhoramentos significativos na forma como é prestado, nomeadamente, rapidez, eficiência, novas funcionalidade no serviço e a introdução de novos serviços.

A *inovação de processo* é a implementação de novos ou significativamente melhorados processos de fabrico, logística e distribuição. Um exemplo de actividades novas ou significativamente melhoradas de apoio a processos poderão ser os sistemas de manutenção, sistemas de informação, sistemas de contabilização, entre outros.

Se o ângulo for o da intensidade de mudança tecnológica que está associado à inovação, são incontornáveis as contribuições teóricas de Freeman e Perez, que

elaboraram uma taxonomia da inovação, tendo em consideração a amplitude e o impacto das diferentes inovações sobre o sistema económico (in Godinho e Caraça, 1988: 941). Estes autores distinguem:

- *Inovações Incrementais*: verificam-se quando há pequenas mudanças nos produtos ou nos processos que permitem a melhoria da qualidade ou a diminuição de custos e aumento de produtividade. Estas inovações resultam de um trabalho de assimilação da tecnologia através da «aprendizagem fazendo»³ e da «aprendizagem usando»⁴ assim como através do processo de interacção com os consumidores ou com os fornecedores «aprendizagem interagindo»⁵;

- *Inovações radicais*: aquela que ocorre de forma descontínua resultante de esforços de I&D, e agindo isoladamente não terá impacto ao nível do conjunto da estrutura do sistema económico, podendo, contudo, criar um novo mercado.

- *Mudanças de «sistema tecnológico»*: resultam de alterações profundas na tecnologia que atingem vários ramos da economia ou dão lugar a novos sectores. Nestes períodos surgem um conjunto de inovações (radicais e incrementais, seja nos produtos, nos processos ou nas organizações) que estão económica e tecnicamente interrelacionadas.

- *Mudanças de «paradigma tecneconómico»*: este paradigma define um ciclo longo de crescimento e traduz-se num processo de inovação simultânea e articulada aos níveis tecnológico, organizacional e de gestão. Verifica-se em consonância com o desenvolvimento de um ou vários sistemas tecnológicos que vão provocar o aparecimento de novos produtos e processos, alterações nos modos de organização económica e social e nos comportamentos dos agentes económicos

3.3. Investigação e desenvolvimento (I&D)

De acordo com o Manual de Frascati (2002) a expressão investigação e desenvolvimento (I&D) designa o conjunto das actividades criativas, realizadas numa base sistemática, por forma a aumentar o património de conhecimento do homem,

³ Learning by doing, aprendizagem ao longo do processo produtivo.

⁴ Learning by using, a aprendizagem surge na utilização dos produtos e pelos melhoramentos que os seus utilizadores são capazes de introduzir.

⁵ Learning by interacting

cultura ou sociedade e no uso deste património de conhecimento como uma base para a criação de novas aplicações.

Por sua vez, no *Manual de Oslo* a produção de conhecimentos científicos e tecnológicos resulta da prossecução das actividades I&D que se compõem em três categorias: 1) investigação básica ou fundamental – elaboração de trabalhos experimentais ou teóricos conduzidos principalmente com o objectivo de adquirir novos conhecimentos científicos e numa perspectiva de longo prazo, sem visar uma aplicação ou utilização particular; 2) investigação aplicada – realização de trabalhos originais conduzidos com vista à aquisição de novos conhecimentos, normalmente orientados por objectivo práticos determinados; e 3) desenvolvimento experimental – todos os trabalhos sistemáticos, com base em conhecimentos existentes, com origem na investigação ou experiência, orientados para a produção de novos materiais, dispositivos, processos ou produtos, ou melhoramento dos já existentes (in Couto, 2000:36).

Num passado não distante, cientistas e engenheiros tinham, nas empresas, objectivos de pesquisa definidos por si mesmos. Não havia a noção dos requisitos necessários à comercialização dos resultados implementáveis da I&D. Ao mesmo tempo, gestores de topo tendiam a deixar as actividades de I&D à autogestão destes corpos científicos.

Reconheceu-se que, apesar da competição entre empresas se definir pelas suas características de eficiência, preço, promoção e marketing, o facto de possuir uma nova tecnologia confere igualmente enorme vantagem competitiva. Estas vantagens geram-se nos laboratórios ou outras estruturas específicas dedicadas à I&D. Mas geram-se também pela criação de culturas de inovação no seio das organizações para que o objectivo de inovar seja comum a todos os elementos de uma organização.

“A I&D engloba os trabalhos criativos, prosseguidos de forma sistemática com vista a ampliar o conjunto dos conhecimentos de natureza científica, bem como a utilização desses conhecimentos em novas aplicações” (Godinho e Caraça, 1988:938-939).

A inovação e a I&D são, desta forma, vistas como alguns dos principais motores de desenvolvimento económico de uma nação.

A inovação é potenciada não só pelos resultados da capacidade tecnológica criada dentro da empresa pelos departamentos de I&D, como também o pode ser pela

tecnologia adquirida no exterior⁶ ou através do estabelecimento de parcerias em redes de inovação.

É pertinente distinguir função de I&D e departamento de I&D. A função de I&D é a que inicia, garante, coordena e atinge os objectivos de desenvolvimento de produto ou processo numa empresa. A função de I&D é desejavelmente materializada em equipas multifuncionais com elementos provenientes de funções como o marketing, engenharia, logística, produção. Por exemplo, no processo de desenvolvimento de produto, pode ser o marketing a liderar e coordenar as tarefas de desenvolvimento, ou mesmo a produção no que diz respeito às inovações de processo. Estes desenvolvimentos podem também ser conseguidos através da aquisição de licenças e ou subcontratação de actividades de I&D sem a existência de um departamento interno de I&D.

Na prática, a maioria das empresas de uma certa dimensão possui um departamento individualizado, mais ou menos autónomo, para suporte à sua função de I&D. O departamento de I&D tem como função a criação, sustentação e exploração da base tecnológica necessária à actividade da empresa. Nalguns casos estes departamentos fornecem os seus serviços ao exterior da empresa (Amaral, 2003).

Até aqui temos vindo abordar o conceito de inovação centrada no mercado, na motivada pela maximização do lucro, ou seja, as empresas inovam para evitar ameaças e riscos ligados à concorrência, ou para aproveitar oportunidades, posicionando-se mais favoravelmente face aos concorrentes.

A inovação social, a qual nos vamos debruçar em seguida, é motivada pela resolução de uma necessidade social que é predominantemente difusa pelo meio de organizações, cujos objectivos primários são sociais.

3.4. A Inovação Social

A inovação social é uma "*resposta nova*" a uma situação social julgada insatisfatória, situação susceptível de manifestar-se em todos os sectores da sociedade. A inovação social responde a esse respeito porque visa o bem-estar dos indivíduos e/ou

⁶ Podem ser conseguidos através da aquisição de licenças e ou subcontratação de actividades de I&D

das colectividades e define-se na acção e na mudança duradoura. Tende a desenvolver o indivíduo, o lugar de vida (território) ou a empresa (Cloutier, 2003).

Taylor terá sido o primeiro investigador a utilizar o termo “inovação social”, e na perspectiva deste, a inovação social designa novas maneiras de fazer as coisas, com o objectivo de responder às necessidades sociais, por exemplo pobreza e delinquência (in *Ibidem*).

Por sua vez, Mulgan (2006) define inovação social como “*novas ideias que funcionam*” e que conhecem objectivos sociais. Definido desta forma este conceito tem várias fronteiras: desde parcerias bem sucedidas até formas de utilizar o telemóvel, e desde novos estilos de vida até novos produtos e serviços.

Face ao exposto, Mulgan (2006) sugere a seguinte definição de inovação social:

“Actividades de iniciativa e serviços que são motivados pelo objectivo de reconhecer uma necessidade social e que são predominantemente desenvolvidos e difundidos através de organizações, cujo principal objectivo é social”.

Segundo o mesmo autor, a inovação social torna-se imperativo quando os problemas pioram, quando os sistemas não funcionam ou quando as instituições reflectem problemas do passado em vez do presente, quando existem lacunas entre o que é oferecido e as necessidades existentes, quando os modelos são demasiado inflexíveis e com falta de imaginação, modelos estagnados que não acompanham a mudança social (Mulgan, 2006: 9).

Assim, “*existe um constante melhoramento porque há uma constante insatisfação*” (Lord Macauley, in Mulgan, 2006).

Por sua vez, Bouchard (1999) define inovação social como sendo uma nova abordagem, prática, ou intervenção, ou ainda qualquer novo produto desenvolvido para melhorar uma situação ou solucionar um problema social e que tem encontrado tomador a nível das instituições, das organizações e das comunidades.

A inovação pode ser situada sobre a sequência **imaterial/ material**.

Para certos investigadores, toma uma forma intangível. Faz referência às práticas, aos serviços, às “*maneiras de fazer*”, à organização social da acção (das actividades/ dos papéis/ do trabalho), às legislações e às regras de condução. Chambon, David e Devevey consideram que se opõe à noção de produto. A inovação social faz-se inovadora porque representa uma solução fora das normas no contexto dado (in Cloutier, 2003).

Para outros investigadores, a inovação social pode igualmente ser material. Aparece então sob a forma de tecnologias de produção, de dispositivos ou de produtos.

Para a maior parte dos investigadores, a inovação social é encarada como uma solução nova, no entanto há autores que consideram que o carácter novo é uma noção relativa. Chambon, David e Devevey consideram que não é o carácter inovador que faz de uma prática uma inovação social. As inovações sociais são reconhecidas a esse respeito porque apresentam uma *descontinuidade* em relação às práticas habitualmente levadas a efeito num determinado meio, para resolver um problema específico (prático/ meio/ problema) (Ibidem).

O termo inovação social abrange práticas que não são necessariamente novas (pelo menos se entendermos o conceito como sinónimo de inéditos ou inventivos). Novo, significa não bloqueado, não reprimido, e sobretudo fora de normas, inovar não é fazer novo, mas fazer diferente, propor uma alternativa.

E esta alternativa deve favorecer o bem-estar dos indivíduos e das colectividades, pretendendo resolver os problemas sociais ou tentar à sua aspiração (Cloutier, 2003).

De acordo com Hall e Braddy as inovações sociais são reconhecidas a esse respeito, não somente devido ao carácter inovador das soluções trazidas, aos problemas de ordem social, mas igualmente devido aos resultados obtidos e os objectivos de mudança prosseguidos. As inovações são as que contribuem para a verdadeira mudança social (Ibidem).

3.5. Como acontece a Inovação social?

Mulgan usa a metáfora das “abelhas” e das “árvores” para explicar o processo de mudança social.

As *abelhas* são pequenas organizações, grupos individuais que tem novas ideias, são móveis, rápidas e capazes de polinizar. As *árvores* são as grandes organizações (governos, companhias ou grandes ONG) que são pobres em criatividade, mas geralmente boas na implementação e tem a resistência, raízes e escala para as coisas acontecerem. Ambas necessitam um do outro, e a grande maioria das mudanças sociais provem de alianças entre as duas. A mudança entre organizações depende das alianças entre líderes e grupos, seguindo a hierarquia formal (Mulgan, 2006)

André e Abreu (2006) entendem inovação social como “*uma resposta nova e socialmente reconhecida que visa e gera mudança social, compreendendo três atributos:*

- 1) Satisfação das necessidades humanas não satisfeitas por via do mercado;*
- 2) Promoção da inclusão social;*
- 3) Capacitação de agentes ou actores sujeitos, potencial ou efectivamente, a processos de inclusão/ marginalização social, desencadeando, por essa via, uma mudança, mais ou menos intensa das relações de poder”.*

Fixando-nos no nosso objecto de estudo – três projectos do programa PROGRIDE – e tendo em conta os contributos teóricos anteriormente expostos, apresentamos a seguinte hipótese: a inovação social difundida pelos projectos PROGRIDE resulta da introdução de novos produtos/ serviços contribuindo para a resolução de um problema social. Estas novas intervenções são reconhecidas inovadoras porque apresentam uma alternativa em relação às práticas que tem vindo a ser desenvolvidas nos territórios de actuação destes projectos.

A implementação da inovação social tem repercussões, segundo Cloutier (2003), ao nível do indivíduo, do meio (território) e da empresa.

Assim, a primeira, provoca mudanças duradouras no indivíduo.

Nesta perspectiva a inovação social consiste num processo de aprendizagem que visa a aquisição de conhecimentos, conduzindo os indivíduos a resolver os seus problemas, desenvolvendo a sua autonomia. A participação dos utentes revela-se uma condição essencial à emergência de inovações sociais, embora estes, não sejam chamados a desempenhar um papel em todas as etapas do processo (concepção, aplicação/ avaliação).

Para Lallemand as práticas que favorecem a participação nos sistemas sociais da população excluída são consideradas inovações sociais. Estas práticas descansam sobre uma abordagem de origem anglo-saxónica, o *empowerment* (apropriação do poder) que se baseia no facto de os indivíduos ou grupos de indivíduos adquirirem capacidades para realizar as transformações necessárias. No entanto, as inovações sociais só são possíveis se se estabelecerem redes com parceiros diversificados (in Cloutier, 2003).

De acordo com Estivill (2003) não se trata apenas de implicar e fortalecer cada indivíduo, mas reforçar o papel de grupo, das suas capacidades de expressão, de organização, de interlocução e negociação com outros grupos, com as instituições, ou seja, como uma forma de atribuir poder ao indivíduo excluído.

No entanto, a participação dos beneficiários nem sempre é concretizada como refere Lallemand e Estivill (2003). Na prática, e apesar de todos os esforços desenvolvidos, a participação é, em algumas circunstâncias, limitada. Por um lado, a cultura participativa não se encontra instituída, os beneficiários não estão interessados em participar, não conhecem os seus direitos e deveres de cidadãos, e por sua vez, os técnicos estruturam acções, sem as negociarem com os seus beneficiários. Assim, avançamos com esta hipótese para nortear a parte empírica deste trabalho.

As inovações sociais, orientadas sobre o meio distinguem-se principalmente das inovações sociais centradas no indivíduo pelo alvo das mudanças que se propõem trazer. As inovações sociais orientadas sobre o meio visam desenvolver um território determinado para melhorar a qualidade de vida.

Cloutier (2003) revela duas abordagens: a abordagem de desenvolvimento (território) e a abordagem de consumo.

A primeira abordagem associa inovação social ao desenvolvimento económico e social. Sendo que a inovação social pode influenciar a distribuição da riqueza e do rendimento e, a longo prazo, também o equilíbrio do poder político.

A inovação social pode desencadear novas leis, novas atitudes, novas instituições, novos códigos de conduta e podem implicar novas profissões em que os cientistas sociais podem vir a dar uma grande contribuição (King, in Cloutier, 2003).

Para Dedijer a inovação social faz referência à modificação das componentes culturais de um país. A inovação social parece por conseguinte particularizar pelos seus objectivos de mudança, os quais retornam aos valores, às representações, aos objectivos, aos conhecimentos, aos sistemas de produção e a estrutura económica de um país, por exemplo para superar o problema da pobreza, da fome, da doença, da ignorância e da extrema injustiça social, o líder das elites dos países menos desenvolvidos têm de mudar os *artifacts, sociofacts, ideofacts mentifacts and quizzifacts*⁷ da velha cultura. Essa

⁷ Artifacts (sistema de produção: instrumentos e processos); Sociofacts (instituições - incluindo o governo, as organizações e as suas interações, as profissões, os papéis, as normas, as regras do jogo, os hábitos etc.); Mentifacts

mudança de cultura é chamada de inovação social, estando esta noção muito próxima de transformação social (Ibidem).

Por sua vez, Gabor encara as inovações sociais como um instrumento de luta contra o urbanização, a poluição, o crime e a corrupção, as desigualdades económicas e a violência. Visando o desenvolvimento de um "*novo arranjo social*", "*um novo equilíbrio*". Aqui as inovações sociais tomam a forma de *inovações técnicas* (exemplo: o comboio eléctrico) ou *legislações* (exemplo: Lei em matéria de protecção do ambiente) (Ibidem).

Para Henderson a inovação social implica transcender os objectivos meramente económicos e aderir a novos valores sociais. Para ele, as inovações sociais inscrevem-se não somente numa óptica "correctiva" contribuindo para resolver os problemas sociais actuais, mas inscrevem-se igualmente, numa óptica "preventiva". Esta óptica "preventiva" traduz-se no recurso aos métodos de análise destinados a prever as consequências futuras das acções projectadas no plano social e na igualdade dos sexos, bem como no plano ambiental (in Cloutier, 2003).

Para este autor as inovações sociais resultam das pressões que exercem os movimentos de cidadãos sobre os governos. Para Henderson as inovações sociais distinguem-se pelas suas consequências positivas para a qualidade de vida, de acordo com um horizonte temporal (presente/futuro). As inovações sociais referem-se à esfera do **imaterial** (exemplo: métodos de análise previsionais, programas, legislações), e do **tangível** (aparelhos de produção, produtos).

Por conseguinte Sabel considera que as **parcerias locais** (os grupos de desenvolvimento local) revelam-se inovações sociais, principalmente devido aos seus modos de organização e às suas estruturas, as quais permitem trazer soluções originais aos problemas económicos e sociais.

Estas parcerias permitem associar os actores locais à definição de estratégias, à afectação de recursos e à aplicação de políticas. Trata-se nomeadamente dos beneficiários, das organizações patronais e sindicais, dos representantes das administrações responsáveis da protecção social e do trabalho, da formação ou do desenvolvimento económico. As parcerias têm por objectivo resolver os problemas

(os conhecimentos e as representações a respeito do mundo físico e social); Ideofacts (os valores sociais, as crenças); Quizzifacts (os problemas e as perguntas que preocupam e fundamentam os indivíduos e a sociedade na sua globalidade).

sociais em espaços geográficos definidos (exemplo: a modificação da produção, da oferta e a procura de trabalho), através de um processo de cooperação, de troca recíproca e de aprendizagem onde cada um tem o seu papel (Ibidem).

Relativamente à segunda abordagem, a de **consumo**, Chez Gershuny, a inovação social constitui o elemento charneira que permite explicar a incidência das mudanças tecnológicas no estilo de vida de uma população e a estrutura económica. Este autor define a inovação social como a mudança dos hábitos de consumo de uma sociedade de forma a assegurar o seu bem-estar. A inovação social representa uma nova maneira para uma população de satisfazer uma categoria de necessidades (nutrição, transporte, saúde, divertimento, etc.), marcada pela compra de produtos domésticos mais produtivos para satisfazer as suas necessidades (por exemplo: a compra de uma televisão para se divertir em vez de ir ao cinema) (Ibidem).

Este modelo estipula que os progressos tecnológicos (inovação dos processos de produção, de produtos, melhoria dos produtos) oferecem produtos domésticos (televisão, automóvel, máquina de lavar) incitando os indivíduos a comprar os produtos para satisfazer as suas necessidades. Esta inovação social provoca uma variação do pedido para os produtos e serviços, e uma modificação da estrutura económica (a divisão do trabalho entre as diversas indústrias, a distribuição dos empregos, distribuição do tempo de trabalho remunerado/ não remunerado, distribuição dos trabalhadores em função do sexo).

Neste seguimento, Gershuny considera que a inovação social é o motor do desenvolvimento económico, explicando a passagem de uma sociedade agrária a uma sociedade industrializada.

Porque faz referência à transformação da estrutura do consumo de uma sociedade, a inovação social "estrutura os modos de vida e os tipos de vida" (Langlois, in Cloutier, 2003).

Cloutier (2003) refere que a inovação social parece, por conseguinte, ser intimamente ligada à "mudança social" e poderia revelar-se, se for caso disso, uma noção muito próxima de a de "transformação social".

Por último, as inovações sociais nas empresas inscrevem-se no desenvolvimento das estruturas de produção, e fazem particularmente referência às novas formas de organização do trabalho, sendo adoptadas duas perspectivas de análise.

Na primeira, a *perspectiva instrumental*, a inovação social consiste num novo arranjo social que favorece a criação de conhecimentos e de inovação tecnológica, considerando a reorganização do trabalho como um factor determinante da capacidade de inovar.

A segunda perspectiva, a **perspectiva não instrumental**, considera as novas formas de organização do trabalho a título de inovação social porque permitem melhorar a qualidade de vida no trabalho.

Cloutier (2003) ao expor a perspectiva de diferentes autores considera que a inovação social nas empresas faz referência à (re) organização do trabalho, ou seja, a uma nova divisão do trabalho e à modificação das estruturas de poder.

Neste seguimento, a inovação social tem por objectivo geral o bem-estar dos assalariados, ou seja, a satisfação das suas necessidades, para melhorar a produtividade da empresa.

Capítulo VI: Metodologia

4.1. Métodos de investigação

Na realização de uma investigação a escolha da metodologia a seguir, tendo em consideração os objectivos a alcançar, constitui uma etapa fundamental.

O objectivo geral deste trabalho consiste em enquadrar sociologicamente a temática da inovação social como resposta ao fenómeno de pobreza e exclusão social.

Adoptámos como objectivos específicos os seguintes: avaliar o modo como os projectos actuam, identificando sucessos e insucessos; reconhecer as estratégias adoptadas; analisar o envolvimento e o tipo de participação do público-alvo e perceber qual o impacto de cada projecto na inclusão social.

Face aos objectivos delineados, escolhemos o método de estudo de casos ou análise intensiva, que consiste no *exame intensivo, tanto em amplitude como em profundidade, e utilizando todas as técnicas disponíveis, de uma amostra em particular, seleccionada de acordo com determinado objectivo (...), de um fenómeno social, ordenando os dados resultantes por forma a preservar o carácter unitário da amostra, tudo isto com a finalidade última de obter uma ampla compreensão do fenómeno na sua totalidade* (Almeida e Pinto, 1995:95).

4.2. Objecto de estudo

O objecto deste estudo consiste na análise da intervenção de três projectos PROGRIDE - medida 1. Dos quarenta Projecto PROGRIDE medida 1 aprovados a nível nacional, optámos por aplicar este trabalho a três desses projectos, sediados em três distritos diferentes: Projecto *Viver mais Idanha*, concelho de intervenção de Idanha-a-Nova (distrito de Castelo Branco), Projecto *DOMUS*, concelho de intervenção de Aguiar da Beira (Distrito da Guarda) e Projecto *Viver melhor*, concelho de intervenção de Sernancelhe (Distrito de Viseu).

Estes territórios têm em comum o facto de se localizarem no interior de Portugal, de possuírem um índice de envelhecimento elevada e de serem zonas geograficamente desertificadas.

Anterior à realização deste estudo foi estabelecida uma relação de proximidade com os projectos *DOMUS* e *Viver mais Idanha*, através de reuniões de projectos realizadas a nível profissional, onde tivemos a oportunidade de conhecer as equipas técnicas e acções dos projectos, sendo este o motivo da escolha.

No distrito de Viseu existem três projectos PROGRIDE medida 1, sediados em três concelhos diferentes, São Pedro do Sul, Vila Nova de Paiva e Sernancelhe. Dos três optámos pelo projecto direccionado para o concelho de Sernancelhe, por ser o mais próximo geograficamente e de se enquadrar nas características que definimos como semelhantes aos três projectos objecto de estudo.

Com os três projectos foi estabelecido um contacto prévio, onde explicamos os objectivos que pretendíamos com este estudo e solicitamos informação escrita de forma a complementar este estudo.

4.3. Técnicas de investigação

“As técnicas de investigação são um conjunto de procedimentos bem definidos e transmissíveis, destinados a produzir certos resultados na recolha e tratamento de informação requerida pela actividade de pesquisa” (Almeida e Pinto, 1995:85).

Para a realização desta investigação optou-se pelas seguintes técnicas: pesquisa bibliográfica, análise documental (relatórios de execução anual, planos de acção, folhetos, candidaturas dos projectos, regulamento, documento descrito das acções), entrevistas semi-directivas e análise de conteúdo.

Em relação às entrevistas semi-directivas, a sua utilização tem como objectivo *“levar a pessoa interrogada a exprimir-se de forma muito livre acerca dos temas sugeridos por um número restrito de perguntas relativamente amplas para deixar o campo aberto a respostas diferentes (...) aqui a as perguntas ficam portanto abertas e não induzem a respostas (...)”* (Quivy, 1998:183).

No entanto, a não directividade da entrevista fornece um grau de liberdade suficiente ao entrevistado *“(...) para que este possa falar abertamente com as palavras que desejar e pela ordem que lhe convier (...)”* (Quivy, 1998: 193). Nesta medida, a colocação das perguntas não será necessariamente pela ordem previamente estabelecida no guião, ou seja, à medida que a conversação se desenrola vão sendo colocadas questões que pareçam pertinentes.

As entrevistas tiveram como finalidade testar as hipóteses formuladas, e decorreram nos dias 26 e 27 de Junho de 2008. Foram realizadas três entrevistas semi-directivas aprofundadas, aos coordenadores dos projectos supracitados. O coordenador é o principal responsável pelo projecto, devendo estar afecto a este a tempo completo. Desta forma foi considerado o actor privilegiado para responder às questões da entrevista.

As entrevistas foram gravadas em sistema áudio e foram transcritas na íntegra.

Para a elaboração do guião de entrevista servimo-nos de uma grelha de análise, que se encontra distribuída por objectivos específicos e perguntas.

Quadro II: Grelha de análise

Objectivos específicos	Perguntas
Analisar a percepção dos conceitos de pobreza e exclusão social	Tendo em conta a filosofia do PROGRIDE, o que considera ser pobreza e exclusão social?
Avaliar a intervenção implementada Impacto do projecto na promoção da inclusão social	Tendo em conta o vosso território, que problemas consideram prioritários? Porque escolhem estes? Como os tentam combater? Porque fazem dessa forma? O que pretendem fazer no futuro?
Identificação de casos de sucesso e insucesso	Da vossa prática, o que consideram que tenha sido um sucesso do projecto? De que forma o implementaram? Porque decidiram fazer dessa forma? E um insucesso? Porque consideram um insucesso? Qual (quais) o (s) constrangimento (os) encontrado (os)?

<p>Analisar o carácter inovador do projecto</p>	<p>Tendo em conta a vossa forma de actuação, consideram que o trabalho desenvolvido trouxe contributos inovadores?</p> <p>Se a resposta for não:</p> <p>Porque consideram que não são inovadores?</p> <p>Quais os constrangimentos encontrados?</p> <p>Teve implicações nos resultados? Se sim, de que forma?</p> <p>O que esperam melhorar, no sentido de tornarem a vossa acção inovadora?</p>
<p>Identificação de uma prática inovadora</p> <p>Perceber de que forma implementam a inovação social, e como esta contribui para a redução das desigualdades</p> <p>Identificar as metodologias de intervenção social</p> <p>Identificação dos resultados</p>	<p>Se a resposta for sim:</p> <p>Dê-me exemplos concretos? Porque escolhem essas iniciativas?</p> <p>A que problemas sociais pretendem responder?</p> <p>De que forma são concretizados os objectivos delineados?</p> <p>Quais as metodologias e instrumentos utilizados?</p> <p>Quais os resultados concretos da vossa iniciativa? Esta iniciativa permitiu alterar valores/ atitudes? De que forma?</p> <p>Obtiveram resultados que não foram previstos à partida? Se sim, quais? Porque é que obtiveram estes resultados?</p> <p>Foi necessário adquirir competências para a implementação da prática? Se sim, quais?</p>

<p>Compreender o envolvimento e o tipo de participação dos públicos-alvo</p>	<p>Como são envolvidos os destinatários da iniciativa?</p> <p>De que forma é reforçado o poder do público-alvo? Responderá as suas necessidades?</p> <p>Qual o valor acrescentado da pratica para os beneficiários?</p>
<p>Investigar os factores positivos e negativos (internos e externos) na intervenção social</p>	<p>Quais os factores favoráveis que permitiram a realização desta iniciativa?</p> <p>Quais os obstáculos encontrados? De que forma os superaram?</p>
<p>Determinar os actores envolvidos na prática (indivíduos, organismos, estabelecimentos públicos/ privados)</p> <p>Saber se os projectos recorrem a outros programas</p>	<p>Quais os actores que se mobilizaram para o desenvolvimento e realização de vossa iniciativa? Qual a sua contribuição?</p> <p>Qual o papel dos parceiros na construção da iniciativa? De que forma intervêm?</p> <p>Além dos recursos próprios da candidatura ao PROGRIDE foram utilizados outros recursos? Quais?</p>
<p>Analisar a sustentabilidade e a transferibilidade da iniciativa inovadora</p>	<p>Após o término do projecto, quem irá dar continuidade a esta prática?</p> <p>Quais os esforços a desenvolver?</p> <p>Esta prática será susceptível de ser transferida para outro território? Se sim, de que forma? (Identificação dos possíveis requisitos)</p>

Capítulo V: Breve caracterização Sócio-demográfica dos concelhos de Sernancelhe, Idanha-a-Nova e Aguiar da Beira

5.1. Caracterização da população

O concelho de **Sernancelhe**, do distrito de Viseu, localiza-se na Região Norte (NUT II), no Douro (NUT III) e é constituído por 17 freguesias. Encontra-se limitado a norte pelo concelho de S. João da Pesqueira, a oeste por Moimenta da Beira, a sul por Aguiar da Beira, no distrito da Guarda, a este por Trancoso, também no distrito da Guarda, a sudoeste por Sátão e a nordeste por Penedono.

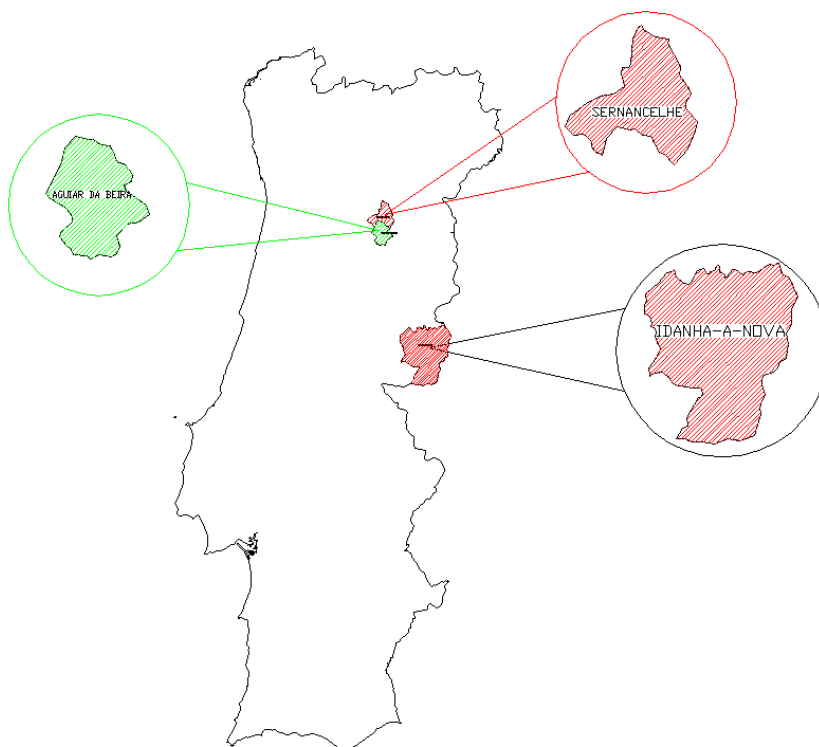


Figura 1: Localização geográfica dos concelhos objecto de estudo

De acordo com os dados de 2007 do Instituto Nacional de Estatística, a população residente no concelho de Sernancelhe era de 6060 habitantes para uma área de 228,6 km², isto equivale a uma densidade populacional de 26,5 hab./ km².

O concelho de **Idanha-a-Nova**, do distrito de Castelo Branco, localiza-se na Região Norte (NUT II) e na Beira Interior Sul (NUT III). Ocupa uma área de 1416,3

km² e abrange 17 freguesias. Possui 10352 habitantes, perfazendo uma densidade populacional de 7,3 hab./ km² (INE, 2007).

O concelho encontra-se limitado a norte pelo concelho de Penamacor, a noroeste pelo Fundão, a sul e a este por Espanha e a oeste por Castelo Branco.

Por sua vez, o concelho de **Aguiar da Beira**, do distrito da Guarda, localiza-se na Região Centro (NUT II) e em Dão-Lafões (NUT III) sendo constituído por 13 freguesias. É delimitado pelos seguintes concelhos: a norte Sernancelhe do distrito de Viseu, a leste Trancoso, a sul Penalva do Castelo do distrito de Viseu e Fornos de Algodres, e a oeste Sátão, também do distrito de Viseu.

Relativamente à população, este concelho é constituído por 6225 habitantes para uma área de 206,9 km², possuindo uma densidade populacional de 30,1 hab./ km² (INE, 2007).

Os últimos censos implementados em Portugal (2001) registaram nos concelhos objecto de estudo uma variação negativa da população face a 1991, sendo esta mais acentuada no concelho de Idanha-a-Nova (14,5%). Esta situação não acompanha a tendência da Região Norte e Centro, nem do panorama nacional, onde se registam variações positivas da população, como se pode ver pelo quadro III.

As mulheres continuam a exceder o número de homens, podendo ser justificado pela sua maior esperança média de vida, e consequentemente, sobremortalidade masculina. Se tivermos em conta a estimativa realizada no ano 2007 verificamos que a diminuição da população tem vindo agravar-se ao longo do tempo.

Quadro III – População residente e taxa de variação dos concelhos de Sernancelhe, Idanha-a-Nova e Aguiar da Beira, em 2001, em comparação com Portugal, Região Norte e Centro, e a estimativa de 2007

Zona Geográfica	1991		2001		Variação 1991-2001	Estimativa 2007	
	Total	Homens	Total	Homens	Total % (Percentagem)	TOTAL	Homens
Portugal	9 867 147	4 756 775	10 356 117	5 000 141	5	10 617 575	5 138 807
Norte	3 472 715	1 677 310	3 687 293	1 782 931	6,2	3 745 236	1 811 621
Sernancelhe	7 020	3 474	6 227	3 040	-11,3	6 060	2 983
Centro	2 258 768	1 088 767	2 348 397	1 131 819	4,0	2 385 911	1 153 368
Idanha-a-Nova	13 630	6 431	11 659	5 573	-14,5	10 352	4 930
Aguiar da Beira	6 725	3 260	6 247	2 976	-7,1	6 225	2 969

Fonte: INE (Censos 2001 e estimativas de 2007)

A perda de habitantes nos concelhos de Sernancelhe, Idanha-a-Nova e Aguiar da Beira deveu-se, em parte, à diminuição da população jovem (quadro IV) e ao consequente crescimento da população idosa.

A proporção de jovens (0-14 anos), em 2001, no concelho de Sernancelhe era de 16%, no concelho de Idanha-a-Nova era de 9%, no concelho de Aguiar da Beira era 15%, em Portugal era de 16%, sendo que, a maior disparidade regista-se no concelho de Idanha-a-Nova. Estas percentagens são ultrapassadas em grande medida pela proporção de idosos (65 ou mais anos) existentes nestes concelhos, nomeadamente em Idanha-a-Nova que regista uma proporção de 40,7%, quando em Portugal se assinala uma percentagem de 16,4% e na região Norte 17,5% e no Centro 15%. Por sua vez, o concelho de Idanha-a-Nova é o que regista um maior índice de envelhecimento (488,9), quatro vezes superior ao registado a nível nacional (113,60).

Quadro IV – População residente nos concelhos de Sernancelhe, Idanha-a-Nova e Aguiar da Beira, em 2001, dividida por grupos etários, em comparação com Portugal, Região Norte e Centro

Zona Geográfica	1991		2001		Variação 1991-2001	Estimativa 2007	
	Total	Homens	Total	Homens	Total % (Percentagem)	TOTAL	Homens
Portugal	9 867 147	4 756 775	10 356 117	5 000 141	5	10 617 575	5 138 807
Norte	3 472 715	1 677 310	3 687 293	1 782 931	6,2	3 745 236	1 811 621
Sernancelhe	7 020	3 474	6 227	3 040	-11,3	6 060	2 983
Centro	2 258 768	1 088 767	2 348 397	1 131 819	4,0	2 385 911	1 153 368
Idanha-a-Nova	13 630	6 431	11 659	5 573	-14,5	10 352	4 930
Aguiar da Beira	6 725	3 260	6 247	2 976	-7,1	6 225	2 969

Fonte: INE (Censos 2001)

O decréscimo demográfico é também agravado pela baixa **taxa de natalidade** que nestes concelhos é inferior à registada em Portugal (9,7%), e **pela taxa bruta de mortalidade**, que nestes territórios é superior à verificada em Portugal (9,8%), região Norte (8,4%) e Centro (11,3%). O concelho que mais se destaca é Idanha-a-Nova que possui, em 2007, uma taxa de mortalidade de 23,3%.

Quadro V – Índice de envelhecimento, taxa bruta de natalidade e taxa bruta de mortalidade nos concelhos de Sernancelhe, Idanha-a-Nova e Aguiar da Beira, em 2007, em comparação com Portugal, Região Norte e Centro

Unidade Geográfica	Índice de envelhecimento (N.º) por Local de residência	Taxa bruta de natalidade (‰) por Local de residência	Taxa bruta de mortalidade (‰) por Local de residência
Portugal	113,60	9,7	9,8
Norte	96,4	9,1	8,4
Sernancelhe	170,6	6,1	13,2
Centro	144,8	8,4	11,3
Idanha-a-Nova	488,9	4,1	23,3
Aguiar da Beira	197,9	4,5	16,7

Fonte: INE (Estimativa de 2007)

5.2. Níveis de Escolaridade e Taxa de Analfabetismo

Relativamente ao nível de escolaridade constatamos que, em 2001, a grande maioria da população residente nestes concelhos completou o 1º ciclo, Sernancelhe tem uma taxa de 46%, Idanha-a-Nova 39% e Aguiar da Beira 43%, quando em Portugal se regista uma percentagem de 35%. No entanto, destaca-se a percentagem de pessoas que não tem nenhum nível de escolaridade, como podemos ver através da taxa de analfabetismo apresentada no quadro VII, apesar de esta ter diminuído desde os censos de 1991. Apesar desta diminuição, o concelho de Idanha-a-Nova é o que regista uma maior taxa de analfabetismo, três vezes superior ao registado em Portugal, assim como, na região Centro.

Quadro VI – Nível de ensino atingido nos concelhos de Sernancelhe, Idanha-a-Nova e Aguiar da Beira, em 2001, em comparação com Portugal, Região Norte e Centro

ZONA GEOGRÁFICA	Nível de ensino atingido						
	Nenhum	Básico			Secundário	Médio	Superior
		1º Ciclo	2º Ciclo	3º Ciclo			
Portugal	1 475 812	3 638 725	1 300 150	1 126 989	1 620 816	80 173	1 113 452
Norte	515 079	1 386 766	557 752	395 422	480 825	21 970	329 479
Sernancelhe	1 160	2 888	883	522	513	14	247
Centro	363 302	894 466	289 642	246 284	324 136	13 510	217 057
Idanha-a-Nova	3 878	4 529	1 059	859	855	33	446
Aguiar da Beira	1 511	2 657	751	569	472	20	267

Fonte: INE (Censos 2001)

Em relação à população que completou o 2º e 3º ciclo regista-se uma percentagem que varia entre os 9% (Idanha-a-Nova) e os 14% (Sernancelhe). Relativamente aos outros níveis de escolaridade, ensino secundário, médio e superior, registam-se resultados pouco significativos. Desta forma, podemos concluir que as populações destes concelhos são extremamente iletradas e possuem baixas qualificações.

Quadro VII – Taxa de Analfabetismo nos concelhos de Sernancelhe, Idanha-a-Nova e Aguiar da Beira, em 2001, em comparação com Portugal, Região Norte e Centro

Zona Geográfica	Taxa de Analfabetismo (%)	
	Em 1991	Em 2001
Portugal	11,0	9,0
Norte	10,9	8,9
Sernancelhe	14,8	14,7
Centro	14,0	10,9
Idanha-a-Nova	37,4	32,1
Aguiar da Beira	24,0	21,9

Fonte: INE (Censos 2001)

5.3. Emprego e desemprego

A taxa de actividade nos concelhos de Sernancelhe e Aguiar da Beira assinalam um decréscimo na taxa da actividade, enquanto que o concelho de Idanha-a-Nova subiu 6,2% de 1991 a 2001, tendência verificada a nível nacional e ao nível da Região Norte e Centro.

Dos dados apresentados no quadro VIII destacamos as significativas diferenças na da taxa de actividade para homens e mulheres, sendo esta superior nos homens.

Quadro VIII – Taxa de actividade registada nos concelhos de Sernancelhe, Idanha-a-Nova e Aguiar da Beira, em 2001, em comparação Portugal, Região Norte e Centro

ZONA GEOGRÁFICA	Taxa de Actividade (%)					
	Em 1991			Em 2001		
	HM	H	M	HM	H	M
Portugal	44,6	54,3	35,5	48,2	54,8	42,0
Norte	45,5	54,8	36,8	48,1	55,4	41,4
Sernancelhe	41,1	52,6	29,8	34,5	47,3	22,2
Centro	41,6	52,3	31,6	45,5	52,9	38,6
Idanha-a-Nova	25,7	37,8	14,9	31,9	41,6	22,9
Aguiar da Beira	37,2	50,1	25,1	34,6	43,3	26,6

Fonte: INE (Censos 2001)

Relativamente à taxa de desemprego, verificamos que esta aumentou nos três concelhos, tendência também presente a nível nacional, e nas regiões do Norte e Centro. Aguiar da Beira é o concelho que regista maior aumento, cerca de 6,8%.

O desemprego abarca mais as mulheres do que os homens, como se pode constatar pelo Quadro IX.

Quadro IX – Taxa de desemprego nos concelhos de Sernancelhe, Idanha-a-Nova e Aguiar da Beira, em 2001, em comparação Portugal, Região Norte e Centro

ZONA GEOGRÁFICA	Taxa de Desemprego (%)					
	Em 1991			Em 2001		
	HM	H	M	HM	H	M
Portugal	6,1	4,2	8,9	6,8	5,2	8,7
Norte	5,0	3,8	6,5	6,7	5,2	8,6
Sernancelhe	3,7	2,2	6,2	8,9	4,3	18,4
Centro	5,1	3,1	8,1	5,8	3,9	8,1
Idanha-a-Nova	6,7	3,8	13,1	8,3	4,7	14,3
Aguiar da Beira	1,7	1,2	2,8	8,5	4,3	14,7

Fonte: INE (Censos 2001)

Capítulo VI: Apresentação dos Resultados

Das respostas às questões levantadas nas entrevistas realizadas, enquadramo-las numa grelha sinopse⁸ de forma a sistematizar as principais ideias que daí resultaram. Esta grelha encontra-se dividida por diferentes temas, tendo em conta os objectivos a que nos propusemos.

Antes de apresentarmos os principais resultados obtidos, baseando-nos no conteúdo das entrevistas e na análise documental de documentos facultados pelos projectos, pretendemos fazer uma breve caracterização dos projectos.

Projecto Viver mais Idanha – Concelho de intervenção de Idanha-a-Nova

A entidade promotora do projecto *Viver mais Idanha* é a Câmara Municipal de Idanha-a-Nova e a entidade executora o Centro Municipal de Cultura e Desenvolvimento. Este projecto iniciou em meados do mês de Agosto de 2005 e prevê terminar no início do mês de Agosto de 2009.

A equipa técnica deste projecto é constituída pelo coordenado, que é Psicólogo Educacional, uma Professora de Biologia e uma Administrativa.

Todos os problemas considerados nestes projectos resultaram dos diagnósticos da rede social, a partir deles definiram-se os objectivos e estruturaram-se estratégias, dando origem aos planos de acção. Neste seguimento, o projecto *Viver mais Idanha* é constituído por treze acções, sendo que uma tornou-se um serviço independente do projecto, a acção *Programa de prevenção de toxicodependências e comportamentos de risco: mais Horizonte*, que funciona na escola EB 2, 3 São José Silvestre Ribeiro.

Estas acções enquadram-se nas quatro áreas de intervenção do PROGRIDE (vide pontos 7, 8, 9 e 10 do artigo 4º do regulamento – anexo 2) onde os principais problemas diagnosticados são o isolamento social, degradação das habitações, analfabetismo, insucesso e abandono escolar, distanciamento das freguesias da sede de concelho, entre outras⁹.

⁸ Ver anexo 5.

⁹ Ver anexo 6.

Projecto DOMUS – Concelho de intervenção de Aguiar da Beira

O projecto *DOMUS* é promovido pela Câmara Municipal de Aguiar da Beira, e executado pela Santa Casa da Misericórdia de Aguiar da Beira.

A equipa técnica é constituída pelo coordenador, que é Jurista, um Gestor, uma Socióloga, um Técnico de Informática e uma Administrativa.

Este projecto iniciou em Novembro de 2005 e termina em Outubro de 2009.

As nove acções inseridas no plano de acção enquadram-se na sua maioria na área de intervenção 1 (acesso de todos os cidadãos aos serviços públicos e à divulgação dos direitos, deveres e benefícios sociais) e 4 (fomento de iniciativas económicas das populações ou das instituições locais) do PROGRIDE. Este projecto é o que apresenta mais iniciativas de apoio ao emprego e à fixação das populações, apesar de, na prática não as conseguir concretizar.

As principais necessidades diagnosticadas são o isolamento social, o envelhecimento, o desemprego e falta de fixação dos jovens¹⁰.

Projecto Viver melhor – Concelho de intervenção de Sernancelhe

O projecto *Viver melhor* sediado em Sernancelhe é promovido pela Câmara Municipal de Sernancelhe e executado pela Âmbula IPSS.

Este projecto iniciou em meados de Julho de 2005 e prevê terminar em Agosto de 2009.

A equipa técnica é constituída pelo coordenador, que é Psicólogo, uma Administrativa, um Motorista e uma Enfermeira.

O plano de acção deste projecto é constituído por dez acções que se enquadram nas áreas de intervenção 1 e 2 (apoio à requalificação dos espaços, à protecção ambiental, à melhoria das condições de habitação e das acessibilidades).

As necessidades diagnosticadas pela Rede Social foram: falta de espaços de lazer, fraca assistência aos cuidados de saúde, isolamento social, falta de incentivos a fixação das populações e desertificação¹¹.

¹⁰ Ver anexo 6.

¹¹ Ver anexo 6.

6.1. Percepção dos conceitos de pobreza e exclusão social

Sendo o Programa para a Inclusão e Desenvolvimento – PROGRIDE direccionado para a promoção e desenvolvimento de projectos que, assentes em intervenções integradas e sustentadas em parcerias, pretendem contribuir para reduzir ou eliminar as assimetrias e factores de exclusão e promover a coesão social, tornou-se pertinente perceber as representações que os coordenadores destes projectos têm sobre a pobreza e a exclusão social, face aos territórios de actuação dos projectos, às populações e às causas que levaram a estes problemas sociais.

Apesar de estarmos a analisar projectos oriundos do mesmo programa – PROGRIDE, e destes terem características territoriais comuns, como já tivemos oportunidade de descrever, os nossos entrevistados apresentam visões diferentes do que consiste pobreza e exclusão social. Nas entrevistas não há uma separação clara entre o conceito de pobreza e exclusão social, o mais enunciado é pobreza.

Uma primeira leitura, vertente económica, adoptada pelos interlocutores dos três projectos objecto de estudo, entente pobreza como a ausência de recursos ou de rendimentos.

Para o coordenador do projecto *Viver mais Idanha* o conceito de pobreza encontra-se associado à falta de rendimentos:

“Ser pobre é uma pessoa cujos rendimentos do agregado familiar se localizam abaixo do limiar da pobreza. Esse aspecto tem a ver com a gestão dos rendimentos para satisfazer as necessidades da família ou da pessoa”. (Viver mais Idanha).

Por sua vez, os interlocutores dos projectos *DOMUS* e *Viver Melhor* a pobreza consiste na privação por falta de recursos. Esta privação é caracterizada, segundo o entrevistado do projecto *DOMUS*, por:

“falta de meios materiais de subsistência, falta de qualificações, não ter uma vida estável... não ter condições de vida favoráveis”.

Associado ao aspecto distributivo de pobreza, os entrevistados dos projectos *Viver Melhor* e *Viver mais Idanha* consideram que a pobreza resulta da má gestão dos recursos/ rendimentos. O interlocutor do projecto *Viver melhor* refere que os recursos

estão disponíveis na sociedade, no entanto, estes não são bem geridos pelos indivíduos. Deste modo depreendemos que esta situação não é produzida pela sociedade mas pelo indivíduo. Assim, não basta mobilizar os recursos, o indivíduo deve mudar os seus hábitos e comportamentos, de forma a desenvolver as suas competências pessoais e autonomizar-se.

Outra óptica, oposta à anterior, adoptada pelo entrevistado do projecto *Viver mais Idanha*, assenta num problema de cidadania. Isto é, os indivíduos não beneficiam dos direitos sociais porque a informação não chega às populações, ou se chega, estas não sabem como beneficiar desses direitos, porque são populações envelhecidas, isoladas socialmente e geograficamente, com fracas habilitações para compreender a informação que lhe chegue, por exemplo, por carta. Ou seja, a exclusão social é vista como uma incapacidade individual que radica no funcionamento da sociedade que não oferece a todos a possibilidade de participar/ beneficiar dos direitos sociais, resultante da escassez ou mesmo ausência de serviços e de equipamentos sociais.

As causas e consequências da pobreza/ exclusão não se reduzem apenas em situações de carência/ escassez de recursos, mas numa trajectória que conduziu a esta situação, desenvolvendo rupturas com os laços sociais: rupturas familiares, carências habitacionais, isolamento social, desemprego, falta de habilitações, entre outros.

6.2. Impacto dos projectos na promoção da inclusão social

Apesar dos problemas em comum que estes projectos apresentam, nomeadamente, desertificação, envelhecimento populacional e isolamento social, outros problemas sociais assolam estes territórios.

No caso do projecto *Viver mais Idanha* é prioritário combater o abandono e insucesso escolar, alfabetização e permitir o acesso dos indivíduos a cuidados de saúde e a serviços. Face a estes problemas, este projecto adopta como estratégia a implementação de serviços de proximidade, nomeadamente a *Biblioteca – multimédia itinerante* e a *unidade móvel de saúde*. Os objectivos da primeira vão de encontro à promoção de um serviço com novas formas de atendimento e encaminhamento, contribuindo para o acesso de toda a população às novas tecnologias, contribuindo ainda para a aproximação da biblioteca às população mais isoladas, com o objectivo de

promover o gosto pela leitura e a realização de encontros intergeracionais (Baseado no documento descritivo das acções da candidatura ao PROGRIDE).

A *unidade móvel de saúde* resulta do descontentamento nos horários de funcionamento das extensões de saúde e das distâncias existentes entre freguesias. O objectivo desta acção é fazer a triagem dos utentes das várias freguesias junto do centro de saúde, deslocar essas viaturas às freguesias, fazer a vigilância medicamentosa, pequenos tratamentos ambulatoriais, vigilância da tensão arterial, diabetes e o encaminhamento das situações mais graves para o centro de saúde, a par da divulgação de informação junto dos utentes dos cuidados a ter para melhorar a qualidade de vida, nomeadamente em termos de alimentação e mobilidade. Nesta acção o projecto disponibiliza uma enfermeira, uma fisioterapeuta e uma técnica de análises clínicas.

Com esta acção pretende-se:

“dar à sub-região de saúde e ao centro de saúde uma fotografia bastante próxima da realidade, fotografia essa que eles não têm tirado às pessoas do concelho, talvez porque não tem verbas suficientes ou até podem não valorizam essa questão dos rastreios” (Viver mais Idanha).

Por sua vez, o coordenador do projecto DOMUS acha prioritário:

“desenvolver economicamente o concelho através da criação de emprego de forma a combater o desemprego e a precariedade”. O desemprego é considerado pelo entrevistado um problema comum dos concelhos do interior, uma vez que não há *“interesse das empresas em se fixarem nestes territórios”*.

No âmbito do projecto este tipo de exclusão pode ser combatido através da criação da *casa do fumeiro*, que se encontra em fase preliminar. Esta acção tem sido condicionada pelas alterações no Ministério da Agricultura e pelas exigências na alteração do projecto de construção, situação que condiciona a actuação do projecto, no entanto pretende-se que esta acção seja:

“posto de venda, em que as pessoas pudessem receber formação, criar ali dois ou três postos de trabalho, criar uma marca e uma imagem desses produtos, divulgar o concelho” (DOMUS).

O entrevistado referiu apenas o exemplo da casa do fumeiro, mas no plano de acção vemos que este projecto tem várias acções direccionadas para o fomento do

emprego, nomeadamente, o *Centro Economia Solidária*, o *Centro de Desenvolvimento Comunitário* e o *apoio aos pequenos produtores de queijo da Serra*. De forma a obter informações sobre estas acções foram realizadas várias conversas telefónicas com os técnicos do projecto.

Assim, através das duas primeiras acções pretende-se implementar cursos de formação em diversas áreas (enchidos tradicionais, compotas), atribuindo qualificação profissional a uma população que apresenta um baixo nível escolar e profissional e apoiar as populações na procura de emprego e na criação do seu próprio emprego. Relativamente a estas acções, o projecto não tem verbas próprias para promover estes cursos, assim, tem recorrido a outros programas, nomeadamente ao Centro Novas Oportunidades. O projecto DOMUS responsabiliza-se pela divulgação e pelo espaço físico destes cursos, que promovem a validação e certificação de competências dos cidadãos.

A acção denominada *Apoio aos pequenos produtores de queijo da serra*, partiu da identificação de produtores de queijo que não tinham uma queijaria legalizada, e conseqüentemente não podiam comercializar os seus produtos. Neste seguimento, o projecto pretende com esta acção valorizar esta actividade económica para o desenvolvimento sustentável deste grupo de produtores de queijo da Serra, com iniciativas de divulgação, comercialização e certificação destes produtos (Documento descritivo das acções).

Esta acção tem duas vertentes de actuação: impulsionar os produtores de queijo a criarem o seu próprio negócio e a criação de uma queijaria comunitária.

Na primeira, o projecto apoiaria os produtores disponibilizando um arquitecto, para estruturar o projecto de construção, e apoiaria na candidatura aos fundos comunitários, de forma os produtores obterem financiamentos. Esta estratégia foi delineada aquando da candidatura ao PROGRIDE. Quando o projecto iniciou (Outubro de 2005) os fundos comunitários eram inexistentes, inviabilizando a concretização dos objectivos delineados. Actualmente, o projecto encontra-se na mesma situação, aguardando verbas do actual Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN).

Relativamente à criação da queijaria comunitária, os técnicos do projecto estão a ter algumas dificuldades em a concretizar. O projecto tem verbas próprias para equipar esta infra-estrutura, faltando o espaço, que seria disponibilizado por uma Junta de Freguesia que não está a acolher este objectivo.

No entanto, os produtores não estão interessadas em partilhar custos nem matérias-primas com outros produtores, preferem continuar a produzir o queijo em casa, porque fica mais barato ao produtor, e este, consegue escoar o produto, mesmo sendo ilegalmente.

Em suma, os produtores não estão mobilizadas a participar, nem a Junta de Freguesia a colaborar com o projecto.

Reportando-nos para o projecto *Viver melhor* quanto às necessidades consideradas prioritárias, o entrevistado considera importante reduzir as assimetrias entre freguesias, uma vez que Sernancelhe não dispõe de uma rede viária de transportes, reduzir a desertificação e o isolamento social.

Tem adoptado como estratégia a implementação da *unidade móvel de saúde* que diagnostica, acompanha e previne problemas de saúde, mas também combate o isolamento. Esta acção partiu da necessidade de aproximar os serviços mínimos de saúde a uma parcela da população constituída por idosos em situação de isolamento.

Outra estratégia é a dinamização de *espectáculos culturais* que estipula a promoção turística como uma mais valia para o desenvolvimento do concelho de Sernancelhe e contribui para a descentralização das ofertas culturais, trazendo para o concelho eventos aos quais de outro modo a população dificilmente teria acesso. Esta acção é subdividida em duas sub-acções: o *Concurso e Festival Internacional de Guitarra Clássica*, o qual pretende, por um lado, a promoção de música enquanto oferta cultural no concelho e o *Concerto Internacional de Piano*, que divulga o concelho a nível nacional e internacional, contribuindo para o alargamento das ofertas culturais (Baseado no documento descritivo das acções).

Outra estratégia passa pela *organização de eventos de promoção dos produtos e artistas do concelho*. Esta acção pretende promover/ divulgar alguns dos produtos típicos do concelho, nomeadamente escultores de granito, de forma a apoiar os próprios produtores, proporcionando-lhes espaços para a exposição e venda desses mesmos produtos.

Face aos diversos problemas detectados pelos projectos PROGRIDE, objecto de análise, e os diversificados públicos-alvo, foram adoptadas diferentes estratégias, como tivemos oportunidade de enunciar. Assim, não é de estranhar que tenhamos obtido distintas leituras de pobreza e exclusão social.

6.3. Intervenção por projecto: casos de sucesso e insucesso

Aquando da identificação de casos de sucesso os entrevistados reportaram-se às acções que tiveram mais impacto na comunidade, algumas delas enumeradas como inovadoras, designadamente, criação de uma rede de serviços de proximidade, às quais as populações aderiram de uma forma positiva, é o caso da *biblioteca multimédia itinerante* e a *unidade móvel de saúde* no projecto *Viver mais Idanha*, a *unidade móvel de novas tecnologias* no projecto *DOMUS*, e a *unidade móvel de saúde* no projecto *Viver Melhor*. Através destas acções removem-se as barreiras entre técnicos e cidadãos, dotam-se os destinatários de capacidades, iniciando-se o processo participativo.

O facto de as parcerias terem colaborado é determinante para a gestão territorial desta política de intervenção, e contribui para a mudança de mentalidades dos dirigentes, no entanto, a parceria é também enunciada como um insucesso. Voltaremos a esta questão no item das metodologias de intervenção.

A dinamização *de actividades culturais e desportivas* que permitiram divulgar o concelho e trazer pessoas de outras localidades, assim como a promoção das gentes do concelho de Sernancelhe é identificada pelo interlocutor do projecto *Viver melhor* como um caso de sucesso.

O facto destes projectos terem beneficiado de outros financiamentos acaba por ser um sucesso, permitindo reforçar os recursos financeiros das acções, não sobrepondo o financiamento da Segurança Social.

O projecto *Viver mais Idanha* em colaboração com a Câmara Municipal de Idanha-a-Nova candidatou-se ao Programa Operacional da Sociedade da Informação, para reforçar a verba disponível para equipar o *Cyber Espaço Jovem* (Acção nº 4); recorreu a verbas do Ministério da Saúde de forma a extinguir uma acção que se tornou independente do projecto (projecto intervenção das toxicodependências), valeu-se do Instituto do Sangue para recolher doadores e da Fundação Calouste Gulbenkian para aquisição de livros.

Por sua vez, o projecto *DOMUS* fez candidaturas ao QREN para cursos de formação, o qual aguarda aprovação.

Os insucessos ou constrangimentos passam pela insuficiência de actuação dos projectos em alguns problemas detectados: desemprego e alfabetização, em que os

técnicos dos projectos se sentem impotentes na sua resolução, levando à desistência na actuação. De acordo com o entrevistado do projecto DOMUS, o programa PROGRIDE não dispõem de estratégias ou ferramentas suficientes para resolver estas situações:

“faz parte de uma conjuntura que não depende nem das verbas que temos, nem dos meios que temos. Podemos iniciar uma mudança de comportamentos, melhorar qualificações, mas mais do que isso não estou a ver” (DOMUS).

“A frustração dos técnicos é uma constante (...) com pouco dinheiro tentar resolver todos os problemas e também termos parcerias que de um momento para o outro, em termos nacionais, desaparecem. A questão da alfabetização temos de lidar com ela com alguma frustração, se no início era uma prioridade do projecto e agora já não é, a muito se deve à nossa desistência de tentar resolver este problema... alguém já me disse, na altura ainda era CAE que o problema do alfabetismo é um problema que se vai resolvendo com o tempo (...)” (Viver mais Idanha).

O facto destes projectos terem iniciado num período em que houve eleições desencadeou uma mudança em diversas instituições e Juntas de freguesia, dificultando o processo de envolvimento dos parceiros (Relatório de Execução anual 2005 – Viver mais Idanha). A fraca adesão da população a algumas acções, apesar das tentativas de aproximação às populações, é considerado um insucesso pelo projecto *DOMUS* e *Viver mais Idanha*.

6.4. Carácter inovador dos projectos

Quando questionamos os interlocutores dos projectos quanto ao carácter inovador dos mesmos, estes consideraram que a inovação implementada refere-se à promoção de “novas” actividades/ serviços que pretendem solucionar um problema, contribuindo para a mudança social. Entenda-se inovador como sendo algo diferente do que existia até ali, inédito, uma alternativa a um problema detectado.

Assim, os entrevistados dos projectos *Viver mais Idanha* e *Viver Melhor* consideram inovador desenvolver actividades culturais, que não eram comuns nestes territórios, que, por sua vez, causam mais impacto nestes territórios, contribuindo para o desenvolvimento local, para a melhoria da qualidade de vida e para a fixação das pessoas nestes territórios, é o caso do projecto de Sernancelhe que desenvolve o **Concurso Internacional de piano** e o **Concurso e Festival Internacional de Guitarra Clássica**.

Estas actividades, segundo o entrevistado do projecto *Viver Melhor* promovem e divulgam o concelho de Sernancelhe e pretendem

“dar condições para que as pessoas se sintam bem” (...) eu acho que é inovador trazer a estas pessoas do interior este tipo de actividades, que em outros sítios é normal (...) este tipo de actividades estamos habituados a vê-las em grandes centros, onde as pessoas, se calhar em termos de cultura estão mais habituadas a estes géneros musicais” (Viver melhor).

Outras actividades enunciadas como inovadoras são: a realização do **percurso pedestre**, que se encontra em fase de homologação à Federação de campismo e montanhismo de Portugal, e a **Escola de Trânsito**. A primeira pretende promover o desporto, o não sedentarismo e o concelho de Sernancelhe, trazendo alunos de outras escolas do país a participar neste percurso. A segunda, tenta rentabilizar uma infraestrutura já existente e realiza sessões lúdico/didácticas sobre a temática da prevenção rodoviária, destinadas a crianças e jovens. Com esta acção pretende-se contribuir para o desenvolvimento de uma mentalidade preventiva, não somente correctiva, em termos rodoviários e educar para a cidadania, *“incutindo valores e formas de pensar (...) estas pessoas vão saber ser, saber estar”* (Viver Melhor).

Por sua vez, os interlocutores dos projectos *DOMUS* e *Viver mais Idanha* consideram inovador a implementação de serviços de proximidade de forma a aproximar os serviços institucionalizados às populações e colmatar as situações de isolamento social, é o caso da **Biblioteca multimédia itinerante**, da **unidade móvel de saúde** e da **oficina domiciliária**, apresentada pelo projecto *Viver mais Idanha*, e a **unidade móvel de novas tecnologias**, identificada pelo projecto *DOMUS*.

A **Biblioteca multimédia itinerante** tem contribuído para o melhoramento dos hábitos de leitura, reforçando a importância da educação como um instrumento essencial na integração socioeconómica de cada jovem no mercado de trabalho, realiza actividades lúdico pedagógicas nas escolas e informa os cidadãos dos seus direitos, por sua vez, a **unidade móvel de saúde** tem cooperado na alteração de hábitos de saúde e apresentação de um diagnóstico médico mais correspondente à realidade.

A acção **oficina domiciliária**, segundo o documento descritivo das acções que nos foi facultado, destina-se a indivíduos com fracos recursos financeiros, na sua maioria idosos isolados, com dificuldades na acessibilidade e com más condições de habitabilidade. Assim, a unidade móvel de oficina domiciliária pretende melhorar a qualidade de vida dos destinatários, através de pequenas reparações domésticas, tais como substituição de lâmpadas, de uma torneira, arranjo de um autoclismo, entre outros. O objectivo é contribuir para a autonomia das pessoas dependentes no seu domicílio e facilitar a sua inter ajuda. No entanto, apesar do seu carácter inovador, enquanto novidade de um serviço inexistente, e de todo o esforço desenvolvido de forma a chegar aos indivíduos, esta acção tem fraca adesão por parte da comunidade.

Questionamos o entrevistado quanto ao motivo de tal insucesso. Segundo ele, as pessoas conhecem o serviço, mas em alguns casos, optam em recorrer aos vizinhos, mesmo sendo a pagar, no entanto, acredita que deve haver muitas situações escondidas – pobreza escondida – que o projecto poderia resolver. A participação dos beneficiários nas acções é de extrema importância para que estas possam ser consideradas inovadoras.

A acção **unidade móvel de novas tecnologias** desenvolvida pelo projecto DOMUS surge do facto da maior parte da população não ter contacto com as novas tecnologias, esta situação impede que as pessoas aproveitem as novas oportunidades de emprego. Assim, através desta unidade o projecto pretende dar oportunidade às pessoas de qualquer faixa etária e de qualquer ponto do concelho de utilizar as tecnologias da informação. Ao nível desta acção os cidadãos adquirem competências ao nível das Tecnologias da Informação e Comunicação, apesar de não serem certificadas, e beneficiam indivíduos com fracos recursos “*poder proporcionar o acesso à internet de forma gratuita, aqueles que não tem meios de comprar um computador*” (DOMUS),

É também objectivo deste projecto ministra cursos de informática de forma a certificar competências, situação que se encontra pendente da aprovação das candidaturas elaboradas ao QREN, inviabilizando a actuação do mesmo.

Na implementação das acções inovadoras são utilizadas várias metodologias, deste modo, vamos tentar perceber quais são adoptadas por estes projectos.

6.5. Metodologias de intervenção social

Relativamente ao tipo de metodologias de intervenção adoptadas, tentamos desdobra-las de acordo com as metodologias referidas no nosso corpo teórico.

Assim, neste projectos adopta-se uma *intervenção territorialmente localizada*, desenvolvido através de um trabalho de proximidade que se desenvolve através de unidades móveis, implicando a descentralização do trabalho das equipas técnicas para as diferentes freguesias dos concelhos, isto permite uma maior facilidade de acesso das populações aos serviços prestados por instituições (centro de saúde, autarquias, escolas, segurança social, centro de emprego, entre outros), trabalha junto da comunidade e permite um contacto mais íntimo com as populações, permitindo uma melhor detecção das suas necessidades e carências.

Esta aproximação torna-se uma condição facilitadora da própria integração das equipas multidisciplinares na comunidade, estabelecem-se relações informais com as populações e aprende-se as vivências das populações.

*“Os técnicos são pessoas amigas que fazem favores (Viver mais Idanha)
(...) O facto de ir alguém que fala com eles, acaba por ser quase um dia de festa porque vai lá a unidade móvel” (Viver melhor).*

Tenta-se conjugar actividades que cubram as várias dimensões de vida em comunidade e os diversos grupos etários, por exemplo, na *biblioteca multimédia itinerante* os seus frequentadores são crianças e idosos.

No discurso do entrevistado do projecto *Viver melhor* percebe-se a importância de desenvolver o local de intervenção dos projectos, criando infra-estruturas, promovendo as gentes do concelho, dinamizando actividades culturais que tenham impacto localmente e internacionalmente, de forma a fixar as pessoas naqueles territórios, contribuindo para a diminuição do êxodo rural, que assola estes territórios.

A **investigação-acção** é outra metodologia implementada, que consiste num processo através do qual as acções são continuamente avaliadas, de forma a que os seus resultados sustentem a reflexão (investigação), que por sua vez permita reajustamentos, sempre que tal for necessário ou julgado conveniente (Somavia, 2003).

No programa PROGRIDE a avaliação pode ser interna, externa e mista. Dos três projectos, só o projecto *Viver mais Idanha* é que tem uma avaliação mista, os outros adoptam uma **avaliação interna** em que participa a equipa técnica do projecto, a entidade promotora e executora e os parceiros. Esta consiste em reuniões regulares de avaliação, em que se discutem estratégias, se partilham ideias e se planeiam acções.

Ao analisarmos os relatórios de execução anual de 2005, 2006 e 2007 verificamos que estes três projectos constroem inquéritos por questionário como forma de examinarem o grau de satisfação face às actividades e de auscultarem as necessidades das populações.

É desenvolvida a **observação-participante** por parte dos técnicos do projecto *Viver mais Idanha*, em que são construídas grelhas de observação e participação nas actividades (Relatórios de execução anual – Grelha metodologias e instrumentos utilizados).

A **avaliação mista** desenvolvida no projecto *Viver mais Idanha* é composta por avaliação interna e externa. Aqui participa, além das entidades definidas na avaliação interna, entidades externas ao projecto, que na sua maioria são contratadas para acompanhar e avaliar as acções do projecto. No caso do projecto de Idanha-a-Nova a avaliação é elaborada pelo CESIS (Centro de Estudos para a Intervenção Social) que é uma associação sem fins lucrativos.

É disto exemplo, um estudo desenvolvido pelo o CESIS, que implementou o *Observatório Social Local* em colaboração com a equipa técnica do projecto. Este instrumento acompanha e avalia as acções do projecto, para a elaboração, levantamento, tratamento e compilação de informação, bem como para a promoção do planeamento estratégico de acções futuras. Deste estudo resultou a aquisição do Toolkit, que consiste num instrumento de registo e de avaliação do acompanhamento de percursos de orientação, formação e inserção profissional. O Toolkit facilita a produção de relatórios, a avaliação de resultados das acções e o planeamento da intervenção (Relatório de execução anual, 2005).

Um outro estudo foi realizado em colaboração com o CESIS e o SNRIPD (Secretariado Nacional para a Reabilitação e Integração das Pessoas com Deficiência) tinha como objectivo aumentar o conhecimento sobre a realidade das pessoas com deficiência no concelho de Idanha-a-Nova. Neste seguimento, foi aplicado um inquérito por questionário a 180 pessoas em que obtiveram resultados que não eram esperados. Os técnicos partiram do pressuposto que as pessoas deficientes davam prioridade à melhoria das acessibilidades e ao emprego, no entanto, não foi o que diagnosticaram.

Outro exemplo, deste tipo de metodologia, foi o estudo que o projecto *Viver melhor* realizou no sentido de auscultar as necessidades das pessoas relativamente aos cuidados de saúde. Apesar dos resultados obtidos este estudo foi desvalorizado pelo Centro de Saúde.

As novas metodologias de abordagem integrada implicam também uma acção descentralizada e a partilha de responsabilidades e de acção com as organizações da sociedade civil (Liliana Sousa, et al., 2007), a *parceria*.

A distinção dos conceitos de partenariado e parceria, como duas virtualidades da última, foi alvo da análise de Rodrigues e Stoer (1998). Estes conceitos tornaram-se palavra-chave em iniciativas que visam a colaboração entre diferentes actores e diferentes níveis de governação. Assim, qualquer acção que queira ser eficaz tem de ser interdisciplinar e interinstitucional (Ibidem).

As parcerias ou redes sociais de parceiros são estruturas de acção integrada que põem em comum recursos com vista a atingir determinadas finalidades, como partilhar pertenças, fazer circular informação, produzir ajudas, mobilizar capital social, ligar os agentes económicos ou controlar as políticas públicas (Liliana Sousa, et al., 2007)

As parcerias garantem uma acção planeada e coordenada que permite um melhor aproveitamento das competências, uma capitalização de experiências e do conhecimento, uma gestão mais económica dos recursos e a possibilidade de ter um plano estratégico de intervenção em torno de objectivos consensualizados (Ibidem).

A parceria configura uma congregação de esforços entre parceiros que mantêm entre si uma independência e especificidade para além da consensualização de esforços em torno de um propósito comum e para o qual procuram conjugar meios de acção.

O que une os parceiros será o reconhecimento da sua complementaridade bem como a consciência de benefícios comuns na resolução dos problemas em causa que

resultam da conjugação de recursos e saberes diferenciados (Monteiro e Simões in Monteiro, 2002).

Este procedimento metodológico assume no regulamento do programa PROGRIDE extrema importância. A parceria surge enquanto princípio que deve estar associado à forma de concepção e de execução dos projectos, esta assume-se sobre a forma de *acordo de parceria*, e a criação de um fórum de discussão e acompanhamento das acções do projecto – *conselho de parceiros*.

O conselho de parceiros, nos projectos em estudo, é desenvolvido com periodicidade mínima semestral, face à obrigatoriedade do programa (vide artigo 7, nº 3 do despacho nº25/ 2005, de 29 de Novembro de 2004).

Posterior a isto, são desenvolvidas reuniões de trabalho com alguns parceiros, onde a equipa técnica toma a dianteira de apresentar algumas decisões, de forma a ser mais produtivo e os resultados mais favoráveis.

“Nós internamente tomamos algumas decisões em relação ao melhor rumo (...) de uma maneira geral eles concordam. Nós tomamos a atitude de mudar determinadas coisas, não é nada que surge apenas da nossa cabeça ou por vontade própria. (Viver mais Idanha)” (...) “De maneira geral há parceiros que intervêm, mas há outros que ainda se estão a iniciar” (Viver melhor).

O acordo de parceria destes projectos é constituído por vários parceiros públicos, (ligados à administração pública central e local) e privados (de cariz social). É na relação do Estado que se concretizam a maioria das parcerias.

É na colaboração estabelecida entre serviços públicos e sociedade civil que se materializam componentes fundamentais da regulação do Estado e se antevê ou não uma revisão na forma como se estabelece a possibilidade de passagem de um Estado-Providência a um estado solidário (Monteiro, 2002).

Procuram-se parceiros mais adequados para uma determinada intervenção, os que mais podem contribuir a partir de uma lógica de sinergias baseadas em recursos, saberes e poderes distintos (Monteiro, 2002), vemos isso na perspectiva do coordenador do projecto DOMUS:

“Nós quando vamos fazer uma acção vemos quais os parceiros que nos interessam, e quais é que podem ter mais interesse em nos ajudar a realizar esta acção” (DOMUS).

Os parceiros partilham recursos humanos, materiais e financeiro, encaminham situações para o projecto, de forma a equipa técnica dar seguimento à necessidade em causa e divulgam as acções nas suas localidades.

O acto de parceria permitiu, segundo o coordenador do projecto *Viver mais Idanha*, mudar as mentalidades dos dirigentes *“quebrou-se um pouco o isolamento, aquela questão de cada um nas suas capelinhas (...) havendo uma articulação todos temos a ganhar”* (Viver mais Idanha).

No entanto, este processo de cooperação revela alguns constrangimentos.

Alguns parceiros fazem parte dos projectos mais por obrigação ou para efeitos de captação de recursos do que por convicção.

“Os parceiros a primeira coisa que perguntam é o que vão receber, e não o que podem dar para contribuir para a realização dos objectivos e das metas do projecto (...) eu sou muito céptico em relação a isso” (DOMUS).

Muitos não sabem qual a sua importância, estão voltados para a luta de protagonismo, as divergências político-partidárias que dificultam as relações, ou ainda os desequilíbrios de poder (Monteiro, 2002).

“A questão de um outro Presidente da Junta, não sendo da mesma cor política da maior parte dos outros Presidentes de Junta e da câmara (...) são Presidentes de Junta que apesar de terem ganho as eleições não estão tão preocupadas em assumir o seu poder perante a população e põem em primeiro lugar determinadas questões pessoais que só prejudicam a população” (Viver mais Idanha).

Alguns parceiros querem aproveitar-se dos serviços do projecto para promoverem a imagem da instituição. Vemos isso nas palavras do entrevistado de Idanha-a-Nova:

“Há aqui uma tentativa de manipular, depois alegam necessidades que nós não sabemos se serão ou não verdadeiras” (Viver mais Idanha).

Outro aspecto menos positivo é a disputa com os projectos, de intervenções para a comunidade. Em vez de os parceiros apoiarem estas acções e fomentarem estratégias de actuação conjunta, desvalorizam a actuação destas equipas. Isto verifica-se no discurso dos coordenadores dos projectos *Viver mais Idanha* e *Viver melhor*, relativamente à fraca articulação com o Centro de Saúde na acção *unidade móvel de saúde*, que ambos implementam.

Outra metodologia estratégica diz respeito à *participação dos beneficiários* nas acções.

A participação efectiva dos indivíduos e famílias em situação de exclusão social é normalmente apresentada como um factor decisivo de emancipação e autonomização, ou seja, de cidadania (Somavia, 2003).

Por sua vez Jordi Estivill et al. (2006) considera que a participação exige partilha, nomeadamente de poder, e sobretudo partilha de objectivos comuns. Quando essa partilha não se verifica todo o processo de participação cai por terra, penalizando sobretudo as pessoas que pretendemos envolver nos processos participativos. Uma possível forma de evitar estes riscos passa por definir, previamente e de forma participada, quais os objectivos que pretendemos atingir com a acção, para que todos os intervenientes que decidem fazer parte do processo se identifiquem com os propósitos finais da mesma.

No discurso dos entrevistados verifica-se uma constante mudança de estratégias de forma a aproximarem-se às populações e de auscultar as suas necessidades. Os entrevistados manifestam preocupação em chegar aos destinatários, no entanto há acções em que a participação é diminuta, inviabilizando o seu carácter inovador. É o exemplo da acção *oficina domiciliária* referida pelo coordenador do projecto *Viver mais Idanha*.

As estratégias de luta contra a pobreza têm procurado agir junto dos indivíduos e famílias, capacitando-os melhor para se assumirem como cidadãos plenos (Somavia, 2003). Estes projectos tentam fazê-lo através da criação de infra-estruturas e serviços móveis, que aproximam os serviços às populações, promovendo a inclusão social dos

beneficiários das acções, através do acesso destes a recursos educativos, formativos e informativos, necessidades que não são satisfeitas pelo mercado, contribuindo para o reforço de competências e conhecimentos, reforçando a sua auto-estima, desencadeando uma mudança mais ou menos significativa nas relações de poder.

Neste seguimento, estas acções enquadram-se no quadro de requisitos inovadores referidos por André e Abreu (2006) no corpo teórico. Observemos as acções mais pormenorizadamente.

A *unidade móvel de novas tecnologias de informação*, acção do projecto *DOMUS*, tem como público-alvo a população em geral. Estas adquirem competências ao nível das TIC, apesar de não serem certificadas.

Por sua vez, a *biblioteca multimédia itinerante*, projecto *Viver mais Idanha*, promove um serviço com novas formas de atendimento e encaminhamento, contribuindo para o acesso de toda a população às novas tecnologias, aproximando a biblioteca das populações mais isoladas e promove actividades lúdico recreativas nas escolas; e a *unidade móvel de saúde* contribui para a mudança de comportamentos ao nível da saúde.

A dinamização da *Escola de trânsito*, do *percurso pedestre*, o *Concurso Internacional de piano* e o *Concurso e Festival Internacional de Guitarra Clássica*, instituídas pelo projecto *Viver melhor*, contribuem para a formação e desenvolvimento pessoal de crianças e jovens.

No entanto, estas acções são na sua maioria estruturadas em colaboração com os parceiros, não havendo um envolvimento directo dos seus beneficiários. De tal forma que há acções de sensibilização destinadas para determinados públicos-alvo em que estes não são conhecedores dos objectivos das mesmas.

“nós programamos uma actividade para uma freguesia, uma sessão de esclarecimento ou uma sessão de sensibilização, pedimos ajuda aos Presidentes de Junta e aos párocos que são uma palavra de garantia para as pessoas virem à sessão, mas muitas das pessoas que vão para lá não sabem o que se vai passar (...) Mas eu reconheço que não há grande envolvimento, porque também é muito difícil chegar com regularidade às freguesias” (Viver mais Idanha).

Assim, concluímos que, apesar dos destinatários das acções estarem mobilizados e aderirem às acções, esta participação é limitada, uma vez que não há partilha de objectivos e as acções não são construídas em conjunto com os seus destinatários.

Esta situação pode ser justificada pelo carácter do programa PROGRIDE – medida 1, em que existe uma diversidade de acções, direccionadas para vários públicos-alvo, não permitindo que as equipas técnicas cheguem com regularidade aos destinatários, impossibilitando ensaiar propostas alternativas conducentes à resolução, em conjunto, de um problema.

No entanto, e apesar destes condicionalismos, o entrevistado do projecto *Viver melhor* considera que há outras acções que são negociadas com os beneficiários, e não impostas, dando o exemplo, da procura do projecto para recuperar a habitação de uma família:

“Alguém me vem solicitar apoio ao nível da habitação, é vista a situação em que está e depois nós aconselhamos. Nós tentamos envolver as pessoas (...)”, no entanto, “tem de haver investimento deles”. Ou seja, apesar do contributo dos técnicos do projecto, o cidadão tem de se auto responsabilizar pelo seu processo de inserção.

Neste seguimento, o coordenador do projecto DOMUS também refere que os cidadãos procuram o técnico de informática para serem aconselhados, estes encontram-se motivados em participar nesta acção.

Em suma, estes projectos optam por falar com as pessoas, ouvi-las, reforçar as suas competências, motiva-las, no entanto, estas estratégias são limitadas, uma vez que as acções são elaboradas pelos técnicos e não pelos beneficiários.

6.6. Sustentabilidade e transferibilidade das acções

Tendo em conta que nos debruçamos em iniciativas consideradas inovadoras, procuramos projectar a sua continuidade.

De acordo com André e Abreu (2006) a inovação social raramente se auto-sustenta. Quando a eficácia do produto ou processo no combate à exclusão social é institucionalmente reconhecida, a inovação social é “absorvida” pelas instituições, o que, mais cedo ou mais tarde, lhe retira a feição inovadora, passando a fazer parte das

rotinas. No entanto, as inovações sociais com maior impacto na transformação das relações de poder raramente são “absorvidas”. A maioria dessas inovações é resistente à neutralização.

Porém, os entrevistados consideram que as acções inovadoras terão sustentabilidade se forem asseguradas pelas Câmaras Municipais, Juntas de Freguesia, ou até fazendo parte de serviços já existentes. Por exemplo, a *biblioteca multimédia itinerante* irá ser uma extensão da biblioteca municipal. Os órgãos do poder local assumem, deste modo, um carácter decisivo na sua continuidade.

Para dar continuidade a estas acções são necessários recursos humanos e financeiros. Relativamente aos financeiros, o projecto *Viver mais Idanha* pretende através de uma rede de parcerias formal, criada pela entidade executora do projecto, instituir o pagamento de uma cota anual, de forma a permitir a continuidade dos equipamentos e dos recursos humanos.

A participação activa das populações e a boa articulação entre entidades é, segundo os interlocutores do projecto, factor de continuidade das acções.

Capítulo VII: Considerações finais

Face ao agravamento dos problemas de pobreza e exclusão social que defrontam as sociedades modernas, e ao aumento das exigências de intervenção social pelo Estado, surgem novas políticas sociais activas que privilegiam uma abordagem integrada em substituição de uma abordagem tradicional, assistencialista e indemnizatória, em que a sociedade civil assume o papel, em colaboração com o Estado, de promover a realização dos direitos sociais e proteger os indivíduos dos riscos sociais.

Neste seguimento surge o Programa para a Inclusão e desenvolvimento – PROGRIDE, como uma medida política que pretende desenvolver projectos direccionados para territórios onde a gravidade dos fenómenos de pobreza e exclusão social justifica intervir prioritariamente e para grupos específicos particularmente confrontados com situações de exclusão, marginalidade e pobreza persistente, assentes na participação de todos os actores locais e na congregação das várias sinergias locais (portaria nº 730/ 2004, de 27 de Junho – anexo 1).

Assim, neste trabalho procurámos saber se os três projectos PROGRIDE - medida 1, aprovados a nível nacional, se enquadravam numa medida política inovadora que adoptassem metodologias de trabalho integrado e de intervenção.

Assim, partimos do pressuposto que os projectos só seriam inovadores se os resultados obtidos contribuíssem para a mudança social, isto é, se os grupos excluídos se integrassem na sociedade, se autonomizassem, através da aquisição de conhecimentos e desenvolvimento de competências, e participassem no seu processo de inserção.

Assim, verificamos que estes projectos têm contribuído para a iniciação do processo participativo, nestes territórios. Os destinatários das acções são ouvidos, são motivados, mas não participam activamente nos seus processos de inserção, as acções são-lhe impostas pelos técnicos, não são negociadas com os beneficiários das acções, ou seja, em vez de se actuar com os grupos, trabalha-se para os grupos.

A este nível consideramos que uma forma de ultrapassar esta lacuna passa por desenvolver reuniões informais de forma, os beneficiários manifestarem as suas vontades, dar-lhes oportunidades para participarem em processos de inovação e mudança, de construção de novas identidades e de auto-realização pessoal, desafiar as pessoas a exporem as suas opiniões e darem sugestões relativamente à forma de

ultrapassar as suas necessidades, de forma a serem eles a desenvolver os seus projectos de inserção. Desta forma, os beneficiários vão sentir que são valorizados, aumenta a sua auto-estima e o processo de mudança será mais eficaz.

Jordi Estivill et al. (2006) considera que em Portugal ainda não é prática corrente o envolvimento activo e a expressão dos grupos desfavorecidos. Esta situação deve-se à democracia em Portugal ser um processo em construção e da maior parte dos serviços (públicos e privados) não construírem mecanismos facilitadores de participação. No sentido de ultrapassar esta lacuna proponhamos um conjunto de iniciativas que podiam ser desenvolvidas nos projectos:

- Face ao índice de envelhecimento existente nestes territórios, e tendo em conta as actividades lúdico-recreativas que estes projectos têm em plano de acção, era importante que fossem os idosos a organiza-las, de forma a valorizar o idoso.

- As acções de sensibilização fossem realizadas tendo em conta os interesses das populações, auscultar as suas necessidades e fazer grupos de trabalho;

- Aproveitar a implementação das unidades móveis de novas tecnologias para incentivar os jovens a participar através de um site ou um blog de forma a criarem um fórum de discussão sobre determinadas temáticas, e que o mesmo fosse gerido pelos beneficiários do site, são apenas alguns exemplos.

As estratégias de inclusão destes projectos reforçam as respostas locais sob a forma de equipamentos e serviços, substituindo/ reforçando alguns serviços institucionalizados e localizados, criam equipamentos, infra-estruturas e serviços mais adequados e mais eficazes e eficientes para fazer face aos problemas de pobreza e exclusão social, reduzindo a distância entre o Estado (serviços do Estado) e a população.

Estes projectos tornam-se menos assistencialistas e distantes, e mais emancipadores e próximos e aplicam algumas medidas de política social (acção social, educação, emprego, formação profissional, habitação, saúde).

Por sua vez, a articulação com os parceiros, a partilha de responsabilidades são decisivas na efectiva implementação da inovação social. De uma maneira geral os parceiros contribuíram para a melhoria da qualidade de vida das populações, tornando-se protagonistas do desenvolvimento local. A cultura de parceria vai-se criando, os parceiros contribuem com os seus recursos, nomeadamente os parceiros da

administração local, divulgam as acções, desencadeando uma maior responsabilização do Estado e da sociedade civil no combate à pobreza e exclusão social.

Por outro lado, a parceria foi tomada por alguns actores como uma forma de protagonismo e de desvalorização do trabalho dos projectos.

A acção dos projectos é avaliada, reajustando-se as acções desenvolvidas e as necessidades detectadas.

Estes projectos contribuem para a inclusão social dos destinatários desenvolvendo acções no sentido de melhorarem as suas condições de vida, promovem serviços de proximidade, promovem o desenvolvimento local e modificam as componentes culturais. Estimulam a mudança de mentalidade dos parceiros, mudança dos hábitos de saúde e promovem as competências e os conhecimentos dos excluídos, reforçando a sua auto-estima, desencadeando uma mudança nas relações de poder em que se encontram envolvidos.

No entanto, os técnicos dos projectos sentem-se frustrados porque não conseguem resolver determinados problemas, tais como o desemprego e a alfabetização, para os quais não tem verbas nem meios.

Esta situação põe em causa a eficiência destes projectos, no entanto, são problemas com outras dimensões para os quais existem entidades direccionadas para os tentar resolver.

Outra situação que pode pôr em causa a actuação destes projectos é o facto deste programa ter duração quatro anos. O fim de um projecto pode levar a que os progressos conseguidos tenham um retorno não apenas para o nível em que as pessoas se encontravam inicialmente, como para a acentuação do sentimento de abandono.

Assim, a sustentabilidade das acções dos projectos é de extrema importância. Os representantes do projectos PROGRIDE objecto de estudo considerarem que estas acções irão ter sustentabilidade, e que as Câmaras Municipais serão as principais impulsionadoras para a sua continuidade, não fossem elas as entidades promotoras destes projectos, no entanto, estas acarretam custos e meios.

Para terminar, esperemos que com este estudo tenhamos criado condições para novas investigações sobre inovação social.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, J. Ferreira de (1993), “Integração social e exclusão social: algumas questões”, in *Análise Social*, n.º. 123/124, pp. 829-834.

ALMEIDA, J. Ferreira de e PINTO, José Madureira (1995), *A Investigação nas Ciências Sociais*, Lisboa, Editora Presença.

ALMEIDA, J. Ferreira de et al. (1994), *Exclusão Social, Factores e tipos de pobreza em Portugal*, Oeiras, Celta Editora.

AMOR, Teresa (2005), “Programa Rede Social – Redefinição de Políticas Sociais ou instâncias de Governança de Base Territorial”, in *Cidades – Comunidades e Territórios*, n° 11, pp. 41-53.

AMARAL, Daniel (2008), “A marcha do desemprego”, in *Jornal Expresso – Fascículo de Economia*, n° 1858, pp. 7.

AMARAL, João Pedro de Almeida Azevedo (2003), *Gestão de I&D e inovação*, Mestrado em Gestão e estratégia Industrial, Lisboa, Universidade Técnica de Lisboa – Instituto. Superior de Economia e Gestão.

ANDRÉ, Isabel e ABREU, Alexandre (2006), “Dimensões e espaços da inovação social”, in *Finisterra*, XLI, n° 81, pp. 121-141.

BARATA, José M. M. (1992), “Inovação e desenvolvimento tecnológico: conceitos, modelos e medidas. Pistas para a investigação aplicada”, in *Estudos de Economia*, Vol.XII, n°2, pp.147-171.

BARATA, Oscar Soares (coord.) (1998), *Política Social*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

BECK, Ulrich, GIDDENS, Anthony e LASH, Scott (2000), *Modernização reflexiva*, Lisboa, Celta Editora.

BOUCHARD, C. (1999), *Recherche en sciences humaines et sociales et innovations sociales. Contribution à une politique de l'immatériel*, Québec, Fonds québécois de la recherche sociale.

BOURQUE, Denis, PROULX, Jean e FRÉCHETTE, Lucie (2007), *Innovations sociales en Outaouais*, Québec, Université du Québec en Outaouais.

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

CAPUCHA, Luís (coord) (1998a), *Rendimento Mínimo Garantido: avaliação da fase experimental*, Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, Centro de Investigação e Estudos de Sociologia.

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

CARAÇA, J. (1993), *Do saber ao fazer: porquê organizar a ciência*, Lisboa, Gradiva.

CARVALHO, Adão (2004), O que é a inovação?, in *Economia e Sociologia*, nº 77, pp.87-101.

CLOUTIER, Julie (2003), “Qu'est-ce que l'innovation sociale ?” in *Cahiers du CRISES, Collection Études Théoriques*, nº ET0314 , pp. 1-60.

COSTA, Alfredo Bruto da (1998), *Exclusões Sociais*, Cadernos Democráticos 2, Coleção Fundação Mário Soares, Lisboa, Gradiva Publicações.

COUTO, Alcino (2000), *Universidade e Sistema Regionais de Inovação - Da periferia para o Centro da Dinâmica Económica*, Doutoramento em Economia, Covilhã, Universidade da Beira Interior.

ESTIVILL, Jordi (2003), *Panorama da luta contra a exclusão social – conceitos e estratégias*, Genebra, Bureau Internacional do Trabalho – STEP/Portugal.

ESTIVILL, Jordi et al. (2006), *Activar a participação – pequenas experiências, grandes esperanças*, Porto, REAPN.

FERNANDES, António Teixeira (2006), *Monotonia Democrática e Diluição das Regulações Sociais*, Porto, Edições Afrontamento.

FERREIRA, Fernando Ilídio (2004), “Ambiguidades das políticas sociais contemporâneas: a participação sem participantes”, in *VIII Congresso Luso – Afro – Brasileiro de Ciências Sociais*, Coimbra, Centro de Estudos Sociais – Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

FERRERA, Maurizio, HEMERIJCK, Anton e RHODES, Martin (2000), *O futuro da Europa Social*, Lisboa, Celta Editora.

GODINHO, M. M. e CARAÇA, J. M. G. (1988), “Inovação tecnológica e difusão no contexto de economias de desenvolvimento intermédio”, in *Análise Social*, Vol. XXIV, nº.103/104, pp. 929-962.

GONÇALVES, Alda Teixeira (2006), “Alguns traços de análise de três gerações de Planos Nacionais de Acção para a Inclusão”, in *Cidades – Comunidades e Territórios*, nº 12/13, pp. 133-148.

HESPANHA, Pedro et al. (2000), *Entre o Estado e o Mercado: as fragilidades das instituições de protecção social em Portugal*, Coimbra, Quarteto Editora.

HESPANHA, Pedro e CARAPINHEIRO, Graça (orgs.) (2002), *Risco social e incerteza- Pode o Estado Social recuar mais?*, Porto, Edições Afrontamento.

INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL (2005), *Tipificação das Situações de Exclusão em Portugal Continental*, Lisboa, Instituto da Segurança Social I.P.

LAKATOS, Eva Maria e MARCONI, Marina de Andrade (1996), *Fundamentos de Metodologia Científica*, São Paulo, Editora Atlas.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE SOCIAL (2001), *Plano Nacional de Acção para a Inclusão 2001-2003*, Lisboa, Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE SOCIAL (2003), *Plano Nacional de Acção para a Inclusão 2003-2005*, Lisboa, Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE SOCIAL (2005), *Relatório de actualização – Plano Nacional de Acção para a Inclusão 2005-2006*, Lisboa, Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE SOCIAL (2006), *Plano Nacional de Acção para a Inclusão 2006-2008*, Lisboa, Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social.

MONTEIRO, Alcides A. (2002), *Associativismo e novos Laços Sociais- As iniciativas de Desenvolvimento Local em Portugal*, Doutoramento em Sociologia, Covilhã, Universidade da Beira Interior.

MOZZICAFREDO, Juan (1992), “O Estado-Providência em Portugal: estratégias contraditórias”, in *Sociologia Problemas e práticas*, n.º. 12, pp. 57-89.

MOZZICAFREDO, Juan (1997), *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta Editora.

MULGAN, Geoff (2006), *Social innovation what it is? why it matters and how it can be accelerated*, London, The Young Foundation.

OECD (2002), *Manual de Frascati*, http://europa.eu.int/estatref/info/sdds/en/rd/rd_frascati_manual_2002.pdf (Consultado em Novembro de 2007).

OECD (2005), *Manual de Oslo*, http://www.conacyt.gob.sv/Indicadores%20Sector%20Academcio/Manual_de_Oslo%2005.pdf (Consultado em Novembro de 2007).

PEREIRINHA, José (1997), “A (Re)definição dos direitos sociais face à crise do Estado-Providência e ao fenómeno da Exclusão social” in *Intervenção Social*, n.º 15/16, pp.131-142.

PEREIRINHA, José ^a (1996), “Pobreza e exclusão social. Algumas reflexões sobre conceitos e aspectos de medição”, in J. M. Carvalho Ferreira et al., *Entre a Economia e a Sociologia*, Oeiras, Celta Editora, pp. 208-231.

QUIVY, Raymond & CAMPENHOUT, Luc Van (1998), *Manual de Investigação em Ciências Sociais*, Lisboa, Gradiva, 2ª edição.

RODRIGUES, Eduardo Vítor (2000), “O Estado-Providência e os processos de Exclusão Social: considerações teóricas e estatísticas em torno do caso Português”, in *Sociologia*, n.º. 10, FLUP, Porto, pp. 173-200.

RODRIGUES, Eduardo Vítor et al. (1999), “Políticas sociais e exclusão em Portugal”, in *Sociologia, problemas e praticas*, nº 31, pp. 39-67.

RODRIGUES, Fernanda (2002), “Assistência social: uma política reticente em tempo de globalização”, in HESPANHA, Pedro e CARAPINHEIRO, Graça (orgs), *Risco social e incerteza – Pode o Estado Social recuar mais?*, Porto, Edições Afrontamento.

RODRIGUES, Fernanda e STOER, Stephen (1998), *Entre parceria e partenariado*, Lisboa, Celta Editora.

RODRIGUES, Maria (2003), “A estratégia de Lisboa e as implicações para a reforma institucional da União Europeia”, in *Revista do Serviço Público*, nº 3, pp. 7-28.

ROSANVALLON, Pierre (1985), *A Crise do Estado-Providência*, Lisboa, Editorial Inquérito.

SANTOS, Boaventura Sousa (1987), “O Estado, a Sociedade e as Políticas Sociais”, in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º. 23, pp. 13-74.

SANTOS, Boaventura Sousa (1990), *O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1988)*, Porto, Edições Afrontamento

SANTOS, Boaventura de Sousa (1998), *Uma visão solidária da Reforma da Segurança Social*, Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Editora União das Mutualidades Portuguesas.

SANTOS, Boaventura de Sousa (1999), *A Reinvenção Solidária e Participativa do Estado*, Coimbra, Oficina do CES, Caderno nº134, Janeiro 1999.

SANTOS, Boaventura de Sousa (1995), “Sociedade-Providência ou autoritarismo social?”, in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 42, pp. 1-7.

SARKAR, Soumodip (2007), *Empreendedorismo e Inovação*, Escolar Editora, Lisboa.

SCHUMPETER, Joseph A. (1934), *The Theory of economic development*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.

SIMÕES, Patrícia (2002), *A crise da Segurança Social – Portugal no contexto europeu*, Mestrado em Economia Europeia, Coimbra, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

SOMAVIA, Juan (2003), *A luta contra a pobreza e a exclusão social em Portugal*, Genebra, Bureau Internacional do Trabalho.

SOULET, Marc-Henry (1996), “Crise do Estado-Providência e recomposição de intervenção social”, in *Intervenção Social*, n.º. 13/14, pp. 107-125.

SOUSA, Liliana et al. (2007), *Famílias pobres: desafios à intervenção social*, Coleção sistemas, famílias e terapias 11, Climepsi Editores.

SOUSA, Alexandra Filipa Silvestre (2007), *As políticas sociais activas e o processo de negociação para a inserção social*, Mestrado em Sociologia, Coimbra, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

SPOSATI, Aldaiza e RODRIGUES, Fernando (1995), “Sociedade-Providência, uma estratégia de Regulação Social Consentida”, in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 42, pp. 77-103.

VIEGAS, José e COSTA, António (1998), *Portugal que modernidade?*, Oeiras, Celta Editora.

ANEXOS