

Neide Aparecida de Souza Lehfeld  
Óscar Ribeiro  
Paula Marques Santos  
Paula Vieira  
Renata Juliano  
Ricardo Crispim  
Ricardo dos Reis Silveira  
Rita Carrilho  
Rita Conde Dias  
Teresa Facal Fondo  
Teresa Souto  
Thomas Gonçalves

**Co-Autoras:**

Catarina Neto  
Sara Brito



**Organização:**



**Apoios Institucionais:**



**Patrocínios:**



I CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE INTERVENÇÃO SOCIAL - DIREITOS SOCIAIS E EXCLUSÃO



II CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE INTERVENÇÃO SOCIAL  
**DIREITOS SOCIAIS E EXCLUSÃO**



**Autores:**

Aída Ferreira  
Alexandre Caramori Rigoni  
Ana Carvalho  
Ana Luísa Junqueira  
Aparecida Almeida  
Arício Vieira da Silva  
Berta Jacinto  
Bianca Mizuki Dias dos Santos  
Carolina Merida  
Cátia Freitas  
Charles Sousa Trigueiro  
Claudino Gomes  
Cristiana Almeida  
Cristiane Sousa  
Cristina Albuquerque  
Daniel Gomes  
Danilo Nunes  
Domingos Rasteiro  
Douglas Gusmão  
Fernando Campos  
Francisco Nascimento Branco  
Gabriela Garcez  
Geisa Daré  
Hebert Quadrado  
Hélder Alves  
Helena Neves  
Hermínia Gonçalves  
Idalina Machado  
Jacqueline Marques  
Jéssica Muniz  
Joana Brinca  
João Proença Xavier  
Jorge Ferreira  
Juvêncio Silva  
Lêda Brumati  
Lucas Lehfeld  
Luís Manuel Rodriguez Otero  
Luísa Costa Pinto  
Maira Almeida  
Manuel Carlos Nogueira  
Manuel Menezes  
Márcia Oliveira  
Marco Valério  
Marcos Tadeu Gambera  
Margarida Garcez  
Maria João Paixão  
Maria Marques  
María Saavedra Gutiérrez  
Maria Sidalina Almeida  
Marília de Campos  
Murilo Couto Lacerda







# **II CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE INTERVENÇÃO SOCIAL**

## **DIREITOS SOCIAIS E EXCLUSÃO**



**Lema  
d'Origem**



© **Lema d'Origem – Editora, Ld.ª, 2018.**

Título: *II Congresso Ibero-Americano de Intervenção Social – Direitos Sociais e Exclusão*

Editor: Lema d'Origem – Editora, Ld.ª | [editora@lemadorigem.pt](mailto:editora@lemadorigem.pt)

Rua: Cimo do Povo, 23

5160-069 CARVIÇAIS (TMC)

Capa: Lema d'Origem – Editora

Coordenação: Adriana Neves, Tânia Ribeiro, Idalina Machado e Maria Sidalina Almeida

Revisão: Adriana Neves, Idalina Machado e Maria Sidalina Almeida

Data de Edição: setembro de 2018

Tiragem: 200 exemplares

Impressão: [www.artipol.net](http://www.artipol.net)

ISBN: 978-989-8890-11-5

Depósito Legal: 445229/18





## **ORGANIZAÇÃO**

- Adriana Neves – ISSSP
- Fábio Veiga – IBEROJUR/Univ. Europea de Madrid
- Idalina Machado – ISSSP
- Rubén Miranda – USC
- Sidalina Almeida – ISSSP
- Tânia Ribeiro – ISSSP

## **COMITÉ CIENTÍFICO**

- Adriano Zilhão de Queirós Nogueira (Instituto Superior de Serviço Social do Porto);
- Antonio Carlos Pereira Menaut (Universidade de Santiago de Compostela);
- Antonio Tirso Ester Sánchez (U. de Las Palmas de Gran Canaria);
- Augusto Jobim do Amaral (Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul);
- Denise Fincato (Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul);
- Elsa Montenegro (Instituto Superior de Serviço Social do Porto);
- Emilia M. Santana Ramos (Universidade de Las Palmas de Gran Canaria);
- Érica Guerra da Silva (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro/IBEROJUR);
- Fábio da Silva Veiga (Universidad de Alcalá / U. Europea / IBEROJUR);



- Flávia Trentini (Universidade de São Paulo);
- Idalina Machado (Instituto Superior de Serviço Social do Porto);
- Isabel Espin Alba (Universidade de Santiago de Compostela);
- J. Eduardo Amorim (IBEROJUR);
- João Proença Xavier (Universidad de Salamanca);
- Jesús Lahera Forteza (Universidade Complutense de Madrid);
- José Alberto Reis (Instituto Superior de Serviço Social do Porto);
- Juan Carlos Garcia Quiñones (Universidade Complutense de Madrid);
- Laura Miraut Martín (U. de Las Palmas de Gran Canaria);
- M. Luísa Costa Pinto (Instituto Superior de Serviço Social do Porto);
- Marcelo Gallo (UNESP);
- Margarita Tarabini-Catellani Aznar (Universidade Complutense de Madrid);
- Nuno Coelho (Universidade de São Paulo);
- Nuno Pires (Instituto Superior de Serviço Social do Porto);
- Paula Vieira (Instituto Superior de Serviço Social do Porto);
- Ricardo dos Reis da Silveira (UNAERP);
- Rodrigo Andres Poyanco Bugueño (Universidade de Santiago de Compostela);
- Rubén Miranda Gonçalves (Universidade de Santiago de Compostela);
- Rui Zeferino Ferreira (IBEROJUR);
- Sebastião Sérgio da Silveira (Universidade de São Paulo/UNAERP);
- Sidalina Almeida (Instituto Superior de Serviço Social do Porto);
- Vânia Aieta Siciliano (Universidade do Estado do Rio de Janeiro);
- Zélia Luiza Pierdoná (Universidade Presbiteriana Mackenzie).





## **Autores:**

Aida Ferreira  
Alexandre Caramori Rigoni  
Ana Carvalho  
Ana Luísa Junqueira  
Aparecida Almeida  
Arício Vieira da Silva  
Berta Jacinto  
Bianca Mizuki Dias dos Santos  
Carolina Merida  
Cátia Freitas  
Charles Sousa Trigueiro  
Claudino Gomes  
Cristiana Almeida  
Cristiane Sousa  
Cristina Albuquerque  
Daniel Gomes  
Danilo Nunes  
Domingos Rasteiro  
Douglas Gusmão  
Fernando Campos  
Francisco Nascimento Branco  
Gabriela Garcez  
Geisa Daré  
Hebert Quadrado  
Hélder Alves  
Helena Neves  
Hermínia Gonçalves  
Idalina Machado  
Jacqueline Marques  
Jéssica Muniz  
Joana Brinca  
João Proença Xavier  
Jorge Ferreira  
Juvêncio Silva

Lêda Brumati  
Lucas Lehfeld  
Luis Manuel Rodriguez Otero  
Luísa Costa Pinto  
Maira Almeida  
Manuel Carlos Nogueira  
Manuel Menezes  
Márcia Oliveira  
Marco Valério  
Marcos Tadeu Gambera  
Margarida Garcez  
Maria João Paixão  
Maria Marques  
María Gutiérrez Saavedra  
Maria Sidalina Almeida  
Marília de Campos  
Murilo Couto Lacerda  
Neide Aparecida de Souza Lehfeld  
Óscar Ribeiro  
Paula Marques Santos  
Paula Vieira  
Renata Juliano  
Ricardo Crispim  
Ricardo dos Reis Silveira  
Rita Carrilho  
Rita Conde Dias  
Teresa Facal Fondo  
Teresa Souto  
Thomas Gonçalves

## **Co-Autoras:**

Catarina Neto  
Sara Brito









## ÍNDICE

3 ... PREFÁCIO, Carlos Coelho

### 23 ... **TEMA I: Promoção do Direito Social à Saúde**

25 ... *Alexitimia e Envelhecimento de Consumidores de substâncias Psicoactivas*, Luísa Costa Pinto; Teresa Souto; Óscar Ribeiro; Hélder Alves; Rita Conde Dias. Co-Autores: Catarina Neto; Sara Brito

37 ... *Da vitimização à capacitação. O contributo do Serviço Social para uma mudança paradigmática nos modelos de reabilitação de pessoas com deficiência*, Marília de Campos e Cristina Albuquerque

49 ... *Estatuto da Pessoa com Deficiência e seus novos Paradigmas*, Renata Juliano

59 ... *Integração dos imigrantes em Portugal: igualdade de acesso à saúde*, Geisa Daré

71 ... *Impressões iniciais sobre as repercussões da Lei Federal 13.655/2018 na judicialização do direito à saúde no Brasil*, Carolina Merida e Murilo Couto Lacerda

81 ... *A inclusão social nas cidades e as pessoas com deficiência – trabalho de investigação centrado nas cidades portuguesas*, Domingos Rasteiro

93 ... *Segurança alimentar nas relações de consumo*, Lucas Lehfeld e Danilo Nunes

### 103 ... **TEMA II: Pobreza e Exclusão**

105 ... *Direito à alimentação adequada no Brasil e o “Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*, Hebert Quadrado

117 ... *Rede Local de Intervenção Social: uma mudança no modelo de governação nas políticas de ação social no combate à pobreza e exclusão social?*, Cristiana Almeida, Cristina Albuquerque, Francisco Nascimento Branco





- 131 ... *Direito ao Trabalho Digno do Migrante no Brasil*, Maira Almeida e Aparecida Almeida
- 143 ... *O insucesso e abandono escolar num contexto de pobreza*, Fernando Campos
- 153 ... *A inserção do assistente social nas escolas públicas brasileiras: Combate à exclusão social*, Lêda Brumati e Maria Marques
- 165 ... *Mecanismos de combate ao tráfico de pessoas em condições análogas a de escravo no Estado Brasileiro*, Carolina Merida e Arício Vieira da Silva
- 175 ... *Condições para o restabelecimento do laço com a escola e do desejo de aprender*, Paula Vieira
- 189 ... *Rendimento Social de Inserção: combate ou gestão da pobreza?*, Jacqueline Marques
- 201 ... *Efetivação do direito à educação: potencialidades e limites dos cursos profissionais do ensino secundário*, Idalina Machado e Maria Sidalina Almeida
- 217 ... *Direito à Educação Escolar: pela igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar*, Daniel Gomes
- 229 ... *O Trabalhador Terceirizado como vulnerável frente à Lei 13.429/2017*, Murilo Lacerda e Claudino Gomes

241 ... **TEMA III: Intervenção Comunitária e Desenvolvimento Local**

- 243 ... *Saber ser, saber estar: A ética e os saberes profissionais nas equipas de rua com consumidores de substâncias psicoativas*, Joana Brinca
- 257 ... *Crowdfunding for non-profit organisations*, Manuel Carlos Nogueira
- 269 ... *Políticas públicas municipais para praças de uso comum*, Cristiane Sousa e Juvêncio Silva
- 281 ... *A participação política dos Assistentes Sociais em Portugal*, Rita Carrilho e Francisco Branco
- 293 ... *Questões bioéticas perante a morte e o seu contributo para o conhecimento em Serviço Social*, Berta Jacinto; Helena Neves
- 303 ... *Serviço Social comunitário, perspetivas contemporâneas*, Hermínia Gonçalves e Jorge Ferreira
- 317 ... *Do desenvolvimento/crescimento ao desenvolvimento local: Conexões entre desenvolvimento local e o global*, Aida Ferreira





329 ... **TEMA IV: Família, Infância e Juventude**

- 331 ... *A proteção civil da imagem da criança e do adolescente na perspetiva luso-brasileira*, Marcos Tadeu Gambera ... ..
- 343 ... *Os direitos das crianças e das famílias: proteção vs bem-estar*, Manuel Menezes .
- 353 ... *A deslocação ou retenção internacional ilícita de crianças como forma de alienação parental*, Jéssica Muniz
- 363 ... *A dialética entre os direitos humanos dos refugiados e a soberania das nações*, Alexandre Caramori Rigoni / Neide Aparecida de Souza Lehfeld
- 373 ... *A valorização do princípio da dignidade da pessoa humana pelo ativismo jurídico*, Douglas Gusmão e Bianca Mizuki Dias dos Santos
- 381 ... *Família Multiespécie e Divórcio Extraconjugual com Guarda de Animais Sencientes*”, Thomas Gonçalves

391 ... **TEMA V: Envelhecimento**

- 393 ... *Envelhecimento Ativo e Saudável. Configurações teóricas e desafios para a intervenção sociopolítica na atualidade*, Maria João Paixão e Cristina Albuquerque
- 403 ... *Envelhecimento(s) e Sociedade: Empoderamento e Protagonismo da Pessoa Idosa*, Ricardo Crispim
- 417 ... *Genética e Imortalidade, o Envelhecimento no Futuro*, João Proença Xavier
- 427 ... *O idoso em perigo: uma perspetiva jurídica de proteção*, Ana Carvalho e Márcia Oliveira
- 439 ... *Multidisciplinariedade na Promoção do Envelhecimento Ativo: Criação de uma equipa multidisciplinar no concelho de Sabrosa*, Paula Marques Santos e Cátia Freitas

453 ... **TEMA VI: Justiça e Reinserção Social**

- 455 ... *A implementação do Objetivo n.º 16, da Agenda 2030, por meio da mediação: O exemplo do acordo firmado entre os portos de Shanghai e Los Angeles para a sustentabilidade*, Gabriela Garcez
- 467 ... *Concretização dos direitos sociais: principais dilemas e desafios*, Ana Luísa Junqueira e Charles Sousa Trigueiro
- 477 ... *El Trabajo Social em contextos de privación de libertad: el modelo español*, Teresa Facal Fondo y Luis Manuel Rodriguez Otero





- 487 ... *Intervencion social en los centros penitenciários espanoles: contextualiza-  
ción de la situacion actual*, María Gutiérrez Saavedra
- 497 ... *O Necessário Ensino do Direito nos Cursos de Administração de Empresas,  
Contabilidade e Economia*, Marco Valério
- 509 ... *Contributos para a conceptualização da abordagem transformadora da  
mediação social e comunitária*, Margarida Garcez
- 519 ... *A judicialização da política no Brasil e a Hermenêutica Voluntarista*,  
Ricardo dos Reis Silveira





## REDE LOCAL DE INTERVENÇÃO SOCIAL: UMA MUDANÇA NO MODELO DE GOVERNAÇÃO NAS POLÍTICAS DE AÇÃO SOCIAL NO COMBATE À POBREZA E EXCLUSÃO SOCIAL?

Cristiana Almeida<sup>56</sup>  
Cristina Albuquerque<sup>57</sup>  
Francisco Nascimento Branco<sup>58</sup>

**Afiliação:** Universidade de Coimbra/FCT (Cristiana Almeida) – Universidade de Coimbra (Cristina Albuquerque) – Universidade Católica Portuguesa (Francisco Branco).

**Resumo:** Assente numa lógica de maior responsabilização da sociedade civil e das entidades locais (públicas e privadas) e de promoção de abordagens inovadoras nas políticas de ação social no combate à pobreza e exclusão social observou-se, nos últimos anos, uma mudança de orientação nas políticas públicas, privilegiando cada vez mais lógicas de governança local e em rede.

Priorizando a abordagem conceptual aos modelos de governação em rede ensaiaram-se nesta comunicação algumas linhas de análise dos desígnios e perspetivas abertos pela iniciativa RLIS no domínio da política de ação social em Portugal. Neste sentido, propõe-se discutir as potencialidades e limites subjacentes à operacionalização de novos modos de governança, facilitadores da participação e da eficácia, reconhecendo o *empowerment* social como um dos principais guias do crescimento económico, tendo por base a iniciativa RLIS.

<sup>56</sup> Mestre em Sociologia pela Universidade de Coimbra, Bolsa de Doutoramento financiada pela FCT, no âmbito do FSE e do programa de financiamento POCH.

<sup>57</sup> Doutora em Letras, Especialidade Trabalho Social e Política Social, pela Universidade de Fribourg; Professora Auxiliar da Universidade de Coimbra.

<sup>58</sup> Doutor em Serviço Social pela Universidade Católica de São Paulo, Professor Associado da Universidade Católica Portuguesa.





**Palavras-chave:** RLIS, Política Pública, Governança, Território, Inovação.

## INTRODUÇÃO

No contexto de crise económica e social que nas últimas décadas se observa na Europa e noutros continentes, o debate sobre processos de preservação da coesão social e combate à pobreza e desigualdade social têm vindo a ganhar um novo impulso.

Neste quadro, o ensaio de novas estratégias de governança, especialmente ao nível local, e a inovação no âmbito das políticas sociais encontram-se na primeira linha da agenda das políticas públicas europeias. De facto, a participação das populações locais e novas formas de gestão dos recursos são elementos valorizados em vários documentos europeus e inscritos em diversos programas nacionais. Sob tais orientações as organizações do terceiro setor tornaram-se parceiros centrais na promoção de novas estratégias de inovação social. Em particular nas iniciativas europeias *Innovation Union* e *European Platform Against Poverty and Social Exclusion*, o terceiro setor é apresentado como um parceiro incontornável e relevante (Eriksson, Einarsson, & Wijkström, 2014).

Embora as primeiras teorizações sobre inovação pareçam enfatizar sobretudo dimensões socioculturais (Kallen, 1932; Ogburn, 1966), o conceito foi-se deslocando gradualmente para domínios económicos e tecnológicos. Ainda assim, as perspetivas iniciais parecem ganhar uma nova relevância nos contextos atuais, emergindo na agenda política, científica e social como um tema de relevo e uma condição essencial para fazer face aos crescentes e complexos desafios do nosso tempo. Sob tais pressupostos emergem novos projetos, métodos e esforços para produzir e/ou consolidar processos de inovação em diversos domínios (BEPA, 2015). A maioria das iniciativas em curso parece assim dar substância a uma espécie de “experimentação socioecológica”, porém, de contornos ainda pouco precisos e avaliados.

Com efeito, a União Europeia vem vindo a incentivar, embora com resultados ainda pouco conhecidos em termos de impacto na vida concreta das populações, iniciativas que permitem conciliar o social, o económico e o ecológico de forma coerente. A “Agenda Social Renovada” (Comissão Europeia, 2009) redefiniu, por isso, a necessária modernização das políticas sociais europeias em torno de três princípios: oportunidade, acesso e solidariedade, nomeadamente, promovendo, a par de incentivos às iniciativas de emprego local e pactos territoriais para o emprego, novos modos de governança, facilitadores





da participação e da eficácia, reconhecendo o *empowerment* social como um dos principais guias do crescimento económico.

Na presente comunicação pretendemos discutir as potencialidades e limites subjacentes à operacionalização de tais pressupostos, tendo por base a iniciativa Rede Local de Intervenção Social (RLIS) aprovada, em Portugal, em 2013, e apresentada como encerrando desígnios inovadores na forma como as políticas de assistência social podem ser pensadas e executadas num nível de maior proximidade com as populações e serviços locais. Assim, procurar-se-á, em primeiro lugar, apresentar os contornos gerais desta política pública, naquelas que são as dimensões que a visam configurar como um novo modelo de governação nas políticas de combate à pobreza e exclusão social em Portugal, para, num segundo momento se ensaiar uma análise dos fatores críticos subjacentes à efetiva concretização dos propósitos de base e produção de resultados.

## 1. A RLIS ENQUANTO MODELO DE GOVERNAÇÃO NA AÇÃO SOCIAL: INTENCIONALIDADE E CONDICIONALISMOS

O Estado português lançou, em setembro de 2013, na lógica dos modelos de “*welfare mix*”, a RLIS, com o intuito de reforçar a ação das entidades do setor social, criando um “modelo de organização, de intervenção articulada e integrada, de entidades públicas ou privadas com responsabilidade no desenvolvimento da ação social”, regendo-se por princípios de contratualização, cultura de direitos e obrigações e intervenção de proximidade (Despacho 12154/2013, de 24 de setembro). Com efeito, na letra da lei, a criação da RLIS sublinha “o contributo inegável das entidades do sector social no desenvolvimento de atividades que prossigam fins de ação social, e no apoio aos indivíduos e às famílias em situação de maior vulnerabilidade social” (Despacho n.º 12154/2013, de 24 setembro).

Este compromisso de responsabilidade social dos diferentes agentes locais, reforçado nos termos do citado diploma, tem em consideração não somente “as linhas de ação definidas no Programa de Emergência Social, as quais fortalecem a capacidade das instituições sociais em desenvolverem uma intervenção que garanta novas e melhores respostas de proximidade aos cidadãos”, mas também “as bases gerais do sistema da segurança social, a prevenção e reparação das situações de carência e desigualdade sociais, bem como de dependência, de disfunção ou exclusão” (Despacho n.º 12154/2013). Neste sentido, a RLIS pretende consubstanciar uma lógica, não de replicação ou sobreposição







de respostas, mas antes uma cultura de articulação de recursos e de prerrogativas enquanto “estratégia de reforço da coesão social”, por via do trabalho em rede “entre os serviços descentralizados da segurança social, as instituições e os demais agentes da comunidade” (*idem*).

O papel das organizações sociais de base local é, neste processo, particularmente enfatizado uma vez que “pela sua proximidade, têm um conhecimento mais aprofundado das reais necessidades da população, em cada território, e deste modo constituem-se como estruturas nucleares para operacionalização e descentralização dos recursos conducentes à prestação de respostas imediatas e ainda ao adequado acompanhamento social das situações de maior vulnerabilidade” (Despacho n.º 12154/2013).

Os pressupostos fundamentais, apresentados como subjacentes a esta medida política, são assim a eficácia, a adequabilidade e a eficiência das respostas às necessidades concretas da população mais vulnerável, por via de uma parceria estratégica de âmbito local. Com efeito, a RLIS apresenta como princípios orientadores a contratualização de todos os intervenientes (cidadãos, famílias, instituições públicas e privadas), a cultura de direitos e obrigações (promoção da cidadania e cumprimento de deveres), a transversalidade (integração das políticas, programas e medidas de vários setores e a articulação com as entidades de diferentes áreas nas intervenções) e a intervenção de proximidade (aproximar os serviços aos cidadãos na resposta às suas necessidades) (ponto 3, Despacho n.º 12154/2013, de 24 setembro). Do mesmo modo, aponta a inovação social como orientação e como produto de uma forma renovada de conceber os recursos e problemas locais, pela implementação de novos mecanismos de atuação e diferentes estratégias de ação que se adequem às necessidades sociais atuais, bem como às especificidades territoriais.

Os objetivos da RLIS são assim conceptualizados da seguinte forma (Fig. 1):

No decurso das alterações legislativas<sup>59</sup> é de salientar uma transformação, que não deixa de ser reveladora, na metodologia de intervenção e, por inércia, nos objetivos a atingir pela Rede Local amplificando, desta forma, os objetivos iniciais enunciados na Fig. 1. Inicialmente previa-se, como base de atuação da RLIS, a disponibilização de apoios financeiros às populações vulneráveis, mas em 2014 tal propósito é amplificado ao “acompanhamento social das situações de vulnerabilidade, nomeadamente através da gestão, a nível local, dos programas criados para esse efeito” e à garantia dos “recursos necessários para fazer face às situações de crise e ou emergência social, bem

<sup>59</sup> Despachos n.º 11675/2014, de 18 setembro, e 5149/2015, de 18 de maio, bem como pela Portaria n.º 137/2015, de 19 de maio



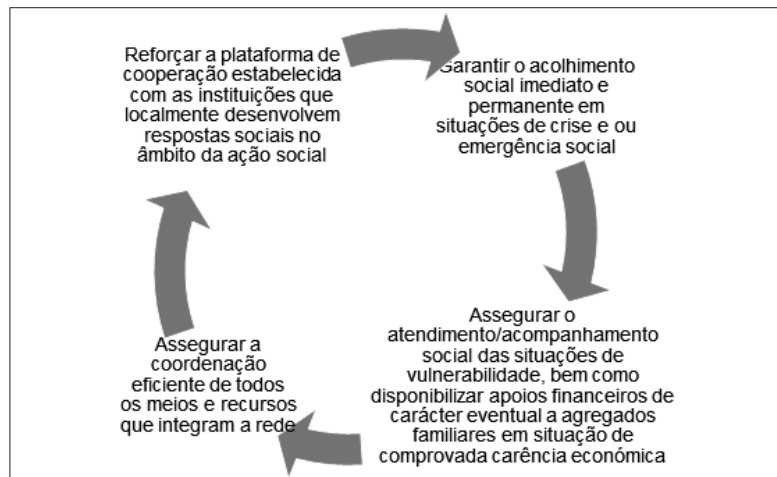


Fig. 1. Objetivos da RLIS.

Fonte: Elaboração própria, baseada no Despacho n.º 12154/2013, de 24 setembro

como de comprovada carência económica” (ref). De referir ainda o aumento de objetivos no âmbito do trabalho colaborativo, bem como a introdução de um objetivo que reforça a promoção da inovação social.

No caso da RLIS, o processo de “*policy making*” revela não só uma reformulação dos seus objetivos, como o propósito de alargamento dos modos de intervenção, reconhecendo que a mera assistência financeira não é suficiente, sendo essenciais programas de ação mais estruturantes e reticulares, de âmbito local, porém com regulação e implicações supra locais.

O modelo de gestão da RLIS (Fig. 2) assenta numa lógica de descentralização e contratualização de serviços com o intuito de garantir a flexibilidade e a subsidiariedade da sua implementação, acompanhamento e monitorização. Prevê, pois, três níveis de intervenção e de responsabilidade, sendo que ao Estado compete acompanhar e monitorizar todos os níveis de intervenção central, distrital e local.

Apesar de se tratar de um aspeto menos claro na figura 2, na verdade, na operacionalização verifica-se ser necessária a aprovação do Serviço Local da Segurança Social tanto para a atribuição de prestações de carácter eventual – com a finalidade de colmatar situações de emergência social e de comprovada carência económica – como para a contratualização no âmbito da intervenção social (e.g., Acordo de Inserção Social).





| Níveis de Intervenção | Responsabilidades   |
|-----------------------|---|
| <b>Central</b>        | Assegurado pelos serviços centrais do ISS, I.P., aos quais compete definir: objetivos estratégicos, procedimentos e orientações relativas à operacionalização do funcionamento e do acompanhamento/ avaliação da RLIS, previamente consensualizados em sede de CNAAPAC <sup>101</sup> , analisar propostas de protocolos a celebrar com as entidades aderentes dos serviços da RLIS, propondo-as para aprovação do Conselho Diretivo do ISS, I.P., etc.                           |
| <b>Distrital</b>      | Assegurado pelos Centros Distritais do ISS, I.P., aos quais compete: propor a celebração de protocolos com entidades parceiras que asseguram a operacionalização dos serviços da RLIS, celebrar, após aprovação do nível central, os respetivos protocolos com as entidades aderentes, acompanhar, monitorizar, avaliar e, quando necessário, sistematizar as necessidades do território, articular a intervenção da RLIS com os instrumentos de planeamento da Rede Social, etc. |
| <b>Local</b>          | Assegurado pelas entidades aderentes da RLIS, às quais compete executar as atividades do serviço contratualizado no âmbito do Serviço de Atendimento e de Acompanhamento Social (SAAS) <sup>102</sup> , executar os serviços protocolados no âmbito da plataforma de colaboração, implementar novos mecanismos de atuação e diferentes estratégias de ação, em resposta às necessidades sociais, articular com os Núcleos Locais de Inserção (NLI), etc.                          |

Fig. 2. Modelo de Gestão da RLIS.  
Fonte: Joaquim (2015, p. 53).

Esta regulação por parte das entidades públicas, se por um lado, é um fator essencial na garantia de equidade no cumprimento de regras transversais e monitorização de gastos e resultados, por outro, pode produzir ou ampliar as tensões já identificadas por Godinho e Henriques (2013) no quadro do Programa Rede Social, entre a obediência a uma estrutura *top-down* de planeamento de políticas sociais, ancorada em instrumentos normalizados, e uma lógica participativa de tipo *bottom-up*; entre a flexibilidade e a geometria variável nas condições de funcionamento e o estatuto orgânico e padronizado de órgãos, instrumentos e recursos.

Na verdade, no que concerne à RLIS não existem ainda resultados oficiais de avaliação, seja dos projetos-piloto ou dos acordos aprovados a partir de 2016. Existem, porém, alguns dados que têm sido recolhidos em estudos académicos e outros com enfoque na intervenção da RLIS<sup>60</sup>.

<sup>60</sup> Por exemplo, Paulo Vieira, no estudo sobre a satisfação dos utentes face aos serviços descentralizados de segurança social: estudo de caso sobre a rede local de intervenção social (2016), defende que “a descentralização demonstrou ser uma política com sucesso, por via da atribuição de responsabilidades a atores locais, tendo estes respondido de forma adequada aos objetivos da RLIS. Este sucesso, traduz-se na satisfação dos utentes face aos serviços descentralizados que, pela atribuição do RSI, conseguiram obter auxílio para as suas necessidades diárias. Não obstante, a satisfação derivou igualmente de comodidades e facilidades de acesso pela aproximação do serviço à área de residência dos cidadãos/utentes, o que permitiu reduzir os custos inerentes à sua deslocação para usufruírem do serviço. A confiança sentida pelos utentes e competência dos serviços garantiram, cumulativamente, a satisfação dos utentes” (p. 39).





Igualmente, no âmbito de um ensaio de análise de pesquisa sobre a implementação da RLIS efetuada pelos autores da presente comunicação, em artigos da comunicação social, no período compreendido entre 2016 e 2017, é possível identificar perceções positivas e negativas da implementação da RLIS<sup>61</sup>. Da recolha realizada ressalta a posição dos partidos políticos e outras organizações sobre a delegação de competências da Segurança Social nas organizações sociais e o questionamento sobre a legitimidade das instituições privadas atribuírem prestações sociais<sup>62</sup>. Verificou-se pois a influência de diferentes atores, quer na fase da formulação da política, quer na da respetiva implementação, traduzida no elevado peso da opinião pública no recuo na delegação de competências de atribuição e gestão do RSI por parte de organizações privadas.

Na verdade, sendo as políticas públicas o resultado de decisões políticas (de ação e de inação), que têm por base as perspetivas de diferentes atores sobre determinado problema, são muitos os aspetos a ter em consideração na sua análise. A implementação da política, em particular, é uma etapa decisiva para compreender a relação entre uma decisão e os resultados obtidos com essa decisão (Knoepfel, Larrue, Varone, & Hill, 2011), não havendo lugar a uma transposição imediata e linear da forma como foi desenhada a política para o modo como é implementada, na medida em que esse ciclo é sempre influenciado pelo jogo político dos atores (Larrue, Hinojosa, Varone, & Knoepfel, 2007). A implementação é, no fundo, um jogo político em que os diferentes atores mobilizam os recursos para influenciar o curso da política pública.

Assim, “a transição do conceito de execução para a expressão “jogo da execução” (*implementation game*) indica que os atores políticos estão envolvidos num processo competitivo, não apenas na distribuição dos recursos disponíveis para aqueles que são responsáveis pela execução do processo, mas também no que diz respeito à distribuição de poder na definição e redefinição das “regras do jogo” durante este processo” (Branco, 2017, p. 66). Deste modo, a construção de conhecimento sobre o desenvolvimento, apropriação e disseminação de soluções inovadoras não pode ignorar o conjunto de fatores contextuais, de ordem institucional, política, económica e cultural, que podem tecer uma malha de contradições, estrangimentos e dificuldades e condicionar a concretização das finalidades a que se propõem as iniciativas.

<sup>61</sup> Notícias do jornal Público de 05/08/2011 e de 10/11/2014 e da esquerda.net de 05/02/2011.

<sup>62</sup> Neste âmbito, houve uma alteração no que diz respeito à atribuição do Rendimento Social de Inserção. Inicialmente a RLIS assumia toda a ação social. Com a implementação o RSI continuou sob a alçada o Instituto da Segurança Social.





A análise da RLIS enquanto iniciativa de política pública adquire sentido precisamente no quadro deste jogo de atores e na conceção sobre as responsabilidades relativas de cada ator face aos desafios de promoção da coesão social, combate à pobreza e desigualdade social, eficácia e inovação social.

## **2. FATORES CRÍTICOS DOS MODELOS DE GOVERNAÇÃO EM REDE**

As propostas ancoradas numa abordagem reticular de base local implicam profundas transformações na cultura organizacional e no funcionamento das instituições públicas, mas também uma cultura diferente de relação entre a sociedade civil, o Estado e outros atores implicados no desenvolvimento dos territórios. Havendo já diversas experiências precursoras de governança, inúmeras reflexões críticas a esse respeito apontam como principais desafios à sua operacionalização: a tendência das instituições públicas para a absorção de dinâmicas cívicas através da sua institucionalização, perdendo-se desse modo o potencial crítico para a transformação; as desigualdades entre os agentes que participam na rede e a prevalência de determinados interesses (associados e.g. aos agentes que têm maior experiência política e recursos, sobretudo financeiros ou simbólicos); e a pouca robustez da capacidade de organização e mobilização efetiva da sociedade civil.

A associação que vários estudos têm estabelecido entre a complexidade e a governança também permite destacar os pressupostos de incerteza, risco e necessidade adaptativa que inúmeros trabalhos nos campos da sociologia, economia e até mesmo das ciências exatas vêm evidenciando. Conceitos de governança mais abrangentes foram propostos inclusive para incluir processos reais que, no terreno, tendem a ser determinados ou influenciados pelos poderes relativos que certas organizações e parceiros exercem na tomada de decisões. A presunção de “igualdade” na rede é meramente formal e as desigualdades sistemáticas que refletem as estruturas de poder na sociedade em geral podem persistir (Dryzek, Downes, Hunold, Schlosberg, & Hernes, 2003).

Numerosos analistas destacam as vantagens ou limitações que decorrem do facto de ser a própria administração pública a encorajar o envolvimento da sociedade civil na resposta aos problemas locais (Jessop, 1998). A governança surge neste contexto precisamente como uma forma de coordenar melhor a ação, reduzindo o controle da intervenção estatal direta (Haus & Heinelt, 2005), ou desenvolvendo dinâmicas híbridas - parcerias locais em processos de desenvolvimento local e regional em simultaneidade com intervenções estatais e





centralizadas. A importância dos recursos detidos por cada agente nesse processo e nas arenas de negociação tem sido, de fato, um elemento de destaque, que associa um determinado processo a um dado contexto e às suas especificidades. Da mesma forma, é necessário combinar estratégias de integração do conhecimento mais adequadas às diferentes modalidades de implementação, com vista a uma abordagem holística da sustentabilidade baseada no contexto e reconhecida como legítima (Heinelt, 2006).

Muitos autores apontam a utilização da Rede não tanto como um processo primordial de agregação e proximidade, mas mais como uma estratégia de compensação das ausências do Estado. Ora uma verdadeira rede comporta o Estado como parceiro fundamental, mas implica também necessariamente uma transformação do seu papel, na senda do chamado Estado-Rede de Castells (1998), “que se caracteriza por: [...] compartilhar a autoridade (ou seja, a capacidade institucional de impor uma decisão) através de uma série de instituições. Uma rede, por definição, não tem centro e sim nós, de diferentes dimensões e com relações internodais que são frequentemente assimétricas. Mas, enfim, todos os nós são necessários para a existência da rede. Assim, o Estado-nação se articula cotidianamente na tomada de decisões com instituições supranacionais de distintos tipos e em distintos âmbitos” (p. 11).

Neste sentido, o desafio consiste em criar medidas políticas e estratégias coerentes e eficazes que atendam às especificidades das diferentes escalas (nacional, regional e local), harmonizando as estratégias *top-down* com os processos *bottom-up*. Estes são geralmente caracterizados por partilha de conhecimento, codesenho de decisões locais entre cidadãos, *policy makers* e outros atores; implementação real de medidas de adaptação promotoras de sustentabilidade, o *feedback* constante e a participação em estratégias e ações de implementação *top-down* em diversas áreas sectoriais de intervenção das políticas.

Os fatores críticos aos quais responder no campo da decisão política passam pela capacidade de redirecionar a ação pública local por meio de acordos políticos e da construção de pactos e consensos entre os atores envolvidos, considerando os interesses em jogo. No que se refere aos arranjos institucionais, deve-se avaliar a necessidade de criação de uma estrutura e de instrumentos de gestão necessários para a viabilização da nova realidade de gestão e promover sobretudo a capacidade de trabalhar com linguagens e expectativas diferenciadas. Logo, é essencial, na esfera dos processos de trabalho, assegurar alterações na lógica de operacionalização das ações de maneira a destacar os processos de colegitimação e de avaliação de resultados e impactos.





## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Privilegiando uma abordagem conceptual dos modelos de governação em rede ensaiaram-se nesta comunicação algumas linhas de análise dos desígnios e perspetivas abertos pela iniciativa RLIS no domínio da política de ação social em Portugal.

São várias as interrogações que persistem, exigindo avaliações amplas e consistentes: haverá efetivamente uma transferência de poderes ou continua a ser o Estado a tutelar a ação social? Apesar de ser entendido como parceiro, o Estado detém a competência de acompanhamento e fiscalização, para além de que na operacionalização da intervenção social, existem procedimentos técnicos das equipas RLIS que dependem da aprovação do Instituto de Segurança Social (ISS) (Centro Distrital ou Serviço Local); Serão as RLIS respostas de intervenção verdadeiramente inovadoras? Até que ponto é possível inovar, quando os procedimentos e metodologias de trabalho são transmitidos e vinculados pelo ISS? Poderá a implementação da RLIS contribuir para o aumento das desigualdades? A partir do momento em que a política é implementada apenas em alguns territórios, em detrimento de outros, como é possível garantir a equidade?

A compreensão dos fatores críticos e a resposta a estas questões será determinante para a construção de futuras intervenções locais que se pautem por maior eficácia, equidade e resultados orientados para a qualidade de vida das populações.

No entanto, ainda que o foco de análise se revele pertinente numa perspetiva de discussão das transformações do Estado Social, mormente na direção do designado “*welfare mix*”, seria profundamente redutor ignorar o contexto específico no qual esta iniciativa de política pública ocorreu no nosso país.

Se, como assinala Joaquim (2015, p. 65) a RLIS surgiu num contexto de “aumento constante do desemprego e da precariedade do emprego, associados a uma inevitável quebra de rendimento disponível das famílias e ao consequente empobrecimento, a somar a uma pobreza estrutural que caracteriza um quinto da população portuguesa, [no qual] o recurso ao sistema de proteção social tornar-se essencial, e até inevitável”, é igualmente relevante sublinhar dois outros vetores. Assim, a iniciativa RLIS é desencadeada num quadro de intervenção financeira externa em Portugal, num período de forte austeridade e de refluxo das políticas sociais, no qual o governo em funções procedeu a significativos cortes e restrições nos direitos sociais, canalizando parte da despesa social para um Programa de Emergência Social.





Como a Tabela 1 permite observar, registou-se uma diminuição do investimento no combate à pobreza entre 2010 e 2015, como resultado da alteração dos requisitos de acesso às prestações sociais e na diminuição do valor das prestações. Desta forma, apesar do agravamento da situação económica e social, o número de beneficiários de prestações sociais diminuiu e, face à redução do valor das prestações sociais, regista-se uma clara diminuição da despesa social neste âmbito.

| Rúbricas   | Execução<br>(Milhões €) | CGE<br>(Milhões €) | Variação<br>(Milhões €) |
|--|-------------------------|--------------------|-------------------------|
|  | 2010                    | 2015               | 2010-15                 |
| Subsídio amiliar a crianças e jovens (abono família) | 964,9                   | 628,8              | - 336,1                 |
| Complemento Solidário para Idosos                    | 266,0                   | 190,5              | - 75,4                  |
| Rendimento Social de Inserção                        | 520,0                   | 287,4              | - 232,6                 |
| Outras prestações                                    | 815,6                   | 720,5              | - 95,1                  |
| Ação Social  | 1671,1                  | 1653,5             | - 17, 6                 |
| Prestações de desemprego                             | 2247,9                  | 1760,6             | - 487,3                 |
| <b>CORTES NAS PRESTAÇÕES DE COMBATE À POBREZA</b>    | <b>6485,6</b>           | <b>5241,4</b>      | <b>- 1244,1</b>         |
| Financiamento da Lei de Bases da Segurança Social    | 7498,7                  | 6464,1             | - 1034,6                |

Fonte: Relatório do Orçamento do Estado - 2011 e 2017

Tabela 1 – Variação das despesas da Segurança Social com o combate à pobreza no período 2010-2015

Num outro plano importa assinalar que simultaneamente se registou uma importante reestruturação dos serviços públicos de segurança social, com a não renovação e cessação de contratos com uma grande quantidade de funcionários mormente profissionais de serviço social e de outras profissões sociais.

Através desta breve análise desta fase das políticas públicas em Portugal, são perceptíveis opções políticas que estão na base do desenho da política pública RLIS, nomeadamente a delegação de competências de ação social nas instituições da sociedade civil e a procura de financiamento para programas que, sendo necessários, não estavam a responder às necessidades crescentes da população portuguesa, quer pela diminuição dos recursos alocados<sup>63</sup>, quer pela restrição dos critérios de acesso às prestações e apoios sociais.

<sup>63</sup> Registou-se, simultaneamente, uma importante reestruturação dos serviços públicos, nomeadamente da segurança social e de outros departamentos ministeriais, com a não renovação e cessação de contratos com uma grande quantidade de funcionários da Segurança Social, incluindo Assistentes Sociais e outras profissões sociais.







Nesta linha é possível compreender igualmente em que medida esta iniciativa de reforma do modelo de governação da ação social junto de populações vulneráveis não poderá ter sido influenciada por uma estratégia de mobilização de recursos do Fundo Social Europeu cujo acesso só seria possível com o envolvimento direto de organizações da economia social em ações de combate à pobreza e à exclusão social.

## BIBLIOGRAFIA

BEPA. (2015). “Annual Activity Report 2014” (Annual Activity Report of the former Bureau of European Policy Advisers No. Ref. Ares(2015)1386217). European Commission – European Political Strategy Centre. Obtido de [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/activity-report-2014-bepa\\_august2015\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/activity-report-2014-bepa_august2015_en.pdf)

BRANCO, F. (2017). O Serviço Social como elemento substantivo de efectivação da Política Social. *O Serviço Social como elemento substantivo da efectivação da Política Social*, 49–72.

CASTELLS, M. (1998). *Fim do Milénio. Era da Informação. Economia, Sociedade e Cultura* (Vol. III). Oxford: Blackwell.

COMISSÃO EUROPEIA. “Agenda social renovada”, Pub. L. N.º 2008/2330(INI), § *Jornal Oficial da União Europeia*, 12 (2009).

DRYZEK, J., DOWNES, D., HUNOLD, C., SCHLOSBERG, D., & HERNES, H.-K. (2003). *Estados verdes e movimentos sociais: o ambientalismo nos Estados Unidos, Reino Unido, Alemanha e Noruega*. Oxford: Oxford University Press.

ERIKSSON, M., EINARSSON, T., & WIJKSTRÖM, F. (2014). *Report on the European social innovation policy framework in light of third sector and civil society actors. Deliverable 1.2 of the project: ‘Impact of the Third Sector as Social Innovation’ (ITSSOIN)*, (7th Framework Programme). Brussels: European Commission. Obtido de: [http://itssoin.eu/site/wp-content/uploads/2015/09/ITSSOIN\\_D1\\_2\\_Policy-frameworks-third-sector.pdf](http://itssoin.eu/site/wp-content/uploads/2015/09/ITSSOIN_D1_2_Policy-frameworks-third-sector.pdf)

GODINHO, R., & Henriques, J. M. (2013). *Projeto Rede em Prática. Relatório final da avaliação do Programa Rede Social 2010-2012* (p. 178). IESE – Instituto de Estudos Sociais e Económicos.

HAUS, M., & HEINELT, H. (2005). “How to Achieve Governability at the local level? Theoretical and Conceptual Considerations on a Complementary of Urban Leadership and Community Involvement”. Em *Urban Governance and Democracy. Leadership and Community Involvement*. London: Routledge.

HEINELT, H. (2006). “Participatory Governance and European Democracy”. Em *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*. Lanham: Rowman & Littlefield.

JESSOP, B. (1998). The Rise of Governance and the Risks of Failure: the Case of Economic Development. *International Social Science Journal*, (155), 29–46.





JOAQUIM, C. (2015). “Proteção social, terceiro setor e equipamentos sociais: Que modelo para Portugal?” *Cadernos do Observatório*.

KNOEPFEL, P., LARRUE, C., VARONE, F., & Hill, M. (2011). *Public Policy Analysis*. Bristol: The Policy Press.

LARRUE, C., HINOJOSA, M., VARONE, F., & KNOEPFEL, P. (2007). “Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo”. *Ciencia Política*, 3 (junio), 6-29.

VIEIRA, P. A. M. (2016). *A satisfação dos utentes face aos serviços descentralizados de segurança social: estudo de caso sobre a rede local de intervenção social*. (Mestrado em Gestão de Serviços). Faculdade de Economia da Universidade do Porto, Porto.

