



**UNIVERSIDADE DE ÉVORA**

**ESCOLA DE CIÊNCIAS SOCIAIS**

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

**POLÍTICAS SOCIAIS NO MUNICÍPIO DE MAFRA:  
DESAFIOS E POSSIBILIDADES DE IMPLEMENTAÇÃO  
SOB O OLHAR DA SOCIOLOGIA**

**Carla dos Anjos Ferreira Jorge Galrão**

Orientação: Professor Doutor José Manuel L. Saragoça

**Mestrado em SOCIOLOGIA**

Área de especialização: *RECURSOS HUMANOS E  
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL*

Dissertação

Évora, 2016



*“Os sonhos são como uma bússola, indicando os caminhos que seguiremos e as metas que queremos alcançar. São eles que nos impulsionam, nos fortalecem e nos permitem crescer.”*

( Augusto Cury)



Dedico este trabalho à memória do meu pai, que apesar de já não se encontrar entre nós, continua a ser a minha grande referência e a maior fonte de inspiração.



## AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Professor José Manuel Saragoça, pessoa a quem se deve a realização deste trabalho. Agradeço pelo desafio que um dia me lançou, por ter acreditado em mim, pela confiança que sempre me fez sentir, por toda a simpatia, amizade, paciência e, sobretudo, pelos preciosos ensinamentos que ao longo destes dois últimos anos me transmitiu. Obrigada por tudo Professor. Sem si, nada disto teria acontecido.

À minha colega e amiga Lucília Louro, agradeço, em primeiro lugar, a sincera amizade que entre nós se construiu. Obrigada por todo o apoio e ajuda que me tens dado desde que nos conhecemos, pela companhia noites dentro no *Facebook*, ao telefone ou no *Skype*, pelos bons e menos bons momentos que partilhámos ainda que à distância de 200 Km, pela troca de conhecimentos, de brincadeiras, de risos e até de lágrimas e por todas as ocasiões em que pacientemente me aturaste. Esta é para ti, do fundo do coração. Acredita que sem a tua companhia não tinha embarcado nesta aventura.

Ao Professor Joaquim Fialho, pessoa por quem nutro a maior estima e consideração, obrigada pelo incentivo que também me transmitiu no início de todo este processo. Apesar das nossas salutares divergências, agradeço toda a simpatia e boa disposição que sempre tem para comigo.

Aos meus filhos Madalena e José Pedro, pessoas mais importantes da minha vida, espero que o esforço, dedicação e empenho que coloquei neste trabalho vos sirva de exemplo na vossa vida de estudantes. Procurei nestes dois últimos anos nunca vos retirar o lugar de pódio que ocupam na minha vida. Penso que consegui conciliar este trabalho com o meu papel de mãe. São vocês a minha grande motivação.

Ao meu marido Luís Carlos, sem dúvida a pessoa que mais sentiu a minha menor disponibilidade nestes últimos tempos, agradeço por tudo o que temos construído juntos. Obrigada pelo reconhecimento, apoio, compreensão e paciência e, por vires caminhando firmemente ao meu lado ao longo destas duas décadas.

À minha mãe, por ter dedicado grande parte da sua vida a mim. É, em primeiro lugar, a si que devo o que hoje sou.

Por fim, agradeço a todas as pessoas que gentilmente se disponibilizaram a dar o seu precioso contributo para a realização deste trabalho.

A todos vós, muito obrigada!





*“O valor das coisas não está no tempo que elas duram, mas na intensidade com que acontecem. Por isso existem momentos inesquecíveis, coisas inexplicáveis e pessoas incomparáveis,”*

(Fernando Pessoa)



# **POLÍTICAS SOCIAIS NO MUNICÍPIO DE MAFRA: DESAFIOS E POSSIBILIDADES DE IMPLEMENTAÇÃO SOB O OLHAR DA SOCIOLOGIA**

## **Resumo**

No quadro de uma sociologia da ação, procurámos conhecer as políticas públicas do setor social em preparação ou implementadas pela autarquia de Mafra e, simultaneamente, perceber a influência que a interação e o grau de concordância dos diferentes atores sociais envolvidos no desenvolvimento do projeto social do município, exercem no processo de concretização das mesmas, contribuindo, deste modo, para o sucesso do plano de ação social programado para o território, ou, pelo contrário, dificultando a sua implementação. Neste sentido, procurámos encontrar os desafios e, ao mesmo tempo, os obstáculos que se apresentam à Câmara Municipal de Mafra na implementação de um projeto social adequado à realidade da comunidade local, enquanto ator privilegiado no campo da proteção social à população, ação que vem assumindo ao longo das últimas décadas, evidenciando um papel prioritário e determinante na programação das políticas públicas desenvolvidas no território, considerando, igualmente, a influência que a regularidade da representação política dos órgãos autárquicos deste município vem exercendo também na concretização deste processo de intervenção social.

Através de uma estratégia metodológica orientada para a realização de um diagnóstico prospetivo, propusemo-nos estudar os elementos principais do sistema de implementação de políticas sociais no Município de Mafra e, neste sentido: a) delimitámos o sistema e estudámos os seus elementos mais pertinentes, nomeadamente, a posição estratégica da autarquia no desenvolvimento de um projeto de intervenção social adequado ao território; b) assinalámos os objetivos estratégicos do plano de intervenção social elaborado pela autarquia em coordenação com outros atores com responsabilidade social no município e posicionámos os atores relativamente a estes objetivos estratégicos; e por fim, c) avaliámos as convergências e as divergências possíveis e a implicação dos atores na concretização dos objetivos deste plano estratégico de intervenção social.

As principais conclusões deste estudo referem a existência de uma grande convergência dos atores perante os objetivos do plano de intervenção social programado pela autarquia para o município, tendo em conta a sua participação e intervenção na

elaboração e execução deste projeto de âmbito social, sendo identificado como principal obstáculo de implementação, a escassez de recursos financeiros, e, como desafio de execução com maior importância, a cooperação entre a autarquia e os demais parceiros sociais do município reveladora da congregação de esforços conducentes ao desenvolvimento da estratégia de intervenção social mais adequada às necessidades do território.

Palavras-chave: políticas sociais, atores sociais, município, autarquia, Mafra, território

## **SOCIAL POLICIES IN MAFRA MUNICIPALITY: CHALLENGES AND OPPORTUNITIES IN IMPLEMENTING THE LOOK OF SOCIOLOGY**

### **Abstract**

In the context of an action sociology sought to know the public policies in the social sector in preparation or implemented by the municipality of Mafra and simultaneously realize the influence that interaction and the degree of agreement of the different social actors involved in the development of the social project city, play in the process of implementation of the same, thus contributing to the success of social action plan scheduled for the territory, or, conversely, hindering its implementation. In this sense, we tried to meet the challenges and at the same time, the obstacles that are presented to the Municipality of Mafra in the implementation of an adequate social project the reality of the local community, as a privileged actor in the field of social protection of the population, action is taking over the past decades, showing a priority and decisive role in the planning of public policies developed in the territory, considering also the influence that the regularity of political representation of local government bodies in this municipality has exercised also in the realization of this process of social intervention.

Through targeted methodological strategy for the realization of a prospective diagnosis, we proposed to study the main elements of the system of implementation of social policies in the city of Mafra and in this regard: a) delimit the system and studied the relevant elements, namely, the strategic position of authority in the development of a social intervention project suitable to the territory; b) have pointed out the strategic objectives of social intervention plan drawn up by the municipality in coordination with other actors with social responsibility in the city and we positioned the actors for these strategic objectives; and finally, c) we evaluated the convergences and divergences and the possible involvement of actors in achieving the objectives of this strategic plan of social intervention.

The main findings of this study relate to the existence of a large convergence of actors towards the objectives of social intervention plan set by the local authority for the city, taking into account their participation and assistance in the preparation and implementation of the social context of the project, being identified as main obstacle to implementing the scarcity of financial resources, and the challenge of implementing

more importantly, cooperation between the municipality and the other social partners in revealing municipality of congregation of efforts leading to the development of more appropriate social intervention strategy to the needs of territory.

Keywords: social policy, social actors, county, municipality, Mafra, territory



# Índice

Introdução.....	23
1ª Parte.....	27
Capítulo I – O Poder Local e o Setor Social em Portugal .....	28
1 – O Poder Local em Portugal .....	28
1.1 - A figura do Poder Local.....	29
1.2 - O Poder Local e o Cidadão .....	32
1.3 - A territorialização das Políticas Públicas.....	34
1.4 - A Descentralização do Poder .....	39
2 – A importância do Setor Social a nível Local.....	43
2.1- A Economia Social do Terceiro Setor.....	43
2.2 - As Instituições de Solidariedade Social .....	46
2.3 - As Redes Sociais.....	48
3 – As Políticas Públicas de Intervenção Social a Nível Local.....	52
3.1 – Conceito de Políticas Públicas .....	53
3.2 – Fases do ciclo das Políticas Públicas.....	55
3.3 – Implementação das Políticas Públicas.....	56
3.4 – Avaliação das Políticas Públicas .....	61
3.5 – Atores Sociais: Os responsáveis pelas Políticas Públicas .....	62
3.6 – Políticas Sociais a nível local .....	64
4 – Governança Pública Local .....	69
4.1 – Governança – Definições .....	69
4.2 – “Boa Governança”.....	71
4.3 – Os três Setores da Governança Pública.....	73
4.4 – Governança Local .....	74
Capítulo II – Caracterização do Município de Mafra .....	77
1– O Município de Mafra.....	77
2- Localização e Divisão Administrativa .....	79
3 – Caracterização sociodemográfica do território.....	80
4 – Ação Social no território .....	86
5 – Caracterização Política da Autarquia .....	89
5.1 – A Autarquia de Mafra desde os finais do Estado Novo até às primeiras eleições pós - 25 de Abril.....	90



5.2 – A evolução do Poder Autárquico em Mafra desde o pós - 25 de Abril até aos dias de hoje.....	92
6 - Poder e Desenvolvimento em Mafra.....	95
7 – As Políticas Públicas do setor social no Município Mafra.....	101
<b>Capítulo III - Enquadramento Epistemológico Metodológico.....</b>	<b>108</b>
1 – A Política e os Atores.....	108
2 – A Sociologia da Ação.....	111
3 – Análise da Estratégia de Atores .....	113
4 – Sociologia e Prospetiva .....	115
4.1 – Conceitos de Prospetiva .....	118
5 – A Prospetiva na construção local de Políticas Públicas .....	118
5.1 – A Prospetiva na construção social de Políticas Públicas Locais e Regionais.....	120
6 – Métodos de Análise Prospetiva .....	123
6.1 – Método MICMAC.....	124
6.2 – Método MACTOR .....	124
<b>2ª Parte.....</b>	<b>127</b>
<b>Capítulo IV - Procedimentos Metodológicos.....</b>	<b>128</b>
1 – Metodologia .....	128
1.1 – Da Pergunta de Partida ao Modelo de Análise.....	128
1.2 – Natureza do Estudo .....	132
1.3 – Estratégia Metodológica.....	134
1.3.1 – Procedimentos de operacionalização do MICMAC .....	134
1.3.2 – Procedimentos de operacionalização do MACTOR.....	135
2 – Técnicas e instrumentos de recolha de dados utilizados .....	135
2.1 – Análise documental.....	136
2.2– Entrevistas .....	137
2.3– Questionários.....	138
<b>3ª Parte.....</b>	<b>142</b>
<b>Capítulo V – O Sistema de implementação de Políticas Sociais no Município de Mafra.....</b>	<b>143</b>
1 – Análise Estrutural do Sistema .....	143
2 – Procedimento.....	145
3 – Apresentação/Recenseamento das Variáveis .....	145
4 – Caracterização das Variáveis .....	147

5 – Resultados da Análise Estrutural.....	164
5.1 – Análise de Influências Diretas.....	164
5.2– Análise de Influências Indiretas .....	172
5.3 – Comparação dos dois sistemas (direto e indireto).....	181
5.4– Considerações Finais.....	188
<b>Capítulo VI – As Políticas Sociais no Município de Mafra e a Estratégia dos Atores.....</b>	<b>195</b>
1 – Caracterização das Políticas Sociais Implementadas no Município de Mafra .....	195
2 – A Estratégia dos Atores.....	200
2.1 – Recenseamento e Caracterização dos Atores .....	201
2.2 – Posicionamento dos Atores perante os Objetivos .....	205
2.3 – Relações de Força entre os atores.....	208
2.4– Influências Diretas e Indiretas entre os Atores.....	209
2.5 – Relações de Forças e Posições Relativas dos Atores .....	214
2.6 – Implicações dos Atores na concretização dos Objetivos.....	217
2.7 – Convergência dos Atores face aos Objetivos .....	223
2.8 – Considerações Finais.....	227
<b>Capítulo VII – Implementação de Políticas Sociais no Município de Mafra: Ameaças e Oportunidades .....</b>	<b>232</b>
1 – Caracterização das Políticas Sociais com maior possibilidade de sucesso de Implementação .....	233
<b>VIII – Considerações Finais.....</b>	<b>240</b>
<b>Bibliografia.....</b>	<b>249</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>257</b>

## - Índice de Quadros

Quadro 1 - Modelos de relacionamento Governo Central-Governo Local .....	42
Quadro 2 - Modelos de Governos Locais .....	42
Quadro 3 – Definição do Conceito de Políticas Públicas .....	54
Quadro 4 – Implementação de Políticas Públicas .....	58
Quadro 5 – Implementação de Políticas Públicas – Variáveis “5C” .....	60
Quadro 6 – Governança – Conceitos e Dimensões .....	71
Quadro 7– “Boa Governança” – Indicadores .....	72
Quadro 8– Operacionalização da Investigação .....	130
Quadro 9 – Técnicas de recolha de dados e objetivos .....	136
Quadro 10 - Questionário aos Atores – Estrutura .....	139
Quando 11 - Questionário objetivos/Perguntas a realizar .....	140
Quadro 12: Variáveis internas e externas por categorias tipológicas.....	146
Quadro 13 - Matriz de Influências Diretas MID.....	165
Quadro: 14 - Plano de Influências/Dependências Diretas .....	170
Quadro 15 : Classificação das Variáveis, por influência Direta e por Dependência Direta .....	171
Quadro: 16 - Plano de Influências/Dependências Indiretas .....	178
Quadro 17 : Classificação das Variáveis, por influência Indireta e por Dependência Indireta .....	179
Quadro 18: Posicionamento das Variáveis segundo a sua Influência .....	183
Quadro 19: Posicionamento das Variáveis segundo a sua Dependência .....	184
Quadro 20: Sistematização das variáveis chave do sistema e respetiva influência mais significativa.....	187

Quadro 21: Síntese das Variáveis mais Influentes e das Variáveis mais Dependentes do Sistema de Implementação de Políticas Sociais no Município de Mafra .....	189
Quadro 22: Relação das Variáveis de Ligação com os Atores do Sistema .....	192
Quadro 23 – Desafios estratégicos e objetivos associados do Plano de Intervenção ..	198
Social elaborado para o Município de Mafra .....	198
Quadro 24 – Lista dos Principais Atores do Sistema.....	203
Quadro 25 – Objetivos estratégicos do Plano de Intervenção Social do Município de Mafra.....	205
Quadro 26: Matriz Objetivos X Atores (Posição Simples) (1MAO) .....	207
Quadro 27: Matriz de Influências Diretas entre os atores (MID).....	210
Quadro 28: Matriz de Influências Indiretas entre os atores (MIDI) .....	211
Quadro 29: Relações de Força entre os atores [(MIDI) (Ri)] .....	215
Quadro 30: Matriz de Posições Valorizadas (2MAO) .....	218
Quadro 31 – Número de Acordos dos Atores registados para cada Objetivo.....	219
Quadro 32: Matriz de Convergências valorizadas Ponderadas dos Atores sobre os Objetivos ( 3CAA).....	224
Quadro 33: Hierarquia dos Atores por número de convergência face aos objetivos ..	225

## Índice de Figuras

Fig. 1 – Localização de Mafra no Distrito de Lisboa .....	77
Fig. 2– Localização Geográfica do Concelho de Mafra.....	77
Fig. 3 – Localização territorial do Concelho de Mafra .....	79
Fig.4 –Divisão Administrativa do Concelho de Mafra .....	79
Figura 5 – Modelo de Análise de Investigação .....	131
Fig. 6 - Plano das Influências / Dependências Diretas.....	166
Figura 7: Grafo de Influências Diretas.....	172
Fig. 8 - Plano das Influências / Dependências Indiretas.....	173
Figura 9: Grafo de Influências Indiretas .....	181
Figura 10: Plano de Deslocamentos – Classificação Direta/Indireta .....	185
Figura 11: Grafo de sistematização das Influências Indiretas .....	186
Figura 12: Inter-relação mais significativa entre as variáveis mais influentes do sistema .....	191
Fig 13: Plano de Influências e Dependências entre os Atores.....	212
Fig 14: Plano de distâncias líquidas entre os atores .....	217
Figura 15: Plano das distâncias líquidas entre objetivos .....	222
Figura 16: Convergências entre os Atores (3CAA).....	226

## Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Área Territorial de cada Freguesia no Concelho de Mafra.....	81
Gráfico 2 – Evolução da População residente no Concelho de Mafra .....	82
Gráfico 3 – População por Freguesia no Concelho de Mafra.....	83
Gráfico 4 – Variação da População Total de Mafra e Concelhos Limítrofes .....	84
Gráfico 5 – População no Concelho de Mafra - 2011.....	85
Gráfico 6 – Proporção das taxas de natalidade e mortalidade no Concelho de Mafra e em Portugal - 2001-2014 .....	85
Gráfico 7: Gráfico das Relações de Força MIDI .....	216

## **Introdução**

As sociedades atuais, com rápidas transformações nos seus diferentes níveis de organização, conduzem-nos a um novo olhar sobre os fenómenos que envolvem as comunidades, nomeadamente, os fenómenos de âmbito social. Em consequência, os vários atores sociais envolvidos nesta área de intervenção, deparam-se com novos modelos de atuação que os conduzem, necessariamente, ao desenvolvimento de diferentes estratégias de concertação do ponto de vista político-social que, em conjunto, preconizam alcançar os mais adequados projetos e iniciativas de âmbito social a implementar. Neste sentido, assistimos, quer a nível nacional, quer local, à programação e desenvolvimento de um conjunto de políticas e estratégias de intervenção social que se procuram adequar às necessidades sentidas pelas populações, com o fim de possibilitar que sejam ultrapassadas, quer a privação de recursos em que vivem, quer a própria dificuldade no acesso aos direitos sociais.

Segundo Alves (2012), a necessidade de implementação das políticas sociais decorre da tomada de consciência política em proporcionar aos cidadãos um conjunto de apoios sociais, sobretudo quando os processos de desenvolvimento económico e social propiciam, paralelamente, situações e contextos de grande fragilidade social e económica.

Para o autor, muitas das políticas sociais exigem agora novas formas de organização que pressupõem a implicação de diversos atores, incluindo não só as estruturas centrais e descentralizadas da administração pública, em particular as autarquias, mas também um universo assinalável de entidades de natureza diferenciada com atuação em diversos domínios, desde as IPSS, as associações locais ou outras organizações com preocupações semelhantes, assim como, as empresas e suas estruturas representativas, todas elas com atuação nos respetivos territórios.

Nos últimos tempos as políticas sociais têm atravessado pressões e mudanças significativas, trazendo para o poder local, novos paradigmas de intervenção perante situações de pobreza e exclusão social. Neste sentido, a atuação das entidades com influência no local é entendida como sendo a estratégia de um conjunto de atores sociais que se envolvem em projetos e iniciativas de base locais, muitas vezes formais, outras informais, desenvolvidas de forma isolada ou em rede, tal como referem Neves et al. (2010). Para os autores, estas iniciativas locais podem ser interpretadas como a

aplicação local das políticas públicas, independentemente da sua proximidade ao Estado Central e da maior ou menor passividade demonstrada pelos atores locais envolvidos.

O desafio que está subjacente à realização deste trabalho de investigação assenta, assim, na perceção e diagnóstico das ações de planeamento e intervenção por parte de um conjunto diversificado de atores sociais locais, incluindo os que habitualmente atuam no setor da ação social, designadamente, e por se apresentar de forma mais ativa e explícita, os órgãos do poder local, a par de outros setores da sociedade, como são o caso das organizações associativas e empresariais, dos partidos políticos com assento municipal, dos agrupamentos escolares, das forças de segurança e da sociedade civil.

Em concreto, no decorrer da investigação procura-se conhecer as políticas públicas do setor social em preparação ou implementadas pela autarquia de Mafra (através da sua câmara municipal) e, simultaneamente, perceber a influência que a interação e o grau de concordância dos diferentes atores sociais envolvidos na programação das políticas sociais do município, exerce no processo de implementação das mesmas, contribuindo, deste modo, para o seu sucesso, ou pelo contrário, funcionando como obstáculo à sua concretização.

Neste sentido, perspetiva-se identificar, quer os desafios, quer os obstáculos, que se apresentam à Câmara Municipal de Mafra, na implementação das políticas públicas do setor social adequadas à realidade social da sua área de intervenção, enquanto ator privilegiado no domínio da proteção social à comunidade local, que ocupa a função de mediador entre as políticas públicas programadas ao nível nacional e implementadas ao nível local, procurando assim, antever as estratégias de intervenção e avaliar as condições de implementação das políticas sociais no território de Mafra e suas perspetivas futuras.

A presente investigação intitulada, *Políticas Sociais no Município de Mafra: desafios e possibilidades de implementação sob o olhar da Sociologia*, gere a dissertação para a obtenção de grau mestre em Sociologia e foi realizada entre 2014 e 2016. O objetivo deste estudo incide na realização de um diagnóstico prospetivo onde nos propomos encontrar os principais elementos do sistema de implementação de políticas sociais no Município de Mafra, assinalando os objetivos estratégicos do plano de intervenção social programado pela autarquia para o município e a posição dos atores com intervenção social no território, face a esses objetivos e, simultaneamente, a partir



da avaliação das convergências e divergências dos atores perante os objetivos, perceber o grau de sucesso de implementação das políticas sociais neste Município.

Esta investigação desenvolveu-se em torno da seguinte pergunta de partida: *“Quais os problemas/obstáculos, dilemas e desafios associados à implementação das políticas públicas do setor social no Município de Mafra?”*. De modo a dar resposta a esta pergunta, delineámos 3 questões de investigação, designadamente:

- 1) Qual o grau de sucesso, expectável, para a implementação das políticas públicas no município de Mafra?
- 2) Que consensos e que conflitos emergem entre os diferentes atores (autarquia, organizações do terceiro setor, partidos políticos com representação municipal e agrupamentos escolares) face às políticas sociais em implementação ou programadas no Município de Mafra?
- 3) Quais as políticas sociais que poderão vingar e quais as que terão dificuldades na sua implementação face às convergências e divergências apresentadas pelos diferentes atores envolvidos em relação aos meios de que dispõem?

No seguimento da pergunta de partida e das questões operacionais que servem de base à nossa investigação, elaborámos um conjunto de objetivos a atingir e, partindo de um objetivo geral que consiste em “antecipar e caracterizar os potenciais obstáculos, dilemas e desafios que envolvem a implementação das políticas públicas do setor social no município de Mafra”, selecionámos 3 objetivos específicos, que consistem em:

- 1) Identificar as políticas sociais em implementação ou preparadas para o Município de Mafra;
- 2) Avaliar o grau de concordância dos diferentes atores sociais do Município de Mafra face às políticas sociais implementadas ou programadas pela Autarquia;
- 3) Identificar os fatores críticos no sucesso de implementação das políticas sociais no município de Mafra, em função do grau de concordância dos atores;
- 4) Perceber quais as políticas sociais que, face às convergências e/ou divergências dos diferentes atores, apresentam condições para vingar ou, pelo contrário, terão dificuldades em se implementar.

Para que tal fosse concretizado, a nossa investigação foi dividida em três partes.

Na primeira, de cariz teórico, fez-se o enquadramento da problemática de investigação, a conceptualização do objeto de estudo e o enquadramento epistemológico-metodológico. Os conteúdos desta parte foram estruturados em 4 capítulos. No primeiro capítulo procedemos à elaboração do “estado de arte” relativo ao

objeto de estudo, mais concretamente, a problemática que envolve a programação e implementação das políticas públicas, incluindo as políticas sociais, ao nível das estruturas de governação local. No segundo capítulo, fizemos a caracterização do Município de Mafra, descrevendo, além de aspetos referentes à sua localização geográfica e estrutura administrativa, a tradição política deste município no período que vai desde a instauração do regime democrático até aos dias de hoje. O terceiro capítulo foi dedicado ao enquadramento epistemológico-metodológico, onde refletimos sobre os “estudos prospetivos” e a sua importância nas investigações sociológicas.

A segunda parte do nosso trabalho é dedicada aos procedimentos metodológicos utilizados nesta investigação. Apresentamos os métodos e técnicas de investigação que utilizámos e a forma como foram operacionalizados.

Por fim, na terceira parte desenvolvemos a análise empírica, englobando num primeiro capítulo a caracterização do sistema em estudo, num segundo capítulo apresentámos dados e reflexões da análise estratégica de atores, num terceiro capítulo efetuámos uma caracterização das políticas sociais em implementação no município e o posicionamento dos atores em relação às mesmas, num quarto capítulo apresentámos uma reflexão sobre as políticas sociais com maior possibilidade de sucesso de implementação, de acordo com o posicionamento dos atores e, por fim, num sexto capítulo efetuámos uma compilação da informação exposta nos capítulos anteriores, em jeito de considerações finais do estudo realizado.

No decorrer da investigação tentámos que o uso dos métodos e das técnicas ao nosso dispor, fosse o mais adequado possível ao estudo que nos propúnhamos realizar. Deste modo, procurámos ir ao encontro dos atores com intervenção social no território, com o sentido de evidenciar, quer os objetivos estratégicos do plano de intervenção social elaborado em rede social pela autarquia de Mafra, que apresentam melhores condições de implementação, tendo como referência os consensos destes atores na sua concretização, quer os objetivos que terão maior dificuldade de implementação, motivada por um comportamento marcado pela divergência entre os atores e, assim, entender os dilemas e os desafios que se apresentam à autarquia de Mafra na implementação das políticas sociais no seu território.

## **1ª Parte**

## **Capítulo I – O Poder Local e o Setor Social em Portugal**

### **1 – O Poder Local em Portugal**

Na sequência de uma tendência verificada nas duas últimas décadas do Séc. XX, no decorrer das quais os países da Europa apostaram na descentralização administrativa como componente essencial do processo de construção da Democracia e do Estado Democrático, os municípios portugueses assumiram um papel essencial no desenvolvimento das comunidades locais e na resolução de muitas das suas necessidades. De modo progressivo, após a democratização do Estado instituída com a revolução de abril de setenta e quatro, a sua intervenção alargou-se e diversificou-se, respondendo às exigências de uma sociedade e de uma economia em continuada transformação. Segundo Caldeira (2013), a referida evolução implicou, necessariamente, a adoção de novas políticas municipais, influenciadas por novas prioridades, novos sistemas de gestão da “coisa pública” e novos atores sociais. Entre as principais prioridades incorporadas na ação dos municípios, contam-se a solidariedade social, a educação, a saúde e o ambiente.

Neste sentido, desde a democratização do Estado que as entidades públicas e, em particular o poder local, exercem um papel fundamental na promoção do desenvolvimento local, não só através das funções que detêm, mas também por via dos incentivos e dos apoios que podem fornecer às suas populações.

A importância do poder local no contexto do desenvolvimento dos territórios decorre de vários fatores. Por um lado, o facto das estruturas locais disporem de um conjunto de funções cujo exercício pode contribuir para o progresso local ajudando a melhorar a qualidade de vida das suas comunidades, reabilitando, educando, dando apoio social, planeando, promovendo a habitação e os transportes, a cultura e o ambiente. Por outro lado, tem igualmente grande importância pela influência que pode exercer junto de outros agentes de desenvolvimento, no sentido de proporcionar um envolvimento da comunidade, exercendo uma dinâmica de ação alargada a nível coletivo. Acresce, ainda, o facto de que as Autarquias, para além de possuírem uma legitimidade institucional, são também a estrutura do Estado que está mais próxima dos

cidadãos, o que lhes permite com maior facilidade diagnosticar as necessidades da população e, diretamente intervir junto das comunidades locais. As Autarquias Locais são ainda empregadoras e consumidores, tendo a responsabilidade de organizar de forma sustentável a sua própria unidade produtiva, ajustando-a igualmente às necessidades sociais diagnosticadas.

As autarquias possuem, pois, um importante papel social junto das comunidades locais, assente na operacionalização das várias dimensões de responsabilidade social e na capacidade de colocar em prática essas ações junto da comunidade, tendo por base a dimensão social da autarquia, pela sua intervenção no âmbito do apoio social à comunidade.

### **1.1 - A figura do Poder Local**

A institucionalização do poder local constitui uma das realizações do regime democrático instaurado em 1974, tendo sido elaborada e aprovada a primeira Lei das atribuições e competências dos respetivos órgãos, na Assembleia da República no ano de 1977. Em dezembro de 1979, pela primeira vez, os órgãos autárquicos são eleitos em sufrágio universal e direto, tendo decorrido nesta data, as primeiras eleições para as Autarquias Locais.

No sentido de afirmar a sua posição no ato de governação, a Constituição da República Portuguesa veio consagrar, o atribuir ao poder local Autárquico, o princípio da descentralização administrativa e financeira, de onde deriva a autonomia do poder local face ao poder central, sendo então, atribuídas às Autarquias as competências baseadas na sua função de se constituírem como “Pessoas coletivas territoriais de todos os órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas” (Constituição da República Portuguesa, 1977). Neste sentido, devem, pois, as Autarquias Locais, assegurar os interesses próprios das populações, mediante órgãos próprios por elas escolhidos em atos eleitorais e dispondendo para o efeito, de autonomia administrativa e financeira.

Quanto ao conceito de Poder Local, segundo Sá (2000), este designa o conjunto das autarquias locais, das suas atribuições e competências, e o modo como as mesmas são exercidas, num sistema político e administrativo concreto. As autarquias locais em Portugal compreendem as Freguesias, os Municípios e as Regiões Administrativas.

Segundo o autor, para se conseguir precisar o conceito de Autarquia Local, é fundamental atender à exigência de uma determinada comunidade humana instalada

num território, bem como do direito de exercer com autonomia e iniciativa própria, um conjunto mais ou menos vasto de atribuições e competências de interesse público.

As Autarquias Locais no continente, incluem as Freguesias compostas pelas Juntas de Freguesia e as Assembleias de Freguesia, e os Municípios que incluem as Câmaras Municipais e Assembleias Municipais. Os órgãos municipais tomam decisões ou deliberações através das quais manifestam a vontade própria da pessoa coletiva. Estes órgãos assumem uma função deliberativa, cabendo-lhes tomar grandes decisões de fundo, como é o caso da Assembleia Municipal, ou uma função executiva, aplicando orientações gerais do exercício diário e encarregando-se da gestão corrente dos assuntos compreendidos nas atribuições da pessoa coletiva, funções estas, a cargo da Câmara Municipal e do seu Executivo composto pelo Presidente, Vice-presidente e Vereadores, os quais têm como missão, a gestão permanente dos assuntos da autarquia e são diretamente eleitos pela população local.

O conceito de Local, na análise da sua plenitude, segundo Ruivo (1990), envolve o Local como localidade onde se verificam determinados acontecimentos em que o universalismo social desse local constitui o ambiente de emergência de relações sociais, tanto institucionais, como informais; o Local como posição num determinado conjunto de elementos que se inter-relacionam; o Local como lugar onde se registam atividades específicas concretas e onde nascem estruturas de sentido e elementos que se inter-relacionam. Neste sentido, para o autor a importância dada à cultura política local advém do facto do Local ser o lugar onde se verificam relações sociais situadas em posições relacionais criadoras de um sentido de territorialidade.

Segundo Felizes (2000), associado a um território, existe uma localidade caracterizada por uma identidade onde se verifica uma partilha de hábitos, atitudes e modos de vida comuns que, no contexto das relações sociais que aí se desenvolvem, embora diferenciando cada indivíduo, transmitem um conjunto de valores culturais próprios do local. Deste modo, segundo o autor, nos locais onde se encontram identidades profundamente vincadas, encontrar-se-ão com mais facilidade os consensos necessários à resolução dos problemas e à concretização das políticas públicas locais. Por outro lado, para identidades superficiais, marcadas pela existência de competições entre diferentes interesses políticos, dificilmente se chegará a um entendimento, o que divide a intervenção local, tornando-a vaga e ineficaz.

São os atores locais, que possuem maior conhecimento dos problemas da comunidade local, e, conseqüentemente, maiores esforços reúnem para os solucionar,

marcando a sua visível capacidade de mediação entre o centro e a periferia. Verifica-se, neste sentido, que as políticas executadas no local contemplam as solidariedades primárias constituídas pelas amizades, pela família, pelo bairro e pela vizinhança, na medida em que, só através da mobilização destas solidariedades, é possível a participação dos cidadãos nas políticas locais.

É no local que as políticas globais se concretizam, adaptam e relacionam, e assim, o conjunto dos vários locais constitui a estrutura política nacional. Deste modo, justifica-se a necessidade revelada pelo Estado Central, na existência de formas de Governo Local que funcionem como ponte entre o centro e as periferias, sendo esta ligação fundamental para a manutenção da supremacia e legitimação do próprio Estado.

Por outro lado, segundo Ruivo (1990), o Local necessita da influência política concedida pelo Estado Central por meio dos aparelhos político-partidários e das ligações Local-Central, que permitam o desenvolvimento de uma atividade política munida de um conjunto de especificidades e regras informais adaptadas ao local, permitindo que a periferia subsista, ainda que com alguma autonomia.

A política local tem sido alvo de transformações ao longo dos tempos, que, em consequência, vêm conduzindo à ocorrência de mudanças nas atribuições concedidas ao poder local. Deste modo, as autarquias têm vindo a adquirir uma série de novas competências, no contexto de uma época dominada por movimentos globalizadores, com efeitos que se fazem sentir a vários níveis, envolvendo todos os âmbitos da vida social e das relações sociais então estabelecidas. O poder local deixa, assim, de se apoiar essencialmente em conhecimentos de carácter pessoal, passando a sustentar-se numa rede de conhecimentos formais e informais constituída por grupos, associações e atividades organizadas, tanto de âmbito local, como nacional, onde a denominação e a legitimação tradicionais já não se verificam. Ao mesmo tempo, as populações locais deixaram de se satisfazer apenas com a realização de necessidades individualizadas, exigindo atuações e intervenções de âmbito mais público e coletivo. Tudo isto terá levado a que o Autarca funcione como um mediador entre o Estado Central e a Sociedade Civil, na medida em que, para a implementação de determinadas diretivas nacionais, é importante a iniciativa local.

O progressivo processo de atuação das autarquias no desempenho de novas funções adquiridas com a instauração do regime democrático leva-nos a ter em conta não só “o que se faz de novo”, mas igualmente o modo de “como se faz” a par do

enquadramento político e do poder que envolve toda esta dinâmica que caracteriza a nova atuação do poder local.

Para Barroso (1998), em Portugal a centralização sempre foi uma característica da administração desde o Séc. XIX, uma vez que, nunca existiram órgãos regionais de governo com autonomia, sendo que os distritos foram criados pelo poder central.

Durante o Estado Novo, segundo Barreto (2013), verificou-se mesmo um aumento da centralização em que o poder central tudo decidia de forma inacessível, daí as autarquias estarem totalmente dependentes deste poder, não tendo qualquer grau de autonomia, nem a nível financeiro, nem a nível das suas competências. Relativamente às finanças, tinham o que o Governo Central lhes facultava, ao nível das competências, não possuíam quaisquer atribuições, uma vez que, acabavam por ser dependências, no local, do poder central.

Pela Democratização do Estado instaurada com a revolução de abril de 1974, o poder local ganha autonomia e assim ocorre uma transferência de competências entre o Estado Central e o Local, o que constitui uma prática de descentralização de poderes através da qual, o poder local adquire um conjunto de novas atribuições que vêm alterar a sua posição e as suas funções perante o próprio Estado e a Sociedade Civil.

O papel do poder local e a sua forma de atuar são importantes para a concretização das políticas públicas. Neste sentido, a existência de um poder local empreendedor, ativo e com protagonismo são características muito positivas e inovadoras que se irão refletir na proximidade ao cidadão e compreensão das suas fragilidades, e ao mesmo tempo, na procura dos meios mais adequados à sua resolução.

## **1.2 - O Poder Local e o Cidadão**

Na sociedade atual, o conceito de cidadão inclui direitos e deveres de participação cívica, direitos de proteção na adversidade e deveres de solidariedade. Ao Estado é exigido que garanta esses direitos, mesmo que não possa assegurar a totalidade dos serviços. Portanto, será ele o impulsionador das comunidades, procurando alianças na sociedade civil para que a própria possa garantir e fazer valer os direitos dos seus membros.

Desta *rede social* farão então parte a família e a vizinhança, a rede de iniciativa social solidária constituída pelas IPSS e outras associações não lucrativas, as redes públicas garantidas pelo Estado e as redes sociais lucrativas garantidas pelo Mercado.



Neste contexto, a sociedade civil vem intervindo progressivamente, de forma a garantir que o Estado diligencie no sentido da preservação dos direitos dos cidadãos.

A experiência de cada cidadão na sua relação com o poder, enquanto ato de soberania, indica que ao longo da sua vida são poucos os atos com que se vê enquadrado neste setor, assim como os círculos dentro dos quais se desenvolve a participação institucional da sua própria existência. Estes não vão, portanto, muito além do sítio onde vive ou trabalha, da região em que se insere e do país a que pertence. Na organização do seu dia a dia o cidadão é confrontado frequentemente com atos reguladores que provêm das autoridades locais, como a Junta de Freguesia, a Câmara Municipal, ou outras entidades ditas Comissões de Coordenação mas, nas questões mais gerais e talvez mais estruturantes, as suas referências dirigem-se essencialmente para o Governo Central ou para as respetivas repartições, sediadas na sua cidade ou na sua vila, sendo que, de muitos modos, para o cidadão, o Local e o Central interagem estando longe de se definirem ou de se pretenderem como compartimentos distintos na sociedade à qual pertence.

No entanto, hoje em dia, o quotidiano de todos nós é influenciado por forças que estão muito para além desses dois círculos, não só porque as Leis nacionais são, por vezes, derivadas de estímulos e motivações que se geram para além das fronteiras físicas do próprio país, mas porque cada um, desde o interior do seu pequeno círculo, pode estar em contacto permanente e interativo com o mundo inteiro. O que significa que, o global e o local se cruzam e, em virtude desta universal possibilidade de troca de informações, um episódio insignificante para o mundo, acontecido numa pequena aldeia, que constitui um problema social local, pode, uma vez mostrado ao mundo, desencadear movimentos que o transferem para o centro das preocupações da Humanidade. Neste sentido, o global e o local interagem e o local pode, de repente, tornar-se global.

É o poder local que está próximo do cidadão. Não restando dúvidas que, sobretudo em missões de carácter social, é a nível do Governo Local, que a rapidez e a eficiência de intervenção sobre os problemas do cidadão do local, mais e melhor se fazem sentir, na medida em que o tipo de atuação sobre os problemas sociais diagnosticados a nível local se desenvolve de uma forma personalizada e dirigida para situações reais e concretas. No entanto, e porque o cidadão, além de ser do local, é também do país e do mundo, sobre si, a sua vida e, todos os problemas que o envolvem,

operam outros tipos de intervenção que vão para além do local, e que acabam, muitas vezes, por se sobrepor à sua atuação.

Segundo Silva, (2005), o poder local, do ponto de vista da sua forma de intervenção ao nível da comunidade local, particularmente pela dinâmica de atuação de âmbito social junto da população, tem-se mostrado suficientemente capaz de responder, dentro das suas atribuições, às necessidades sentidas pelas populações locais, contribuindo, de algum modo, para o bem-estar da vida das comunidades no seu território. Neste sentido, o poder local, tem dado um forte contributo para a organização da vida quotidiana das comunidades locais, nomeadamente pela participação autárquica dos agentes locais “nascidos e criados” no seio dessas mesmas comunidades.

Do mesmo modo, torna-se claro que será impossível no futuro prescindir desse contributo de proximidade exercida pelo autarca do local, o qual, por conhecimento pessoal da população da sua área geográfica de intervenção, terá oportunidade de exercer um tipo de ação governativa quase que personalizada e de interação, desenvolvida à medida de cada munícipe, sobretudo, no que se refere à sua missão social traduzida no diagnóstico e intervenção ao nível das necessidades e dos problemas sociais localmente sentidos.

Um poder central prestigiado e competente terá também um importante papel social a desenvolver junto das comunidades locais, no entanto, muito particularmente no setor social, um poder local igualmente representativo e ativo, dotado, quer de meios quer de vontades próprias, pode ser a chave para a resolução dos problemas sociais da comunidade local, contribuindo, deste modo, para o bem-estar e a felicidade quotidiana das populações, que no fundo, é o que pretendem todos os atores envolvidos neste processo.

### **1.3 - A territorialização das Políticas Públicas**

Relativamente ao centro e às periferias, têm sido quase sempre tratados enquanto lugares díspares e distantes. Por regra, a administração é vista como um instrumento ao serviço do Estado que depende do poder central e se caracteriza por ser uma sua unidade. Neste sentido, o centro domina a periferia.

No entanto, esta imagem da administração, marcada pela instrumentalidade, pela unidade e pela racionalidade, está ultrapassada pela atual imagem e desempenho do poder local. O local, em algumas situações e circunstâncias, é autónomo. O local é composto por vários atores e intervenientes, cada um com a sua racionalidade e

personalidade, construída com base nas funções que desempenham, bem como nos interesses e objetivos que representam. O local é redefinido como uma instância mediadora.

Na análise do conceito de local, toma grande importância a cultura política local. Segundo Ruivo (1990), é necessário ter em conta que existem estruturas sociais e modelos de interação específicos de determinado local que podem dar origem a formas também específicas de comportamento político.

Para Ruivo (2000), cada local é um ator coletivo, que tem e cria uma imagem de si mesmo, a qual transmite para o exterior, negociando assim a sua posição na hierarquia dos locais. É aqui que as políticas globais acontecem, se adaptam, tomam forma e se relacionam. O conjunto dos vários locais constitui a estrutura da política nacional.

Segundo o autor, o local não está totalmente isolado do contexto nacional, mas também não está dependente de níveis superiores de poder. O poder central precisa do local para ligar o centro às periferias, sendo esta ligação fundamental para a manutenção da hegemonia e legitimação do próprio Estado. Por outro lado, o local precisa da influência Política concedida pelo Estado, que permite o jogo político com as suas regras informais e especificidades, variantes de local para local.

Neste sentido, a administração local nem sempre depende da administração central e, regra geral, depara-se com um conjunto de constrangimentos que utiliza em proveito próprio, face às estruturas do centro. Aqui, a comunicação entre o centro e as periferias apresenta-se enquanto um fator decisivo, onde o eleito local assume um papel preponderante, de mediador entre o local e o central, que, embora detendo uma autoridade formal, deverá ser uma figura dotada de carisma, e de autoridade informal, ou seja, com prestígio na comunidade. Deve igualmente possuir o apoio de um sistema partidário com forte representação no local.

Segundo Gomes (2003), a territorialidade é definida como um modo de reconfiguração da ação, de acordo com os princípios de proximidade, participação, cidadania, corresponsabilização e autodeterminação, e não mais, um apoio material à atuação do Estado. Nas palavras do autor, estes princípios serão operacionalizados respeitando o conceito de subsidiariedade, através do qual se defende a necessidade de aproximar os centros de decisão e o quotidiano dos cidadãos. Tal implicará a difusão de novos níveis de poder e responsabilidade, que, por um lado, levarão a uma participação inclusiva dos cidadãos na vida democrática e, por outro lado, conduzirão à

autorresponsabilização e reconfiguração do setor social, o que funciona como uma compensação à desintervenção pública. Neste sentido, segundo o autor, emerge uma nova concepção de local com uma função de intermediário entre os vários níveis de poder, proporcionando uma regulação coletiva favorecedora da integração social e territorial e uma reconfiguração do setor social. Do mesmo modo, terá lugar uma modificação cultural da ação pública nas finalidades e no comportamento dos atores, o que implica uma descentralização de poderes, concedendo ao local um conjunto de novas atribuições e responsabilidades, passando por uma maior liberdade de concepção, decisão e implementação de Políticas Públicas.

Segundo Ruivo (2002a), existem nove aspetos a ter em conta na localização das Políticas Públicas, designadamente, a importância do local, dos laços sociais, das diferenças entre os locais, do formal e do informal, do papel do poder local, das redes locais, das pertenças sociológicas ao território, do peso das solidariedades primárias, e, por ultimo, a importância dos atores locais.

Um dos primeiros aspetos a ter em conta na localização das Políticas Públicas, segundo o autor, é a importância de cada local, constituído por diferentes atores individuais que aí habitam, podendo ter um papel mais ou menos atuante. Em conjunto, todos estes atores individuais concretizarão o ator local coletivo, portador de imagens localmente construídas. Neste contexto, o Local é um produto socialmente construído onde diversos fatores, como a história local e o sentido e as identidades locais, contribuem para essa construção, sendo fundamentais pelo papel que desempenham tanto na atração, quanto na própria execução das Políticas Públicas.

A existência de laços sociais torna-se igualmente importante para o desenvolvimento local das Políticas Públicas, sendo estes construídos nas comunidades constituintes dos locais, onde o conhecimento face a face e outros inúmeros pequenos sinais de proximidade são edificados localmente configurando compromissos e uniões do ponto de vista social, que são determinantes para a construção das relações sociais que, localmente, se vão desenvolvendo. Neste sentido, estas relações sociais subjetivas, assim como as afetividades locais, são fundamentais para a construção da realidade social do local e deste modo, para a manutenção da coesão territorial e da integração social, o que torna as políticas públicas, incluindo as políticas sociais, mais sólidas e eficazes.

Verifica-se, igualmente, que as características definidoras de determinado local variam, podendo influenciar tanto positiva, quanto negativamente a localização e

concretização de determinadas políticas públicas, daí sobressaindo a importância de perceber as diferenças entre locais e o quanto é importante essa distinção. Como é natural, cada local possui especificidades socioculturais com consequências importantes na existência de uma cultura política e de uma prática social específica dos atores locais, num maior ou menor peso das sociedades locais e no envolvimento das chamadas elites locais.

Um outro fator enunciado por Ruivo (2002a) como fundamental na territorialização das Políticas Públicas é a importância dos aspetos formais e informais existentes no território. Para o autor, a implementação eficaz de uma política deve-se apoiar nas redes sociais existentes nesse território, onde uma boa articulação entre atores locais envolvidos, poderá tornar mais eficiente a concretização das políticas programadas pelo Estado Central, inicialmente mais burocráticas e formais. Assim, a informalidade ajudará a traduzir localmente a hierarquia e a verticalidade de que são dotadas as políticas centrais, sendo com o apoio das estruturas locais que estas políticas serão mais facilmente adaptadas ao local e com maiores probabilidades de adesão e participação dos agentes locais.

O papel do poder local e a sua forma de atuar são importantes para a concretização das Políticas Públicas. A existência de um poder local empreendedor, ativo e com protagonismo, são características dinâmicas e inovadoras que se irão refletir positivamente na resolução dos problemas diagnosticados nos seus territórios, antecipando-se a uma mais tardia resposta do poder central.

Ruivo (2002) considera que o poder local deverá ser a essência dos atores locais mais ativos, coordenando os vários grupos existentes no território e dinamizando uma rede de iniciativas e entidades, para a concretização das políticas a implementar. O mesmo autor define as redes sociais locais como a expressão da dinâmica e coesão do local, bem como da sua organização sociopolítica. Como tal, deverão igualmente, ser ponderadas no processo da localização das Políticas Públicas. Segundo o autor, é grande a diversidade de redes que pode existir num local, desde redes abertas, inclusivas e disseminadoras de políticas, até redes fechadas e privadoras dessas políticas. No entanto, o importante é conseguir congregiar as inúmeras redes, criando, o que o autor designa de “(...) casa associativa, uma expressão que aponta para o ninho ou incubadora onde as variadas associações, os variados agentes e instituições de índole local se podem encontrar para concertar e promover as diversas componentes de localização de Políticas (...)” (Ruivo, 2002). As redes sociais locais acabam por constituir formas

privilegiadas de resolução de determinados problemas, quer individuais, quer coletivos, tendo uma importância fundamental na organização sociopolítica local e, sendo decisivas na intervenção do poder local em vários problemas diagnosticados ao nível da comunidade local.

Segundo Felizes (2000), um território pressupõe a existência de uma identidade local que implica uma partilha de modos de vida comuns e de relações sociais que, embora diferenciando cada indivíduo, imprimem um quadro comum de atitudes e valores. Neste sentido, nos locais caracterizados pela existência de identidades fortes e homogêneas, será mais fácil a obtenção de consensos na resolução dos problemas da comunidade e, deste modo, na concretização das Políticas Públicas. Por outro lado, nos territórios marcados por identidades fracas e heterogêneas, onde se regista a existência de competições entre diferentes interesses políticos, será difícil alcançar consensos, sendo a intervenção local dividida e ineficaz.

Para Ruivo (2002a), as Políticas Públicas são executadas no local ao nível micro, no entanto, dentro de um local, existirão múltiplos outros locais, onde se destacam, com grande importância, as solidariedades primárias constituídas pelas amizades, a família ou o bairro, sendo que, é através desta mobilização que se conduzem os cidadãos à participação ativa nas políticas locais.

A última questão importante a ter em conta na programação e implementação das Políticas Públicas no local, segundo a análise de Ruivo (2002a), diz respeito aos atores locais, os quais, em colaboração com as entidades públicas, são os responsáveis pela organização local das estratégias de intervenção que visam a resolução dos problemas da comunidade local. Quanto maior for a ligação dos atores locais ao seu território, maior será o conhecimento que possuem dos problemas locais e, conseqüentemente, a predisposição para os solucionar. Outro aspeto relevante em relação à importância dos atores locais no processo de programação e implementação de Políticas Públicas, é a sua função como mediadores entre o centro e a periferia, onde um elevado poder relacional e protagonismo evidenciado, poderá ser, segundo o autor, decisivo para o sucesso das Políticas Públicas a implementar.

A territorialização das Políticas Públicas tentará conciliar os interesses públicos e os interesses privados de cada indivíduo, levando a que a atuação do governo local, salvguarde e defenda os interesses da população como um todo, mas igualmente, os do indivíduo como uma parte. A finalidade deste processo será também a responsabilização dos indivíduos pelos seus atos, na medida em que os atores deixam de ser determinados

por uma lógica de submissão, para passarem a estar subordinados a uma lógica de implicação, no sentido da concretização das Políticas e da responsabilização pelas respetivas consequências. Neste sentido, segundo Barroso (1997), terminará o mito da unidade e a relação de autoridade deixará de se basear no controle vertical e hierárquico do Estado, para deixar emergir diversos centros de poder, tanto centrais como locais, desenvolvendo-se relações, não verticais e hierárquicas, mas sim horizontais e negociadas.

A territorialização das Políticas Públicas contribuirá para que, a nível do setor social local, se coloquem em contacto diversos atores sociais, como, autarquia, segurança social, instituições de solidariedade social, agrupamentos escolares, forças de segurança, unidades de saúde locais, associações e agrupamentos locais, organizadas em rede social, e restante comunidade local, para que, em conjunto e com o contributo de cada interveniente, seja possível adequar as Políticas Sociais desenvolvidas centralmente, ao contexto de cada realidade local.

#### **1.4 - A Descentralização do Poder**

A descentralização, iniciada a partir da instauração de um do estado democrático, começa a constituir uma alternativa ao estado centralizado, acreditando-se que vem permitir defender e aprofundar a democracia privilegiando a participação dos cidadãos na administração. Assim, a barreira entre a administração e os administradores encontra-se diminuída, na medida em que, estes últimos, verão os seus interesses resolvidos de forma mais célere, dada a sua maior proximidade à administração. Esta proximidade aumenta também, pelo facto de as comunidades locais começarem a possuir um maior grau de autonomia, podendo mais facilmente, gerir, não só os interesses das suas populações, como igualmente, fazê-lo com uma maior adequação das decisões tomadas às situações concretas da sua realidade. Estas decisões serão também mais céleres pois, para além de serem tomadas por atores que conhecem o território, não terão de atravessar todos os patamares burocráticos, uma vez que já não são decididas pelo topo da hierarquia, mas antes, por um nível mais próximo dos cidadãos. Segundo Barroso (1998) o aumento das unidades de decisão numa perspetiva horizontal contribui para promover a inovação e a competitividade, na medida em que daí emerge uma dinâmica de concorrência entre municípios.

Em Portugal, a centralização é uma característica da administração desde o Séc. XIX, verificando-se, inclusive, o seu aumento durante o Estado Novo.

A consciência da necessidade de descentralizar surge formalmente na Constituição de 1976, onde pela primeira vez, é consagrada a regionalização e a descentralização de competências, bem como, a autonomia do poder local e as suas atribuições, sendo a partir de então, que surgem os municípios, as freguesias e as regiões administrativas, como forma de organização do poder local.

A regionalização em Portugal está igualmente prevista na Constituição de 1976, contudo, esta reforma tem vindo a ser sucessivamente adiada pelos vários governos de diferentes quadrantes políticos que se vêm sucedendo. Ainda assim, o movimento regionalista em Portugal tem algum significado, particularmente nas áreas do Porto, Setúbal, Alentejo e Algarve, na medida em que, uma grande parte da população se sente prejudicada pelo notável centralismo que se regista no país, a partir da grande Lisboa e que, ao longo dos anos, tem feito crescer as assimetrias no território português, designadamente entre o Norte e o Sul do país, e entre o Litoral e o Interior, sendo este último o caso mais evidente e de maior relevância, já que uma extensa faixa de território português, mais próximo da região fronteira com a vizinha Espanha, enfrenta graves problemas de desertificação, com um visível atraso de desenvolvimento, muito motivado pelo envelhecimento e pela diminuição da população.

A Constituição da República Portuguesa de 1976, no seu Art.º 239, define que “(A)s atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa”. Sendo assim estipulada a existência de atribuições próprias das autarquias, que seriam reguladas tendo como ponto de partida a existência da descentralização. Verifica-se a partir de então, que o Estado tem vindo a perder a sua centralidade tradicional.

Numa era dominada, simultaneamente, pelos princípios da subsidiariedade e da globalização, o desenvolvimento das sociedades e dos territórios requer a existência de organizações autárquicas cada vez mais eficazes e eficientes, prestadoras de serviços qualificados capazes de responder adequadamente às exigências e às expectativas dos cidadãos do Séc. XXI. As autarquias têm uma importância cada vez maior na qualidade de vida de cada cidadão, tanto pela proximidade, como pela capacidade em proporcionar o desenvolvimento e respostas céleres e eficazes, adequadas às suas necessidades, em vertentes tão amplas e variadas como a intervenção social, a manutenção dos espaços públicos, a ocupação de tempos livres ou as atividades



desportivas e culturais, sendo que, muitas vezes o fazem, dispondo de escassos recursos, quer em meios humanos, quer materiais.

Desde abril de 1974 que, em Portugal, a tendência legislativa passa por alargar o leque de competências e atribuições ao poder local, o que permite uma maior probabilidade de intervenção. Desde a sua criação, que os municípios assumem o papel de motor de desenvolvimento dos seus territórios, promovendo a construção de infraestruturas básicas e necessárias para a vida das comunidades que os habitam. Consequentemente, veem-se debatendo, ao longo dos tempos, com questões associadas ao seu financiamento, assim como, à consolidação do seu papel de mediador entre o poder central e a população, no sentido de garantir os recursos e os meios de desenvolvimento necessários à sua subsistência e ao cumprimento das funções que lhe foram instituídas.

O papel do poder local tem sofrido alterações desde a sua génese. Atualmente os municípios possuem inúmeras competências a seu cargo, desde o planeamento e ordenamento do território, ao ambiente, acessibilidades, cultura, educação, tempos livres, desporto, ação social e saúde, entre outros, estando em causa, o desempenho de um serviço público de qualidade, definido pelos munícipes e prestado com eficiência, eficácia e economicidade.

Segundo João Bilhim (2004), há diversos modelos de relacionamento entre o Governo Central e o Governo Local. O Governo Local pode assumir-se com relativa autonomia, como agência ou como modelo interativo. No que concerne aos modelos de governos locais, estes podem ser classificados em três tipos: modelo patrocinador, modelo crescimento económico e modelo estado-providência. Os quadros que se seguem (Quadro 1 e Quadro 2) apresentam a transcrição desses modelos enunciados pelo autor.

### Quadro 1 - Modelos de relacionamento Governo Central-Governo Local

<b>MODELOS DE RELACIONAMENTO GOVERNO CENTRAL-GOVERNO LOCAL</b>	<b>DESCRIÇÃO DO MODELO</b> João Bilhim (2004)
Modelo de relativa autonomia	Aceita a realidade de Estado-Nação, no entanto, as autoridades locais são dotadas de independência no quadro definido de poderes e obrigações. O mecanismo regulador é a existência de um ordenamento jurídico. As fontes de financiamento provêm dos impostos municipais, o que firma a autonomia e a liberdade para prosseguir as políticas locais.
Modelo agência	As autoridades locais executam no seu território as políticas do Governo Central, sujeitas a um estrito controlo, inclusive, legislativo. Não são lançados impostos locais significativos.
Modelo interativo	Possui um carácter mais indefinido. Existe uma teia de relações entre Governo Central e Governo Local. Os responsáveis dos dois níveis de governação prosseguem finalidades comuns. Há uma partilha de trabalho e a política de impostos não é um fator de diferenciação.

Fonte: Elaboração própria

### Quadro 2 - Modelos de Governos Locais

<b>MODELOS DE GOVERNOS LOCAIS</b>	<b>DESCRIÇÃO DO MODELO</b> João Bilhim (2004)
Modelo Patrocinador	Característico do Sul da Europa. Os eleitos locais utilizam as suas “máquinas” para distribuir favores aos admiradores e apoiantes, como, emprego ou outros benefícios. Como retribuição, recebem um voto a seu favor.
Modelo de Crescimento Económico	Típico da América do Norte. Reivindica como principal tarefa para os governos locais, a promoção do crescimento da riqueza dos locais onde se encontram ancorados.
Modelo do Estado-Providência	Mais visto na Europa do Norte. Perante este modelo, cabe aos governos locais o fornecimento de um vasto leque de bens públicos e, ainda o controlo do ordenamento do território.

Fonte: elaboração Própria

Na generalidade, o sistema português parece possuir características dos três modelos. É, em primeiro lugar, um modelo de patrocínio, em segundo lugar, um modelo de Estado Providência e, em terceiro lugar, não tendo características ainda, já se vai falando em poder vir a ser um modelo de crescimento económico (Fernandes, 2012).

No que respeita ao ser um modelo patrocínio, tem a ver com o facto de a primeira função do político eleito local, girar em torno da satisfação dos interesses locais, através da prestação dos bens públicos. No exercício da sua função o político local procura que esses interesses locais estejam reconhecidos, representados e protegidos a alto nível.

Desta forma, no que respeita ao poder local, estamos perante um contexto recentemente orientado para um paradoxo entre a teoria e a prática, entre a lei e a sua aplicação.

## **2 – A importância do Setor Social a nível Local**

A ação social é um sistema que tem como objetivos fundamentais a prevenção e reparação de situações de carência e desigualdade socioeconómicas, de dependência, de disfunção, exclusão ou vulnerabilidades sociais, bem como a integração e promoção comunitárias das pessoas e o desenvolvimento das respetivas capacidades. Destina-se, também, a assegurar a especial proteção aos grupos mais vulneráveis, nomeadamente, crianças, jovens, pessoas com deficiência e idosos, bem como a outras pessoas em situação de carência económica ou social, disfunção ou marginalização social.

As sociedades atuais, com rápidas transformações nos seus diferentes níveis de organização, conduzem-nos a um novo olhar sobre os fenómenos que envolvem o setor social, obrigando a uma intervenção estratégica, envolvendo um conjunto de ações sociopolíticas, desenvolvidas com o sentido de encontrar os mais adequados projetos e iniciativas de âmbito social a aplicar.

### **2.1- A Economia Social do Terceiro Setor**

Para Almeida (2011), as Instituições Sociais são o conjunto de regras, normas, valores, convenções e hábitos que enquadram a vida individual e coletiva e que, apesar de sujeitas a mudanças, são relativamente estáveis, pois, ao reduzirem o grau de incerteza em que vivem os economicamente mais vulneráveis, não só fornecem a estabilidade necessária para a vida económica e social, como também, tornam possível o seu acesso ao que são considerados os bens essenciais que lhes garantam, igualmente, a estabilidade mínima de que necessitam.

As IPSS enquadram-se num novo setor económico e legal, o designado Terceiro Setor, no entanto, várias são as designações que poderão tomar as organizações não lucrativas, nomeadamente, Organizações Voluntárias, Organizações Intermediárias, Organizações não-governamentais, Economia Social, Organizações da Sociedade Civil, ou ainda, Setor não Lucrativo, porém a terminologia mais utilizada para referir estas organizações é a designação Terceiro Setor, oriunda da tradução *Third Setor*, utilizada nos Estados Unidos da América para designar, do ponto de vista sociológico, as iniciativas de utilidade pública com origem na sociedade civil.

Para distinguir algumas organizações do Terceiro Setor de outro tipo de Instituições Sociais, Salamon e Anheier (1992), citados por Fernandes, (2011), propuseram uma definição composta por cinco atributos estruturais ou operacionais que permitem a diferenciação destas organizações do setor social, como sejam:

- Serem formalmente constituídas, de modo a obterem alguma forma de institucionalização, legal ou não, com um nível de formalização de regras e procedimentos, que lhes permita assegurar a sua permanência por um período mínimo de tempo;
- Terem uma estrutura básica não-governamental, e não estarem ligadas institucionalmente aos governos. Serem privadas;
- Terem gestão própria, de forma a não serem controladas externamente, mas sim responsáveis pela própria gestão;
- Não terem fins lucrativos, os resultados positivos do exercício financeiro passam a resultados transitados, e são, posteriormente, reintegrados na própria Instituição, não sendo possível distribuí-los pelos seus dirigentes;
- Assentarem em trabalho voluntário. Parte da força de trabalho de algumas instituições depende de mão de obra voluntária, portanto, não remunerada, assim como o uso voluntário de equipamento;

Ferreira (2004), acrescenta ainda outros quatro atributos que permitem a diferenciação das Organizações do Terceiro Setor relativamente às restantes organizações sociais, ou seja:

- Serem autónomas, criadas por iniciativa individual, por cidadãos e a sua gestão não fica dependente das autoridades públicas ou outras organizações;
- A sua criação assentar em valores de solidariedade (social, profissional, territorial);
- Estarem inseridas na economia, isto é, terem uma atividade continua de produção de bens e/ou distribuição de serviços;

- Qualquer risco económico ser assumido pelos seus criadores;

Santos (2008) refere que o Terceiro Setor é constituído por um conjunto heterogéneo de organizações, com existência jurídica, institucionalmente separada do Governo e das suas instituições e institutos, portanto de cariz privado, e tem natureza intermédia entre o setor público e o setor lucrativo privado. Apesar de não ter fins lucrativos, adota a lógica de mercado, produção, redistribuição e reciprocidade, e combina recursos financeiros e não financeiros para atingir os seus fins e objetivos que poderão ser de caráter social ou ambiental, envolvendo no seu objeto social, trabalho para a comunidade, luta contra a exclusão social e criação de emprego, resposta a situações públicas deficitárias e, estímulo à participação em atividades socialmente uteis (Santos, 2008, pp.459).

Segundo Franco *et al* (2005), as organizações do Terceiro Setor abrangem um conjunto de organizações formais ou informais, religiosas ou seculares, constituídas por pessoal remunerado ou somente voluntários, ou incluindo ambas as situações. Podem assumir funções de expressão (na defesa de causas, expressão cultural, organização comunitária, proteção ambiental, direitos humanos, religião, defesa de interesses, e expressão política), ou assumir funções de serviço, nomeadamente, de saúde, educação, sociais, entre outros.

As organizações do Terceiro Setor apresentam-se, assim, de acordo com um sistema de classificação que as categoriza segundo as suas áreas de atuação.

Na sociedade atual, o conceito de cidadão inclui direitos e deveres de participação cívica, direitos de proteção na adversidade e deveres de solidariedade. Ao Estado é exigido que garanta esses direitos, mesmo que não possa assegurar a totalidade dos serviços. Portanto, será ele o impulsionador das comunidades, procurando alianças na sociedade civil para que a própria possa garantir e fazer valer os direitos dos seus membros.

Desta rede social farão então parte a família e a vizinhança, a rede de iniciativa social solidária constituída pelas IPSS e outras associações não lucrativas, as redes públicas garantidas pelo Estado e as redes sociais lucrativas garantidas pelo Mercado. Neste contexto, a sociedade civil vem intervindo progressivamente, de forma a permitir que o Estado diligencie, garantindo os direitos dos cidadãos.

## 2. 2 - As Instituições de Solidariedade Social

Nos últimos anos, e como resultado do agravamento da crise financeira que tem afetado muitos países, nomeadamente no continente Europeu, a atenção tem-se voltado para um conjunto de organizações de caráter associativo integradas no designado terceiro setor.

Em Portugal, o designado terceiro setor é dominado pelas chamadas Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), que são entidades constituídas por iniciativa de particulares com o objetivo de ajudar as pessoas da comunidade a superar as dificuldades sentidas, sendo elementos fundamentais no desenvolvimento das sociedades modernas, pelo papel de proteção social e pela intervenção que preconizam na dinamização da economia nacional.

As IPSS, constituídas sem finalidade lucrativa, por iniciativa de particulares, dão expressão organizada ao dever normal de solidariedade e de justiça social entre os indivíduos. Estas Instituições revestem uma das seguintes formas: associações de solidariedade social; associações de voluntários de ação social; associações de socorros mútuos; fundações de solidariedade social e irmandades da misericórdiosa.

A par das IPSS, a Lei nº 101/97, de 13 de setembro, estende-se às cooperativas de solidariedade social e Casas do Povo, para que prossigam os objetivos previstos no art.º nº 1 do Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social, concedendo-lhes os mesmos direitos, deveres e benefícios das IPSS. Estas denominam-se Instituições Equiparadas a IPSS e integram, igualmente, a Rede Solidária.

O terceiro setor é um setor estratégico que vem assumindo ao longo dos tempos uma importância social e económica de elevado relevo, refletindo-se na rentabilidade e crescimento da economia nacional, uma economia que se pretende rever à escala global, e que, toma por isso a dimensão de uma economia social. Quando em tempos de conjuntura económica difíceis, observa-se que se intensificam e agravam os riscos sociais, pelo que, as organizações deste setor assumem uma função essencial na prestação de um serviço social à comunidade. Ducker, citado por Pereira (2013) alerta para a “emergência do «Terceiro Setor»” conotando-o como “o [setor] das organizações sem fins lucrativos e de serviço público”, referindo-se às organizações do Terceiro Setor como “[e]las são viveiros da independência e da diversidade, guardiões de valores e uma fonte de cidadania da sociedade civil”.

O conceito de Economia Social, ou Terceiro Setor contempla assim, as atividades privadas de utilidade pública com origem na sociedade civil. As organizações deste setor caracterizam-se por estar formalmente institucionalizadas com órgãos de gestão próprios, terem origem privada, envolverem trabalho voluntário e não terem fins lucrativos, no sentido em que os lucros não são distribuídos por um dono ou por uma entidade patronal.

As IPSS, como principais organizações do Terceiro Setor, desempenham um papel fundamental na nossa sociedade, uma vez que têm por finalidade o exercício da ação social na prevenção e apoio das pessoas nas diversas situações de fragilidade, exclusão ou carência. Estas organizações responsabilizam-se pela prestação de serviços de proteção social às populações mais carenciadas, sendo tal papel delegado pelo Estado que é quem detém a sua tutela e é seu financiador. Deste modo, segundo Almeida (2011), a dinâmica do Terceiro Setor não se pode desenvolver sem ter em conta a sua interligação com o Estado, na medida em que, os dispositivos de regulamentação deste setor são definidos pelo Estado, e é fundamentalmente através das relações de contratualização com os poderes públicos, que o terceiro setor participa na governação societal. No entanto, as orientações políticas atuais direcionam para as próprias Instituições, a responsabilidade pelo seu financiamento e consequente sustentabilidade. Neste sentido, começa a sentir-se o incremento da competitividade no terceiro setor, notando-se uma necessidade permanente de adaptação das Instituições às alterações de mercado e às novas competências que vêm adquirindo em termos de uma maior autonomia e distanciamento em relação à cooperação com a tutela no que se refere à obtenção de subsídios por vias de acordos de cooperação. As Instituições Particulares de Solidariedade Social vêm-se, então, obrigadas a desenvolver modelos de gestão que lhe permitam reduzir a dependência dos financiamentos públicos de forma a garantir a sua independência e sustentabilidade futuras. Sendo entidades sem fins lucrativos, criadas com o objetivo de prestar apoio social à comunidade, económica e socialmente mais desfavorecida, para o conseguir, têm necessariamente a obrigatoriedade de efetuar uma conveniente gestão de recursos, incluindo os seus recursos humanos, os quais, sendo a força motriz da organização, é a si e ao seu desempenho que, em muito, se fica a dever o sucesso da Instituição.

Uma organização de sucesso contribui de forma direta para o crescimento do país. A sua rentabilidade cria valor à estrutura económica da nação, gerando mais riqueza, desenvolvimento e crescimento. Também uma IPSS, embora sendo uma

organização sem fins lucrativos, tem necessariamente de desenvolver com sucesso a sua missão de caráter social, pois a parte da população afeta ao seu objeto social, pelas particularidades que a caracterizam, em muito depende desta estrutura organizativa, para um conveniente acolhimento na comunidade e uma boa integração na sociedade.

### **2.3 - As Redes Sociais**

Citando Bourdieu, o capital social é um dos vários aspetos dos recursos de uma comunidade que dá poder aos indivíduos, às famílias e aos grupos, numa comunidade com capacidade de influenciar os aspetos da vida em que estão envolvidos. Já o capital económico, é a acumulação de recursos que dá a pessoas e grupos o poder financeiro de conquistar influencia. Por seu turno, o capital cultural é a capacidade de compreender e interpretar o mundo à nossa volta de formas mais complexas.

Carvalho & Pinto (2014), citam Bourdieu (1977) referindo-se ao aspeto de que, as pessoas ganham influência se tiverem ideias claras e seguras sobre como interpretar o mundo, tais como as que são fornecidas mediante integração numa cultura comunitária ou familiar. Neste sentido, o capital social é também medido pelas redes vastas e relações de apoio. Gilligan (1993), citada pelos mesmos autores, lembra que a ideia de rede provém da perspectiva da “ética de cuidar”. A autora defende que, no que respeita a valores e políticas subjacentes a serviços de solidariedade social, onde existe solidariedade numa sociedade, as pessoas têm uma “ética de cuidar” e, entendem como bem moral, o facto de cuidarem umas das outras e de interagirem entre si.

A ideia central expressa na reflexão do trabalho em rede, passa por perceber os indivíduos, os grupos e as organizações como pontos que podemos identificar e, as relações entre esses pontos, como ligações. Assim, uma rede consiste num sistema de ligações e de pontos, onde as ligações intercetam os pontos, sendo estas interceções conhecidas, em teoria das redes, como os “nós”.

Nas redes sociais, as pessoas são os pontos e os diferentes tipos de relações, são as ligações entre eles. Neste sentido, podemos olhar para as redes entre prestadores de serviços sociais, exatamente desta forma, como pontos que se ligam em rede, assim como, para as suas ligações com organizações na comunidade, como por exemplo, escolas, centros de saúde e organizações governamentais e não-governamentais. Verifica-se, deste modo, que as redes de pessoas cobrem igualmente as redes de



organizações e assim, ainda que as organizações não sejam redes sociais, as interações entre elas, atravessam as redes sociais.

Segundo Silva, Fialho & Saragoça (2013), as redes sociais surgiram nos últimos anos como um padrão organizacional capaz de expressar, através do desenvolvimento de relações sociais, ideias políticas e económicas de carácter inovador, com a missão de ajudar a resolver alguns problemas de origem social. Para os autores, as redes sociais são a manifestação cultural e a tradução, em padrão organizacional, de uma nova forma de conhecer, pensar e agir. Com influências do pensamento sistémico, as redes dão origem a novos valores, novas formas de pensar e novas atitudes.

Os mesmos autores referem que, o que distingue as redes sociais das redes espontâneas e naturais, reside na intencionalidade dos relacionamentos e nos objetivos comuns estabelecidos entre os elementos que nelas interagem.

Guerra (2006) refere que o conceito de rede começa a ser utilizado para designar uma diversidade de formas organizativas que são interpretadas como o resultado de interações que ocorrem entre diferentes agentes detentores de características heterogéneas. Para a autora, a partir da noção de rede vão emergindo novos conceitos como os de parcerias, coligações, redes, *policy network*, *policy communities*, que tentam analisar a forma como os interesses dos vários grupos sociais se associam, se rompem ou se reestruturam. A autora concretiza, citando Galès & Thatcher (1995), autores que trabalham o conceito de redes no contexto das políticas públicas e que apresentam alguns postulados subjacentes à sua utilização, nomeadamente:

- Todas as Organizações são dependentes de outras organizações, no que diz respeito aos recursos;
- Para atingir os seus objetivos, as organizações devem trocar recursos;
- Embora a tomada de decisões de uma organização esteja sujeita aos constrangimentos gerados por outras, a coalizção dominante guarda uma margem de manobra maior;
- A coalizção dominante aciona estratégias no quadro de regras de jogo que regulam os processos de troca;
- As variações na margem de manobra dependem dos objetivos e do potencial relativo de poder das organizações em presença. O potencial de poder relativo das organizações depende, por sua vez, dos recursos de cada uma, das regras do jogo e do processo de troca entre as organizações.

Assim, os mesmos autores consideram que, num ambiente complexo, as redes são o resultado da cooperação mais ou menos estável, não hierárquica, entre as organizações que se conhecem e se reconhecem, negociam, trocam recursos e podem partilhar normas e interesses.

Na sua investigação em redes de instituições de serviços sociais, Raeymaeckers , citado por Carvalho & Pinto (2014), propõe cinco características distintas das Redes Sociais, que ajudam a perceber o seu significado:

- Fronteira ou Limites da Rede – Aqui, dois fatores são importantes, a geografia e a função. A geografia é essencial, na medida em que a proximidade física cria ou ajuda a manter laços, assim como, a desenvolver novos laços. Os laços que se criam, não são, necessariamente, vivenciados como positivos, podendo mesmo, ter-se um forte laço com alguém com quem se sente alguma frustração. Da mesma forma, ao nível das instituições, o estar na mesma localidade de outra organização, significa que as responsabilidades de ambas se sobrepõem ou interligam, o que pode representar, por um lado, o emergir do conflito, ou por outro, o desenvolvimento da cooperação. A função é também importante, na medida em que, se estabelecem ligações com aqueles com quem partilhamos interesses ou tarefas, sendo que, as instituições estabelecem ligações quando trabalham em responsabilidades associadas. Na prática, torna-se necessário fomentar na localidade o estabelecimento de ligações entre pessoas e organizações similares, de modo a construir uma rede ou fazer com que uma rede já existente funcione com eficácia no cumprimento dos seus objetivos de apoio aos problemas diagnosticados no local;

- Os Laços e os Elos na Rede – No trabalho em rede criam-se laços entre os diferentes intervenientes que conduzem à necessidade de que sejam encontrados os meios mais eficazes para explorar e compreender as pessoas que estão em contacto, assim como, a natureza dos seus laços. No caso das instituições, definir os laços que criam entre si, significa identificar outras organizações relevantes e os canais de comunicação e responsabilidade partilhada entre elas;

- Elos e Ligações ao nível do Individuo – Entre instituições que fazem parte de uma rede, é comum a ocorrência de trocas financeiras e de projetos mútuos, de partilha e reencaminhamento de informação, de partilha de membros e coordenação de casos em comum. O facto de as instituições terem responsabilidades e objetivos semelhantes, não significa que as pessoas destas organizações tenham bons relacionamentos entre si, o que poderá vir a dificultar a coordenação e o desenvolvimento dos trabalhos em rede;

- Perspetiva dos Indivíduos participantes – Todos os indivíduos que fazem parte da rede, embora incluídos em organizações, terão a sua importância individual sobre a eficácia das ligações na rede, ainda que, no contexto das organizações que representam;

- Os Consensos e os Conflitos na Rede – Na intervenção em rede é importante observar a forma como se desencadeiam os conflitos e como se desenvolvem os consensos, e, neste sentido, encontrar as estratégias mais adequadas para gerir conflitos e perceber de que forma as mesmas afetam a eficiência da rede.

Segundo Carvalho & Pinto (2014), as redes têm três funções que ajudam a perceber a sua forma de funcionamento:

- A densidade, que corresponde à existência de ligações múltiplas entre as pessoas na rede. Quanto maior for o número de ligações, mais densa é a rede, resultado da maior oferta de oportunidades de interação, comunicação, informação e apoio que se possa estabelecer diretamente entre os membros;

- A centralidade, que diz respeito à centralização das ligações numa pessoa. Neste caso, a pessoa em quem se centram as ligações, tem maior acesso à informação e pode controlar outras pessoas na rede, nalguns casos, em detrimento de outras, que fazem, igualmente, parte da mesma rede;

- Os agrupamentos, que têm a ver com a maior densidade apresentada por parte de uma rede, podendo originar problemas no estabelecimento e ligações entre partes separadas da rede.

A fragmentação dos serviços públicos com o objetivo da obtenção de um Estado mínimo, levada a cabo pelas reformas do setor público, iniciadas nas últimas décadas do Século XX, conduziu, segundo Bevir & Rhodes (2001), citados por Almeida (2011), à formação auto-organizada de redes nas quais intervêm vários atores sociopolíticos. Estas redes sociais vieram substituir o Estado e o mercado na governação das economias contemporâneas. Por outro lado, a crescente diversidade, dinâmica e complexidade, dos processos sociais nas sociedades modernas contribuíram para o aparecimento de novos problemas.

A governação é, segundo Kooiman (2003), citado pelo mesmo autor, encarada como uma qualidade societal feita de atores públicos e privados que, atuando em diferentes níveis e em diferentes modos e ordens de governação, procuram novas soluções face à mudança, à diferenciação e à complexidade dos processos sociais.

Neste sentido, reconhece-se que o papel do Estado se transforma, assistindo-se à passagem de um governo hierárquico, para formas mais horizontais de governação.

Surgem novos processos, mecanismos e atores cujas relações estão constantemente a mudar, assim como as suas fronteiras de atuação. Estado, mercado e sociedade civil associam-se de forma diversa na resolução de novos problemas e na criação de novas oportunidades. Neste contexto, o terceiro setor tem vindo a desempenhar nas últimas décadas um importante papel nas sociedades contemporâneas, onde se evidencia a importância dos atores deste setor como parceiros privilegiados no processo de governação, em particular, ao nível local. Igualmente, segundo Alves (2012), a Rede Social, um novo modelo de planeamento e de intervenção social no campo das políticas públicas, especificamente no das políticas sociais, representa e exige a responsabilização de um conjunto significativo de atores sociais locais, com especial enfoque nas autarquias, enquanto atores privilegiados para assumirem a função de arranque e de facilitador dos processos de germinação, dinamização e gestão das parcerias locais.

### **3 – As Políticas Públicas de Intervenção Social a Nível Local**

Com a expansão da democracia, o papel do Estado perante a sociedade sofreu profundas alterações, registando-se ao longo dos tempos, significativas mudanças nas responsabilidades que vem assumindo, sendo que, a sua principal missão se deverá relacionar com o desenvolvimento de ações que visem proporcionar o bem-estar dos cidadãos, indo ao encontro dos problemas da sociedade e organizando estratégias de intervenção que visem a sua resolução.

Para tal, os governos necessitam de desenvolver diversas ações e de atuar em diferentes áreas, como sejam, entre outras, o setor social, a educação, a saúde, a segurança, a cultura e o meio ambiente, tomando decisões, organizando planos, estabelecendo metas e executando ações que serão implementadas, quer a nível nacional, quer local, com o sentido da resolução de problemas de interesse público, ou seja, serão programadas e projetadas um conjunto de ações políticas com o sentido de criar condições estruturais que funcionem como mecanismo de solução de problemas. Estas ações políticas direcionadas para o interesse público são as Políticas Públicas e destinam-se a ser implementadas, tendo em vista a resolução dos problemas da sociedade.

As Políticas Públicas envolvem um processo complexo constituído por um fluxo de decisões e ações praticadas por diversos indivíduos e órgãos da sociedade, que virão a ter consequências diretas, quer na manutenção do equilíbrio, quer na diminuição do desequilíbrio social. Segundo Rodrigues (2014), a ação pública exerce-se atualmente sobre problemas de grande diversidade e complexidade, como sejam, os problemas sociais e de desigualdade, os problemas económicos e de sustentabilidade dos modelos de desenvolvimento, os problemas ambientais e energéticos, assim como, de segurança e soberania, articulando-se em múltiplos níveis de decisão e ação, nomeadamente, ao nível local, regional, nacional e internacional.

Neste sentido, torna-se de relevante importância conhecer o papel do estado nos processos de desenvolvimento de Políticas Públicas em interação com os diferentes atores sociais envolvidos direta e indiretamente na sua formulação e execução.

Reconhecendo que os espaços onde essas interações ocorrem são lugares de conflito e negociação, os processos de formulação, gestão e avaliação de Políticas Públicas, sofrem influência destas interações conduzindo, nomeadamente, em diversas ocasiões, à ocorrência de mudanças na própria institucionalidade do estado, através da criação/extinção de órgãos dos processos legislativos e de ação judicial. Neste processo, é igualmente importante contemplar as Políticas Públicas não estatais, em especial no que se refere às propostas e práticas de organizações não-governamentais.

### **3.1 – Conceito de Políticas Públicas**

Segundo Rocha (2010), o que é realmente importante para o estudo das Políticas Públicas, são as decisões políticas que têm impacto na vida dos cidadãos ou no resultado da atividade governamental. Para o autor, uma das definições que melhor permite explicar o que tradicionalmente se entende por Políticas Públicas é dada por Dye, (1975), “*Public Policy*”, *public policy is whatever governments choose to do or not to do*”. Relativamente à afirmação, o autor especifica que, em primeiro lugar, tratam-se de políticas desenvolvidas pelo governo e outras autoridades públicas, onde os atores não-governamentais podem apenas participar e influenciar o seu desenvolvimento. Em segundo lugar, tratam-se de escolhas que visam a produção de resultados, tais como, por exemplo, o aumento de rendimentos dos mais desfavorecidos ou o aumento do nível de formação e educação, pelo que as políticas incluem, não apenas a criação de uma lei,

mas também as ações subsequentes destinadas a implementar a decisão formulada em lei. Em terceiro lugar, as políticas referem-se ao que os governos fazem, e não ao que tencionam fazer. Em quarto lugar, as políticas públicas podem ser positivas ou negativas, tendo impactos para a sociedade e para alguns dos seus grupos. Finalmente, a formulação de uma política, se for positiva, acaba por tomar a forma de uma lei.

Ao longo dos anos, vários autores se têm dedicado ao estudo deste tema que envolve as Políticas Públicas apresentando a sua visão particular e respetiva definição para o conceito, como se expõe no Quadro 3.

### Quadro 3 – Definição do Conceito de Políticas Públicas

Autor	Definição
Easton (1965)	Um sistema, ou seja, uma relação entre formulação, resultados e ambiente. As Políticas Públicas recebem <i>Inputs</i> dos Partidos, dos Media, e dos grupos de interesse, que influenciam os seus resultados e efeitos.
Dye (1975)	O que o Governo escolhe fazer ou não fazer.
Lynn (1980)	Um conjunto de ações do Governo que irão produzir efeitos específicos.
Peters (1986)	É a soma das atividades dos Governos, que agem diretamente ou através de delegação e que, influenciam a vida dos cidadãos.
Mead (1995)	Um campo dentro do estudo da Política que analisa o Governo à luz de grandes questões públicas.
Guareschi (2004)	O conjunto de ações coletivas voltadas para a garantia dos direitos sociais configurando um compromisso público que visa dar conta de determinada investigação, em diversas áreas. Expressa a transformação daquilo que é o âmbito privado em ações coletivas no espaço público.
Souza (2006)	Campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o Governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). Mecanismo de solução de problemas da sociedade.
Boneti (2007)	O resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelece no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos económicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil. Tais relações determinam um conjunto de ações atribuídas à instituição estatal, que provocam o direcionamento (e/ou redirecionamento) dos rumos de ações de intervenção administrativa do estado na realidade social e/ou de investimentos.

Fonte: Adaptado de Carvalho, Barbosa & Soares (2010)

### 3.2 – Fases do ciclo das Políticas Públicas

Carvalho, Barbosa & Soares (2010) referem que todo e qualquer processo político começa quando um ou mais atores da sociedade identificam uma necessidade ou um problema, ou sentem que as ações do governo afetam negativamente algum segmento da sociedade. Citando diferentes autores e estudos desenvolvidos nesta área, os mesmos referem que este processo político é composto por várias etapas, ou seja, o ciclo das Políticas Públicas contém várias fases, designadamente, o agendamento, em que são selecionadas as prioridades de intervenção, a formulação, em que são apresentadas soluções ou alternativas, a implementação, em que são executadas as Políticas e, a avaliação, em que ocorre a análise das ações tomadas. Embora diferentes autores identifiquem várias etapas, fases ou sequências neste ciclo político, estas quatro etapas são consideradas pela maioria dos estudos nesta área e podem ser resumidas da seguinte forma:

- A definição do problema e o agendamento referem-se ao contexto e ao processo de percepção de um problema como problema político, ao debate público sobre as suas causas e à entrada do problema na agenda política. Dada a impossibilidade de todos os problemas existentes na sociedade serem atendidos, em virtude da escassez dos recursos necessários, nesta primeira fase da formulação das políticas públicas, que corresponde ao agendamento, serão selecionadas as questões a serem discutidas pelo governo. Neste sentido, este processo que consiste no estabelecimento de uma listagem dos principais problemas da sociedade, envolve a emergência, o reconhecimento e a definição dos problemas em questão e, conseqüentemente, a seleção daqueles que poderão ser atendidos por serem considerados prioritários;
- A formulação das medidas da política e legitimação da decisão, diz respeito ao processo de elaboração dos argumentos explicativos da ação política, ao desenho dos objetivos e estratégias de resolução do problema, à escolha de alternativas, e à mobilização das bases de apoio político;
- A implementação consiste nos processos de aprovisionamento de recursos institucionais, organizacionais, burocráticos e financeiros para concretização das medidas da política. Esta fase pode ser considerada como um processo de interação entre a determinação dos objetivos e as ações empreendidas para os atingir;
- A avaliação e a mudança incluem os processos de acompanhamento e avaliação dos programas de ação das políticas públicas com o objetivo de aferir os seus efeitos e

impactos, e ao mesmo tempo, medir a distância em relação aos objetivos e metas estabelecidos, avaliar a eficiência e a eficácia da intervenção pública, determinar os processos de modificação dos objetivos e dos meios políticos decorrentes de novas informações e de alterações no contexto de espaço e de tempo, a partir dos quais se inicia um novo ciclo político em que as etapas se repetem.

### **3.3 – Implementação das Políticas Públicas**

A implementação é tida como uma das fases mais importantes neste processo político que, segundo Viana, citado por Carvalho, Barbosa & Soares (2010), pode ser considerada como decisória na execução das Políticas Públicas, influenciando o seu resultado. Najam, citado por Sagatto (2012), define-a como um estado em que se alcançam os objetivos da política, sendo a ação de implementar, um processo onde tudo acontece na tentativa de atingir o propósito da mesma. A implementação é, assim, uma etapa dinâmica que pode ser considerada como um processo de interação entre a determinação dos objetivos e as ações empreendidas para os atingir, como sejam, o planejamento e a organização do sistema administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos, necessários à realização e desenvolvimento de todos os procedimentos que têm em vista alcançar o que é pretendido com a política pública programada.

Neste processo, os autores atrás enunciados referem que as Políticas Públicas sofrem influências de circunstâncias externas aos agentes que as planeiam e implementam, as quais tornarão ou não possível a sua implementação. Os mesmos autores adiantam que esses fatores externos envolvem, além das próprias características da política em termos de causa-efeito, a adequação, suficiência e disponibilidade de tempo e de recursos afetos, e, igualmente, a existência de vínculos e dependências externas, assim como, outros fatores que envolvem a compreensão e a especificação dos objetivos a atingir e dos procedimentos a desenvolver, além do tipo de comunicação, coordenação e obediência entre as entidades envolvidas.

Verifica-se, assim, que a implementação das Políticas Públicas poderá ser comprometida por um diversificado número e tipo de obstáculos relacionados, quer com a própria política, quer com fatores que lhe são externos, mas que, de alguma forma, lhe estão associados influenciando tanto positiva como negativamente a sua concretização.



Najan, citado por Sagatto (2012), faz referência ao fracasso na implementação das Políticas Públicas, como sendo o resultado de duas abordagens antagônicas, designadamente o *top-down* e o *bottom-up*. Relativamente ao *top-down*, é uma abordagem que retrata a decisão política de uma perspectiva autoritária que aproxima a implementação da formulação e caracteriza-se por ser um processo linear, que atua de cima para baixo, num movimento que se inicia nos mais fortes, terminando nos mais fracos e que se desloca dos centros para as periferias. Já o *bottom-up*, é uma abordagem que leva em consideração a complexidade do processo de implementação, o qual acaba por modificar a formulação da política. De entre os motivos que fazem acreditar nesta visão, encontra-se a crença no facto de que, por um lado, uma política formulada é vaga e ambígua e, por outro lado, há uma multiplicidade de atores envolvidos no processo de implementação que exercem a sua força e influencia. Esta tese é igualmente referenciada por Segatto (2012) referindo os muitos estudos organizacionais que já abordaram este tema, nomeadamente os desenvolvidos por Pressman & Wildavsky (1984) que mostram como a presença de diversos atores com perspectivas e visões distintas gera distorções e falhas na implementação.

No entanto, verifica-se a não existência de grandes consensos na literatura de implementação de Políticas Públicas sobre os fatores que afetam esta fase, o que se pode comprovar observando a síntese de argumentos teóricos de vários autores que desenvolveram estudos sobre implementação de Políticas Públicas, que se expõe no Quadro 4.

## Quadro 4 – Implementação de Políticas Públicas

Correntes/Autores	Principais Argumentos
Van Meter & Van Horn (1975)	A participação dos implementadores na fase de formulação aumenta a clareza da política e diminui as resistências.
Sabatier & Mazmanian (1995)	Para o sucesso do processo de implementação, os objetivos devem ser precisos e claramente hierarquizados, deve haver a incorporação de uma teoria causal válida, fundos adequados para a implementação, o número de pontos de veto deve ser minimizado, sanções e induções para diminuir a resistência, as decisões na implementação devem-se basear nos objetivos da organização, as agências implementadoras devem-se orientar pela legislação e dar prioridade ao programa.
Silva & Melo (2000) Silva (1999)	Troca, intercâmbio, divergência, contradição quanto aos objetivos, ambiguidade de objetivos, problemas de coordenação intergovernamental, recursos limitados, informação escassa e incerteza levam a modificação da política na implementação.
Hill (2006)	A impossibilidade de resolver alguns conflitos durante a fase de formulação da política, a preparação dos implementadores para tomar decisões-chave, as negociações e os compromissos com grupos, influenciam a implementação.
Lipsky (1980)	Os burocratas de nível (professores, médicos, advogados,...) reformulam a política na interação com o cidadão. A entrega de benefícios e sanções estrutura e delimita a vida e as oportunidades dos cidadãos a partir da interpretação das regras e da alocação de recursos escassos.
May & Winter (2007)	Os sinais de superiores políticos e administrativos sobre a importância da política, o modelo organizacional de implementação, o conhecimento e as atitudes dos burocratas de nível que influenciam o seu entendimento das suas tarefas, da situação de trabalho e dos beneficiários e os fatores contextuais que inclui a carga de trabalho, os tipos de beneficiários e outras pressões externas, influenciam a implementação.
Elmore (1989-1990)	Há casos em que há objetivos claros estabelecidos pelo formulador e os implementadores são controlados pelos formuladores. Noutros casos, a liberdade de opção dos implementadores é maior, o conhecimento e a habilidade de resolução de problemas pelos implementadores e as estruturas de incentivos, intercâmbios e recursos são fundamentais.
Matland (1995)	A ambiguidade da política formulada e ao nível de conflito presente tanto na formulação quanto na implementação, são os fatores que caracterizam a implementação.

Fonte: Adaptado de Sagatto (2012)

Segundo Carvalho, Barbosa & Soares (2010), a implementação deve ser considerada como um processo autónomo onde as decisões cruciais são tomadas e não apenas implementadas. Para Najan (1995), citado pelos autores, a implementação significa uma transição para a realização de um programa, onde os agentes implementadores deverão lidar continuamente com ações, ambientes e público-alvo, e ainda, interagirem uns com os outros.

Brynard, citado por Carvalho, Barbosa & Soares (2010), propôs o protocolo “5C”, um modelo de cinco *clusters* de variáveis que permitem uma melhor compreensão da implementação. As cinco variáveis interligadas são: *Content* (conteúdo da política em si), *Context* (a natureza do contexto institucional), *Commitment* (o compromisso dos responsáveis pela implementação), *Capacity*, (a capacidade administrativa dos implementadores), *Clients e Coalitions* (o apoio dos clientes e coligações) e estão sumariamente definidas no Quadro 5:

## Quadro 5 – Implementação de Políticas Públicas – Variáveis “5C”

Variáveis “5C”	Caracterização
<p><i>Content</i> - <u>conteúdo</u> da política em si.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O que se propõe fazer para resolver o problema definido;</li> <li>- A escolha de fins e de meios, bem como, a definição de metas e ações para as atingir;</li> <li>- 3 tipos de Políticas:               <ul style="list-style-type: none"> <li>. <i>Política distributiva</i> – cria bens públicos para o bem-estar geral;</li> <li>. <i>Política regulatória</i> – especifica regras de conduta com sanções por não cumprimento;</li> <li>. <i>Política redistributiva</i> – procura mudar situações de riqueza ou poder de alguns grupos à custa de outros;</li> </ul> </li> <li>- 3 variáveis:               <ul style="list-style-type: none"> <li>. Objetivos – o que a política define fazer;</li> <li>. Teoria causal embutida –problematizar a questão que se propõe abordar;</li> <li>. Métodos – forma de solucionar o problema definido.</li> </ul> </li> </ul>
<p><i>Context</i> - natureza do <u>contexto</u> institucional.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ambiente organizacional em que a política é implementada:               <ul style="list-style-type: none"> <li>. poder, interesses e estratégias de atores;</li> <li>. características das instituições – fatores ambientais;</li> <li>. cumprimento e capacidade de resposta (compromisso).</li> </ul> </li> </ul>
<p><i>Commitment</i> - <u>compromisso</u> dos responsáveis pela implementação.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Influencia todas as outras variáveis;</li> <li>- É importante para todos os níveis em que a Política se passa;</li> <li>- Não só influencia a implementação da política, como também limita a política em ação;</li> <li>- a proximidade para com o problema, implica que as suas prioridades são definidas pelas realidades e preocupações com o seu público alvo;</li> </ul>
<p><i>Capacity</i> - <u>capacidade</u> administrativa dos implementadores.</p>	<p>Variáveis a considerar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacidade administrativa</li> <li>- Carga horária do executor</li> <li>- Treino para execução de tarefas</li> <li>- Fluxo de informações</li> <li>- Recursos financeiros suficientes</li> <li>- Instalações físicas</li> <li>- Tempo disponível para implementação</li> <li>- Necessidade de mudança no conteúdo da política.</li> </ul>
<p><i>Clients e Coalitions</i> - apoio dos <u>clientes</u> e <u>coligações</u>.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O processo de implementação da política depende dos grupos alvo a quem ela se destina;</li> <li>- Determinar os atores e as relações potencialmente influentes, de forma a considerar todos os atores chave.</li> </ul>

Fonte: Adaptado de Carvalho, Barbosa & Soares (2010)

Na literatura científica surgem duas abordagens hegemónicas sobre implementação de políticas públicas, designadamente, uma com enfoque no processo de formulação da política pública, em que as principais variáveis são referentes às normas que a estruturam, e outra que enfatiza elementos dos contextos de ação nos quais a política é implementada, tomando como variáveis as condições dos espaços locais e as burocracias implementadoras (Lima & D'Ascenzi, 2013).

Aceita-se que elementos dos contextos locais de ação, como as representações e valores dos atores, influenciam a execução das políticas públicas, na medida em que conformam a sua compreensão sobre o problema social e sobre a forma de confrontá-lo (Lima & D'Ascenzi, 2013). Reconhece-se, por conseguinte, que o grau de sucesso na implementação de políticas (sociais ou outras) está dependente de fatores de natureza muito diversa, nomeadamente, desde condições objetivas relativas aos recursos endógenos, a dimensões subjetivas de geometria variável relacionadas com os interesses estratégicos dos diferentes atores, e que os espaços onde estes atores sociais interagem, são lugares de conflito e de disputa e, simultaneamente, de construção e negociação de convergências e sinergias. Segundo Silva e Melo (2000) a desocultação e compreensão dos diversos fatores que envolvem a programação e a implementação das políticas públicas do setor social a nível local, constitui um importante exercício cujos efeitos terão como sentido o alcance do sucesso destas políticas.

### **3.4 – Avaliação das Políticas Públicas**

Segundo Rodrigues (2014), as Políticas Públicas são as respostas dos governos aos problemas e aos inúmeros desafios que enfrentam, sobretudo nas sociedades modernas e democráticas. Para a autora, a análise das Políticas Públicas tem como objeto de estudo os programas de ação pública e as decisões políticas, interrogando a génese dos problemas que tais decisões procuram resolver, as soluções formuladas e as condições da sua implementação. Neste contexto, o Estado é entendido como um sistema político-administrativo, cujas atividades se desenvolvem em diferentes níveis, envolvendo diferentes atores e quadros de regras. Assim, e segundo a autora, entende-se a ação do Estado, ou a ação pública ou as Políticas Públicas como o resultado de um processo ou padrão de atividades que envolve diferentes atores, designadamente, governantes, legisladores, eleitores, administração pública, grupos de interesse, públicos-alvo e organismos internacionais, em quadros institucionais e em contextos geográficos e políticos específicos. Deste modo, as Políticas Públicas configuram um

processo complexo e multidimensional, que se desenvolve em múltiplos níveis de ação e decisão, nomeadamente, local, regional, nacional e internacional, visando sempre a resolução de problemas públicos.

A análise de Políticas Públicas tem por objetivo, compreender os modos e as regras gerais de funcionamento da ação pública, analisar as suas continuidades e ruturas, bem como os processos e as determinantes do seu desenvolvimento. Segundo Dye (1995) citado por Rocha (2010), a análise de Políticas Públicas “*policy analysis*” procura saber o que os governos fazem, porque o fazem e que diferença isso faz na sociedade. Neste sentido, seguindo a teoria do autor, a primeira preocupação do processo da análise de Políticas Públicas visa explicar as políticas, seguindo-se as causas da sua programação e as consequências da sua implementação e finalmente, desenvolver teorias aplicáveis em diferentes contextos. No entanto, a análise de políticas visa igualmente ajudar os responsáveis políticos a tomarem as suas decisões.

Segundo Ukles, (1977), citado pelo mesmo autor, o modelo de análise de Políticas Públicas deve integrar várias fases, nomeadamente, o conhecimento do ambiente onde analista e decisor político operam, a identificação da questão ou problema que necessita ser solucionado, a identificação das alternativas apropriadas, a escolha dos critérios relevantes para a seleção das alternativas, os prós e os contras de cada alternativa em termos de critérios relevantes.

### **3.5 – Atores Sociais: Os responsáveis pelas Políticas Públicas**

As Políticas Públicas são definidas por diversos atores sociais dos quais dependem para ser efetivadas. Podendo ser classificados como “públicos” e “privados”, estes atores sociais são os responsáveis por representar os grupos e sugerir as soluções que virão a ser transformadas nas próprias Políticas Públicas. Neste sentido, os atores sociais, segundo Rocha (2010), incluem indivíduos, grupos de interesse ou instituições e dividem-se em dois tipos, os estatais, representando o governo e, os privados, oriundos da sociedade civil.

Os atores estatais são aqueles que exercem funções públicas no estado, tendo sido eleitos pela sociedade para um cargo por tempo determinado (os políticos) ou, os que atuam de forma permanente exercendo serviços públicos (os que operam a burocracia).

Relativamente aos atores privados, são aqueles que não possuem vínculo direto com a estrutura administrativa do estado. Fazem parte desta categoria as instituições, os sindicatos, os partidos políticos, a imprensa, as igrejas, e as associações da sociedade civil organizada. Cada um deles exerce uma função na sociedade, designadamente, no caso concreto das Políticas Públicas, são responsáveis pelas fases do processo de programação, elaboração e implementação das mesmas, onde, seja na identificação dos problemas sociais, ou na elaboração das leis e decretos para tornar as soluções viáveis, cada ator social desempenha um papel que é fundamental neste processo.

Segundo Rocha (2010), a ação dos atores sociais públicos está inserida na dinâmica dos três poderes da administração pública, os poderes executivo, legislativo e judicial, sendo que, ao poder executivo cabe a administração da causa pública, ou seja, garantir a implementação do que é determinado pela lei atendendo às necessidades da população, como sejam, infraestruturas, saúde, ação social, educação, cultura e ambiente, ao poder legislativo cabe legislar e fiscalizar e, finalmente, o poder judicial tem como função, julgar aplicando a lei a qualquer caso concreto que lhe seja colocado resultante da emergência de conflitos de interesses. O autor identifica e classifica esta categoria de atores sociais públicos como os Eleitos, os quais participam no Executivo, como membros do governo, sendo a sua indigitação variável e, independentemente da forma como são escolhidos, constituem o centro da definição das Políticas Públicas uma vez que controlam os recursos financeiros, têm acesso privilegiado aos *mass media*, superintendem no aparelho democrático, tendem a controlar as preferências dos cidadãos, dos grupos de interesse e dos próprios meios de comunicação. O autor afirma, deste modo, que compete, em geral àqueles que desempenham funções parlamentares, definir através das leis o enquadramento das Políticas Públicas. Cabe depois aos servidores públicos (a burocracia), outro grupo de atores públicos, controlar recursos e oferecer as informações necessárias ao processo de decisão das políticas, bem como, operacionalizar as Políticas Públicas definidas.

Já os atores privados, são aqueles que não possuem qualquer vínculo direto com a administração do estado, mas que, igualmente, exercem a sua influência em todo o processo das Políticas Públicas. Rocha (2010), de entre as principais categorias de atores privados, identifica e classifica-os como: trabalhadores, empresas, grupos de interesse, organizações de investigação, e *Mass Media*, descrevendo-os de acordo com a seu modo de atuação e influência na definição das Políticas Públicas.

Os Trabalhadores, são um grupo cuja força resulta de uma ação organizada, na medida em que, a sua atuação é exercida através dos sindicatos, que geralmente estão ligados a partidos políticos. Dependendo da importância do setor no qual atuam, este grupo poderá apresentar um maior ou menor poder de influência.

As Empresas, grupo que exerce uma enorme capacidade de influência sobre as Políticas Públicas, na medida em que o seu poder pode afetar a economia do país, por interferência nas decisões do poder público em favor dos interesses privados.

Os Grupos de Interesse ou grupos de pressão, que são organizações, mais ou menos formalizadas, cujos membros agem em conjunto, de forma a influenciar os seus interesses. Concretamente, os grupos de interesse são formados por pessoas que partilham dos mesmos desejos e que trabalham com o sentido de atingir os seus objetivos, sendo igualmente chamados grupos de pressão, no sentido de que pressionam os órgãos políticos para que determinadas políticas lhes sejam favoráveis.

As Organizações de Investigação podem ser formadas por universidades ou organizações especializadas em pesquisas relacionadas com a área temática das Políticas Públicas. Os resultados das pesquisas poderão conduzir a um processo onde se propõe soluções para os problemas em investigação, com maior incidência nos problemas sociais, influenciando, neste sentido, o processo de programação e implementação das Políticas Públicas neste setor.

Os *Mass Media*, cuja influência no desenrolar do processo político e na decisão das Políticas Públicas, é normalmente evidenciado na fase da formulação. São formadores de opinião tendo assim uma grande capacidade de mobilização, possuindo, deste modo, um certo domínio sobre as Políticas Públicas.

Neste sentido, as Políticas Públicas envolvem um processo complexo, constituído por um fluxo de decisões praticadas por diversos atores sociais, quer públicos, quer privados, cuja influência se torna decisiva em todo o seu processo de desenvolvimento e implementação.

### **3.6 – Políticas Sociais a nível local**

Face aos problemas sociais identificados no território, torna-se essencial desenvolver a nível Local um conjunto de políticas e estratégias de intervenção social adequadas às necessidades sentidas pelas populações, com o fim de possibilitar que



sejam ultrapassadas, quer a privação de recursos vividos, quer a própria dificuldade de acesso aos direitos sociais.

Face à atual conjuntura, a proteção social tem sido uma das grandes prioridades dos executivos municipais, que vêm procurando exercer uma política social e de proximidade no sentido de minimizar algumas das dificuldades, quer de índole social e económico financeira, quer a nível de saúde física ou psicológica, por que passam as famílias mais vulneráveis residentes nos municípios, disponibilizando-lhes igualmente, as condições possíveis, que possibilitem a sua aproximação a um ambiente que envolve alguma qualidade de vida.

Em resultado das transformações sociais que vêm ocorrendo na sociedade, é exigido uma cada vez maior intervenção do poder local em particular das Câmaras Municipais, em favor das populações locais e em todo um processo de desenvolvimento local. Este incremento da intervenção a nível local é o resultado de uma descentralização do poder central para o poder local, através de transferências e atribuições de competências em diversas áreas, como é o caso da ação social. Contudo, apesar de estar prevista na Lei, esta delegação de competências acaba por ser ambígua e pouco esclarecedora das reais competências e do papel das autarquias no domínio do setor social. Para além disso, uma transferência de competências do poder central para o poder local deverá ser acompanhada de recursos financeiros que possibilitem a sua prossecução, caso contrário, a aplicação das mesmas ficará refém dos interesses políticos locais e da sua disponibilidade financeira, o que virá causar desigualdades sociais entre os territórios.

Relativamente à ação da autarquia numa perspetiva de intervenção social na comunidade local, Branco (1989) considera que se pode assinalar a coexistência de um processo de descentralização de competências de algumas funções na esfera social para as autarquias locais, com o desenvolvimento de estratégias que visam reduzir a procura do Estado e a privatização de domínios de prestação de serviços e gestão de transferências sociais. Segundo o autor, numa outra orientação, uma estratégia predominante de diminuição de despesas públicas através da privatização das políticas sociais, acaba por ser concorrente das reformas da Administração Local tendentes a limitar as despesas locais no domínio social, com efeitos diretos nas políticas redistributivas dos serviços locais.

O serviço de Ação Social da Autarquia terá como pretensão privilegiar uma abordagem global, planeada e integrada dos problemas sociais à escala local, fazendo

recurso à estrutura de acordos institucionais e à participação das populações alvo, enquanto sujeitos e protagonistas das suas vidas. Assim, é missão da autarquia, responder com qualidade aos problemas sociais dos munícipes envolvidos na pobreza e na exclusão social, efetuar uma intervenção com a comunidade privilegiando uma aproximação aos cidadãos e respeitando o desenvolvimento humano e social de cada munícipe, desencadear um trabalho no terreno, promovendo uma intervenção multidisciplinar.

As autarquias têm-se vindo a afirmar progressivamente na área da ação social, valorizando o fator humano, o espaço local e as relações comunitárias. “No entanto, o alargamento e aprofundamento da intervenção municipal na esfera social tem-se processado de um modo progressivo e a um ritmo relativamente moderado, pelo menos, se considerarmos a evolução dos investimentos Municipais” (Branco,1989). Neste sentido, e sendo conhecedoras dos recursos e necessidades da comunidade, as autarquias locais promovem a articulação em rede entre o económico e o social numa missão de auxílio na superação dos problemas sociais e da inclusão dos cidadãos, exercendo a este nível, um papel ativo no desenvolvimento social e económico no espaço dos seus territórios.

A organização municipal das políticas sociais em complementaridade com a Segurança Social, assumem-se hoje como o meio de ação social ao nível do Local. Esta intervenção social local procura contemplar a valorização dos recursos e a dinamização das populações locais, apostando na dinâmica local articulada e em parceria com a administração central, integrando simultaneamente as oportunidades e os recursos disponibilizados tanto ao nível nacional, como no plano comunitário.

A Lei nº 169/99, de 18 de setembro, que veio revogar o principal diploma legal em matéria de atribuições e competências das Autarquias Locais (Dec. Lei nº 100/84, de 29 de março), estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias. Esta Lei define para a área social, que as Câmaras Municipais são competentes por designadamente, apoiarem ou participarem, pelos meios adequados, no apoio a atividades de interesse municipal, de natureza social, cultural, desportiva, recreativa ou outra e, participarem na prestação de serviços a estratos sociais desfavorecidos, em parceria com outras entidades competentes da administração central, e prestar apoio aos referidos estratos sociais, pelos meios adequados e nas condições constantes em regulamento municipal.

Por outro lado, a Lei nº 159/99 de 14 de setembro, estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as Autarquias Locais, bem como de delimitação da intervenção da administração central e da administração local, concretizando os princípios da descentralização administrativa e da autonomia do poder local. Estão previstas no mesmo Diploma Legal, no seu art.º 23, as transferências em matéria de ação social do Estado Central para o poder local, concretamente que, os órgãos municipais podem assegurar a gestão de equipamentos sociais, que os municípios integram conselhos locais de ação social e são ouvidos relativamente aos investimentos públicos, e ainda, que compete aos municípios a participação, em cooperação com as instituições de solidariedade social e em parceria com a administração central, em programas e projetos, designadamente nos domínios do combate à pobreza e exclusão social.

Considerando estas definições, pode afirmar-se que, mesmo com a evolução, embora gradual, que tem ocorrido no processo de descentralização de poderes do Estado Central para as Autarquias Locais, as competências do poder central para o poder local na área social, são bastante genéricas e não clarificam em que áreas se pode intervir, nem em que moldes, o que gera discrepâncias entre o que se encontra legalmente instituído e as práticas reais (Ruivo, 2002). Assim, enquanto uma autarquia pode ter uma intervenção bastante dinâmica, outra poderá assumir, por inúmeras razões, uma postura mais recatada, ou até mesmo omissa, remetendo para esferas do poder central, a responsabilidade global da questão da pobreza e exclusão social e do desenvolvimento local.

No já citado Dec. Lei nº 30/2015 de 12 de fevereiro, o Artigo 10º, referente à transferência de competências para a Administração Local no domínio da Segurança Social, no seu ponto 1, alíneas a) e b) prevê a instalação de Redes Locais de Intervenção Social entre os órgãos das entidades intermunicipais em parceria com as Plataformas Supraconcelhias da Rede Social de acordo com as necessidades das populações e as realidades locais, propondo que, neste sentido, os territórios sejam abrangidos por Contratos Locais de Desenvolvimento Social. O mesmo artigo, no ponto 2, alíneas a) e b), propõe que os órgãos municipais e entidades intermunicipais trabalhem em articulação com os Concelhos Locais de Ação Social e as Plataformas Concelhias Supraconcelhias da Rede Social com o sentido da implementação de mecanismos e estratégias de ação em resposta às necessidades sociais das populações, cooperando e articulando com outras entidades, serviços ou setores da comunidade, como sejam, a

segurança social, o emprego e formação profissional, a educação, a habitação, bem como, outros setores que se revelem com importância para a prossecução de ações desenvolvidas para promover a inserção. O ponto 3, nas alíneas a) e b), fala da delegação de competências para os órgãos municipais no domínio da Ação Social pela contratualização através do Centro Local de Ação Social no âmbito dos Serviços de Atendimento e de Acompanhamento Social referentes à Rede Local de Inserção Social contemplando, do mesmo modo, a participação na execução de Programas de Contratos Locais de Desenvolvimento Social.

No entanto, a nível local será possível à Autarquia, dentro das suas competências e de acordo com as suas opções e a sua capacidade financeira, disponibilidades de meios e recursos, ou mesmo, da vontade do seu executivo, exercer um tipo de ação social junto da comunidade, direcionado para a resolução ou a prevenção dos problemas sociais diagnosticados ou previstos na comunidade local, através de um conjunto diversificado de práticas de intervenção social.

Neste sentido, a intervenção social das autarquias deverá estar orientada com vista a atingir um conjunto de objetivos de âmbito social, com o fim de promover e proporcionar aos seus munícipes as melhores condições para uma vida com qualidade. São objetivos de âmbito social da autarquia promover o desenvolvimento concelhio ao nível da ação social, fazer o diagnóstico das necessidades sociais da comunidade, desenvolvendo as ações de dinamização previstas no plano estratégico de intervenção local, executar programas de parceria elaborados a nível concelhio, apoiar as Instituições Particulares de Solidariedade Social, Educativas e outras existentes na área do município, assegurar o desenvolvimento de outras competências que as necessidades socioeconómicas do município considerem importantes e necessárias.

No cumprimento dos objetivos que se propõe a nível social, a autarquia deverá contemplar um tipo de atuação que poderá passar pelo acolhimento e acompanhamento de pessoas e famílias na prevenção e reparação de situações de risco ou exclusão social, pela avaliação de diagnóstico e encaminhamento, pela planificação e avaliação da intervenção quando sinalizado um problema social ou, pela contratualização para a inserção.

A atuação da autarquia no setor social poderá ser desenvolvida através de diversos programas e projetos de acompanhamento e intervenção social, dos quais se destacam, o Banco Local de Voluntariado, a Comissão de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ), o Banco Alimentar contra a Fome, o Programa Comunitário de Ajuda

Alimentar a Carençados (PCAAC), a Rede Social, o Rendimento Social de Inserção (RSI), o Gabinete de Apoio ao Emigrante (GAE), e outros projetos de âmbito social que a autarquia pretenda desenvolver na área do seu território.

## **4 – Governança Pública Local**

Os atores locais e regionais desenvolvem ações conjuntas movidas pela expectativa que têm acerca da capacidade de resolver os problemas da sua região. Neste sentido, as ações estratégicas de caráter político e social geradas pela cooperação entre os agentes locais produzem efeitos significativos no desenvolvimento das comunidades locais.

Segundo Kissler & Heidemann (2006), a governança pública está associada a uma mudança na gestão política, na medida em que se trata de uma tendência crescente para se recorrer à autogestão nos setores, social, económico e político e, conseqüentemente, a uma nova composição de formas de gestão daí decorrentes.

Em relação à esfera local, segundo estes autores, os municípios fortalecem cada vez mais a cooperação com os cidadãos, as empresas e as organizações sem fins lucrativos, na condução das suas ações. Esta cooperação engloba, tanto o trabalho conjunto dos atores públicos, comunitários e privados, quanto o aparecimento de novas formas de transferência de competências e serviços para grupos privados e comunitários.

### **4.1 – Governança – Definições**

A Governança Local, como configuração regional da Governança Pública é, segundo Jann, citado por Kissler & Heidemann (2006), uma forma autónoma de coordenação e cooperação, por meio de redes interorganizacionais, que podem ser formadas por representantes de organizações políticas e administrativas, associações, empresas e sociedades civis, com ou sem organização estatal.

Damkowski & Rosener (2003), citados pelos mesmos autores, definem Governança Local como uma ação conjunta via rede, de todos os *stakeholders* (grupos

de cidadãos, administração, associações tradicionais, clubes, prefeituras, empresas), em prol do bem da comunidade.

A noção de governança deriva do termo governo, o órgão de soberania ao qual cabe a condução política geral de um país, sendo o órgão superior da administração pública. Neste sentido, a governança pode dizer respeito às medidas adotadas pelo governo, na governação de um país, definidas como a forma pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e económicos do país, visando o desenvolvimento e a capacidade do governo planear, formular e programar políticas e cumprir funções.

Segundo Cruz & Marques (2011), o conceito de governança tem por base a premissa de que o estado não é a única estrutura com capacidade para estabelecer as “regras do jogo” e que as interações entre entidades públicas, agentes económicos e sociedade civil, são cruciais para o bem-estar geral das comunidades. Nesta linha de entendimento, a governança define-se como as tradições e instituições pelas quais a autoridade é exercida num país, região ou município, o que inclui:

- a) O processo pelo qual os governos são selecionados, monitorizados e substituídos;
- b) A capacidade do governo formular e implementar, efetivamente, as políticas adequadas;
- c) O respeito dos cidadãos e do estado pelas instituições que governam e as interações económicas e sociais entre si.

A governança é um conceito mensurável, sendo tal possível por meio dos chamados indicadores de governança, o que, na opinião de muitos investigadores, pode constituir uma ferramenta importante para analistas, investigadores e políticos, realizarem uma avaliação dos seus países.

O quadro que se segue (Quadro 6), apresenta as seis dimensões de governança consistentes com a definição de governança atrás apresentada.

## Quadro 6– Governança – Conceitos e Dimensões

Governança – Conceito	Governança – Dimensões
a) O processo pelo qual os governos são selecionados, monitorizados e substituídos.	“Voz e responsabilização” – a capacidade dos cidadãos em participar na seleção dos governos, assim como sobre a liberdade de expressão, a liberdade de associação e a imprensa. Estabilidade política e ausência de violência/terrorismo – percepção sobre possibilidade do governo ser destabilizado ou derrubado por meios violentos ou inconstitucionais incluindo violência política e terrorismo.
b) A capacidade do governo formular e implementar efetivamente as políticas adequadas.	Eficácia do Governo – a qualidade dos serviços públicos, o grau de independência dos serviços face a pressões políticas, a qualidade das políticas formuladas e implementadas, bem como, a credibilidade dos compromissos do governo em relação a essas políticas.  Qualidade regulatória - a capacidade do governo para formular e implementar políticas e regulamentos que permitam promover o desenvolvimento do setor privado.
c) O respeito dos cidadãos e do estado pelas instituições que governam e as interações económicas e sociais entre si.	Estado de Direito – o grau de confiança e de cumprimento das regras da sociedade por parte dos agentes, em particular, a qualidade da execução de contratos, os direitos de propriedade, a política, os tribunais, assim como, a percepção sobre a possibilidade de crime e violência.  Controle da Corrupção – percepções sobre até que ponto o exercício do poder público é utilizado para obtenção de ganhos privados, incluindo todas as formas de corrupção, assim como, a “captura” do estado por elites e por interesses privados.

Fonte: Adaptado de Cruz & Marques (2011)

### 4.2 – “Boa Governança”

A metodologia de governança apresentada permite ainda considerar a existência de vários indicadores de “Boa Governança”, os quais se apresentam no Quadro 7.

## Quadro 7 – “Boa Governança” – Indicadores

Governança – Indicadores	Descrição dos Indicadores
1- Informação	Só é possível estar perante uma “Boa Governança” se existir uma eficaz comunicação e informação acessível a todos nas mesmas condições e critérios. A informação deverá ser clara, objetiva e acessível a todos por igual numa perspetiva de transparência e, é um elemento fundamental de “Boa Governança”.
2- Responsabilidade Social	Cada vez mais, quer o estado, quer as empresas, começam a perceber e a assumir que têm responsabilidades perante os outros na sociedade. A responsabilidade social diz respeito ao papel atribuído às empresas e ao estado, no sentido de se responsabilizarem perante os cidadãos, participando ativamente na concretização dos objetivos relativos à criação de igualdade e equidade social.
3- Transparência de processos	Liga-se diretamente ao estado democrático. Associada ao conceito de democracia, vem a ideia de transparência, liberdade e equidade. Todas as decisões políticas tomadas na esfera pública deverão estar acessíveis ao conhecimento público. A transparência surge associada ao conhecimento e, neste sentido, um processo político só será transparente, se for conhecido, assim como, as alternativas às decisões tomadas pelos decisores políticos.
4- Ética na Governação	Determina o modo pelo qual os indivíduos devem interagir em sociedade, segundo um conjunto de normas, mais ou menos padronizadas, respeitando as decisões, preferências e alternativas dos outros. A presença de ética na governação dita que, todos os atores sociais (estado, organizações, empresas, cidadãos) deverão ser pautados por ações que não coloquem em causa a liberdade dos outros, partindo do pressuposto do respeito pelas dimensões dos outros no seu relacionamento.
5- Eliminação da Corrupção	A corrupção é uma alteração do quadro normal dos valores, ou seja, do quadro ético e moral da sociedade. Quando se praticam atos de corrupção, o quadro ético, moral e de costumes definido para a sociedade, deixa de funcionar. Se a corrupção é o elemento principal, a lógica da liberdade concorrencial fica viciada. A eliminação ou redução da corrupção é um elemento fundamental de “Boa Governança”.
6- Participação	A participação é importante, quer na relação do estado com os cidadãos, quer na relação das organizações com os seus colaboradores. Participação dos cidadãos na sociedade – cidadania- o cidadão participa ativamente na defesa dos seus direitos e dos seus deveres, quando tem capacidade de decisão e crítica. Não há “Boa Governança” se não existir participação.
7- Eficácia e Eficiência	Só com políticas eficazes e eficientes é possível uma “Boa Governança”. Decidir com eficácia gera a criação de políticas eficientes no cumprimento dos objetivos estratégicos que se propõem atingir. Para tal, é necessário que haja participação, reivindicação e cidadania.



8- Equidade e Inclusão	<p>A Equidade permite que todos tenham igualdade de oportunidades no acesso aos recursos.</p> <p>A inclusão decorre da equidade e permite integrar na sociedade, todos quantos se encontram, por algum motivo, fora dela, os socialmente excluídos, concedendo-lhes todos os direitos e deveres que lhes são atribuídos enquanto cidadãos.</p>
------------------------	--

Fonte: Elaborado pela própria

A lógica que está subjacente à “Boa Governança” assenta numa questão de ética, de valores e de moral, que vincula todos e cada um e determina um quadro de valores comum a todos. O que implica, necessariamente a adoção de políticas dirigidas ao cidadão, designadamente, à criação das condições favoráveis à sua integração social e ao seu bem-estar.

### **4.3 – Os três Setores da Governança Pública**

Segundo Kissler e Heidemann (2006), um estado produtor de serviços públicos, é um estado ativo e, a ele se contrapõe um setor privado e um terceiro setor. Este modelo dos três setores obedece, segundo os autores, a diferentes lógicas de gestão, respetivamente, o controle hierárquico no setor público, a concorrência no setor privado e, a solidariedade/negociação no terceiro setor (grupos de voluntários, iniciativas da comunidade, associações, cooperativas, grupos de interesse organizado).

Numa estrutura de governança pública, o estado ativo, nos termos deste modelo dos três setores, transforma-se num estado interventor, que age, principalmente, sobre o setor privado e o terceiro setor, com o propósito de mobilizar os seus recursos e ativar as forças da sociedade civil, o que acaba por valorizar o setor privado e o terceiro setor, perante o setor público. Neste sentido, estado, mercado, redes de atores sociais e sociedade civil, constituem mecanismos institucionais de regulamentação que se articulam em diferentes composições e estruturas. Por isso, segundo os autores, a governança prescreve uma lógica de gestão, tanto para uma organização, quanto para um setor, e é usada como conceito-chave para vários tipos de atividades coordenadas. Em suma, a governança pública agrupa, entre os diferentes atores sociais envolvidos, três lógicas distintas de intervenção, a hierarquia do estado, a concorrência do mercado e a comunicação e confiança da sociedade civil.

#### 4.4 – Governança Local

As condições para a cooperação entre os diferentes atores nas estruturas de governança pública, baseiam-se, segundo Kissler e Heidemann (2006) em pressupostos e consequências incertas. No meio político municipal, a cooperação acontece entre atores não homogêneos, ou seja, os atores políticos estão sujeitos a uma divisão interna entre uma maioria que exerce poder político e uma minoria que se encontra na oposição. Assim sendo, a gestão autárquica é caracterizada, verticalmente, por grupos que se diferenciam por níveis hierárquicos e, horizontalmente, por grupos com interesses comuns. Para estes dois grupos de atores, importa que internamente seja evidenciado o seu estatuto, o que será decisivo para que as suas relações de cooperação com outros atores locais, tenham hipóteses de sucesso.

Nas palavras dos autores, o êxito da governança pública depende da habilidade estratégica dos atores participantes, os quais apresentam interesses próprios e métodos de ação específicos, sendo provável que os diferentes atores cooperem, não só, em função das expectativas de ganho, como também, da pressão que advém da complexidade dos problemas que se propõem resolver. Neste sentido, é facilmente perceptível que cada um dos atores, isoladamente, se sinta impotente diante de um qualquer problema e que apenas o trabalho em conjunto, resultante das relações de cooperação com os outros atores, possibilitará a sua resolução com sucesso.

A cooperação entre os diferentes atores na esfera política local, por um lado, produz ação e, por outro, desenvolve confiança, na medida em que reduz as incertezas geradas pelas diferenças de interesses que movem os atores em posição opositora. Assim, as deliberações municipais em termos de políticas públicas e as estratégias políticas conjuntas que envolvem a programação e implementação das mesmas, fortalecem as interações institucionais entre os atores, o que permite a criação de estabilidade na sua relação e o desenvolvimento de um clima de confiança, importante para a estabilidade das relações de cooperação.

A capacidade estratégica decorrente do desenvolvimento de relações de confiança entre atores, está igualmente representada nas redes de atores sociais. As redes de atores, são feitas de “fios” e de “nós”, onde os “fios” representam as expectativas, os objetivos e as pesquisas em relação à atuação dos atores, e os “nós”, representam os próprios atores nas suas ações conjuntas. “Fios” e “nós” juntos, constituem a estrutura de uma rede. A rede tem a função de reunir atores com interesses

parcialmente diferenciados e parcialmente conflitantes, viabilizando o seu trabalho conjunto. Os atores encontram-se, assim, presos à rede, ou seja, não podem agir de acordo com os seus interesses particulares, tanto quanto seria, eventualmente, do seu agrado, antes, porém, terão de se sujeitar aos processos de negociação e aceitar os resultados negociados, ajustando-se uns aos outros. Deste modo, as redes possibilitam a solução dos problemas, acima de tudo, pela ação conjunta dos atores envolvidos e, a sua estabilidade resulta do bom êxito desta cooperação entre atores.

A capacidade estratégica dos atores na rede, depende da cooperação produzida pelas relações que eles desenvolvem e mantêm enquanto membros da rede, o que assegura a continuidade das redes e, com isso, a estabilidade da governança pública, apresentando-se como o equilíbrio entre a delimitação e a viabilização das ações possibilitadas, ao que os autores chamam de elasticidade da rede, ou seja, as redes ampliam os grupos de atores e criam espaços políticos intermunicipais, como bases abrangentes detentoras de múltiplas opções para novas ações de cooperação, o que conduz à ampliação da estratégia de atores no âmbito municipal.

Segundo Kissler & Heidemann (2006), a capacidade da governança pública para resolver problemas é limitada por cinco fatores, nomeadamente, 1) consensos entre atores, 2) processos de aprendizagem, 3) “regras de jogo” e institucionalização, 4) gestão estratégica e 5) democracia local.

1) Capacidade da governança pública - Neste caso, o ator político é eleito por um determinado período de tempo, sendo a sua legitimidade para atuar na governança pública, circunscrita a esse período. No entanto, muitas vezes os problemas a solucionar, vão além do período de mandato, o que torna necessário a existência de um consenso entre a maioria parlamentar e a oposição, com o sentido de assegurar a continuidade dos trabalhos da rede social e de manter unidos os atores participantes ao longo dos diversos períodos legislativos.

2) Processo de aprendizagem – Nas redes de atores sociais, tendo em vista a sua dinâmica e funcionamento próprio, pressupõe-se que todos os parceiros se envolvam em processos de aprendizagem. Os parceiros das redes, por serem recrutados entre os atores corporativos, serão parceiros no decorrer da sua função na organização a que pertencem, e, não apenas representam a sua organização, como também, precisam de mobilizar e convencer os restantes membros desta para o trabalho a ser realizado em cooperação com terceiros. Neste sentido, a governança pública não pode ser imposta, antes, origina um processo de permuta que oscila entre o topo e a base de toda a organização. Na

governança pública existe um código de conduta entre os atores participantes que, não só se aplica à estrutura da governança, como deve chegar às próprias organizações participantes.

3) “Regras de jogo” e institucionalização – As “regras de jogo” deverão ser negociadas entre os atores e, quando programadas em conjunto, irão fortalecer as relações entre estes. Quando no processo de governança pública se verifica uma forte regulamentação, decorrente, por exemplo, do comprometimento pela assinatura de contratos, a capacidade de inovação acaba por sair restringida. Em contrapartida, uma relação fracamente regulamentada, talvez pela falta de objetivos estratégicos, ou pela precaridade dos mesmos, pode levar a uma incomunicabilidade entre parceiros. Assim, na ausência de “regras de jogo”, o sucesso da governança pública, torna-se dificultado, o que compromete a cooperação entre atores.

4) Gestão estratégica – O processo de governança pública necessita de que sejam efetuados um controle e uma avaliação de resultados, garantindo, ao mesmo tempo, a troca de informações e a comunicação entre os atores, assegurando, deste modo, uma ampla transparência sobre as atividades localmente desenvolvidas. Estes procedimentos dizem respeito ao desenvolvimento de uma ação estratégica. O controlo e as avaliações sobre resultados, reavaliação de metas, de recursos utilizados e de procedimentos adotados, dependem da gestão dos processos de governança pública e da legitimação de atuação dos atores em relação à sua própria organização.

5) Democracia local – Da união dos parceiros locais, resulta uma impulsão positiva para o fortalecimento da democracia. A democratização das redes de atores locais, reside na inclusão de parceiros públicos, privados, do terceiro setor e forças da sociedade civil, estando dependentes de uma sociedade ativa e mobilizadora.

Em suma, o funcionamento da governança pública local, reside na cooperação por meio de alianças e de redes políticas entre um conjunto de atores locais, tendo em vista a resolução dos problemas públicos diagnosticados a nível local.

## Capítulo II – Caracterização do Município de Mafra

### 1– O Município de Mafra

O Concelho de Mafra está situado na orla ocidental do País e integrado na periferia da Área Metropolitana de Lisboa. Confronta-se com os Concelhos de Torres Vedras, Sobral de Monte Agraço, Arruda dos Vinhos, Loures e Sintra, como mostra a Fig.1.



Fig. 1 – Localização de Mafra no Distrito de Lisboa



Fig.2 – Localização Geográfica do Concelho de Mafra

Caracterizado por se apresentar como parte integrante de uma zona diversificada pela sua localização geográfica, fazendo a ligação entre a Capital e o Oeste, e com uma frente de mar de cerca de 11 km, o Concelho de Mafra ocupa na região uma posição de centralidade. Situado às portas da capital, o Município de Mafra tende a adaptar-se às exigências dos tempos atuais, expandindo o seu potencial, aproximando-se das populações e aproximando as populações. Graças à sua proximidade a Lisboa, no entanto, longe da azáfama da periferia da capital, Mafra torna-se um concelho muito atrativo para viver, o que vem, de certa forma, justificar o aumento da população registado nos últimos anos.

Em termos demográficos, e de acordo com os dados dos últimos censos, assistiu-se a um significativo aumento de habitantes no Concelho de Mafra, apontando-se como possíveis razões deste crescimento, a atratividade gerada no território, através da criação de boas condições para a prática das atividades diárias da população, nomeadamente, um moderno e bem equipado parque escolar, assim como, diversas infraestruturas municipais, ligadas à cultura e ao desporto, a par das boas vias rodoviárias que

encontramos ao longo do concelho, incluindo a autoestrada A21 que, como dizem os mafrenses, “ (...) veio aproximar o concelho de Mafra, da capital, do país e do mundo”.

Os dados relativos ao crescimento populacional que Mafra tem vindo a alcançar, bem como a dinâmica dos fluxos migratórios, evidenciam a possibilidade de surgir neste concelho uma população de características heterogéneas. De facto, a existência de uma população heterogénea, com algumas famílias sem qualquer ligação ao território, tem aumentado no concelho, onde muitas pessoas, para fugir à agitação diária da cidade e em busca de uma vida mais calma, adaptam as suas casas de férias e fins de semana enquanto residência permanente. Outras porém, procuram o concelho para viver, sem que existam precedentes, mas igualmente procurando viver melhor. Este fenómeno que tem vindo a acontecer ao longo dos anos, acentuou-se com a construção da autoestrada e com a inauguração do novo parque escolar nas diversas freguesias do concelho.

Mafra parece, assim, começar a tornar-se num concelho deveras heterogéneo, em particular se nos focarmos nas características da população e na sua morfologia. No entanto, tendo em conta os factos e a informação disponível, é um concelho onde se tem vindo a registar um notável desenvolvimento ao nível de diversos setores como, a educação, a cultura, o desporto, a ação social, o turismo, as acessibilidades, entre outras áreas, vendo a sua população trilhar nos últimos anos.

Os Censos 2011, confirmaram Mafra como o concelho da Área Metropolitana de Lisboa que mais cresceu na última década em termos percentuais, tornando-se claro, para quem ali mora e/ou exerce a sua atividade profissional, que a localização geográfica a par das muitas ofertas disponíveis em várias áreas e nos diversos setores de atividade, terão sido um fator preponderante na atração dos milhares de habitantes que escolheram Mafra para viver.

A autarquia de Mafra tem desenvolvido a sua capacidade de tomar decisões em função das condições e necessidades locais assumindo com frequência um papel que se assemelha ao de prestadora de serviços que, em grande parte dos casos, vão além das suas competências, sendo a situação associada às acessibilidades um exemplo disso. O desenvolvimento de não competências pela autarquia, poderá dever-se à sua pretensão em exercer uma política de proximidade com a população, de forma a que, sejam mantidos e criados pelos residentes e pelos novos habitantes, laços de união com o território de forma a que o assumam como seu, participando ativamente e usufruindo do que o concelho tem para lhes oferecer, nomeadamente, do ponto de vista da sua

localização geográfica, das acessibilidades e das infraestruturas diversas criadas para os munícipes.

Em suma, a autarquia mafrense tem procurado desenvolver um sentido de comunidade, procurando que as famílias residam e vivam no concelho, pois Mafra parece não pretender ser apenas um dormitório daqueles que diariamente exercem a sua atividade laboral na cidade de Lisboa ou em outros locais fora do concelho.

## 2- Localização e Divisão Administrativa

Mafra é uma Vila Portuguesa localizada no Distrito de Lisboa, sede de um Município subdividido em 17 Freguesias desde 1985 até à reorganização administrativa de 2013, passando a partir de então, a agregar-se em apenas 11 Freguesias e Uniões de Freguesias. O Município é limitado a norte pelo Concelho de Torres Vedras, a nordeste pelo Sobral de Monte Agraço, a leste pela Arruda dos Vinhos, a Sul pelo Município de Sintra e a Oeste pelo Oceano Atlântico.



Fig.3 . Localização territorial do Concelho de Mafra Fig.4 . Divisão Administrativa do Concelho de Mafra

Distribuído por uma área geográfica de 291 Km<sup>2</sup>, é atualmente um município constituído por 11 freguesias, sendo elas, Carvoeira, Encarnação, Ericeira, Mafra, Milharado, Santo Isidoro, União de Freguesias de Enxara do Bispo, Gradil e Vila Franca do Rosário, União de Freguesias de Azueira e Sobral da Abelheira, União de

Freguesias de Malveira e São Miguel de Alcainça, União de Freguesias de Igreja Nova e Cheleiros e União de Freguesias de Venda do Pinheiro e Santo Estevão das Galés, localizadas e distribuídas geograficamente como mostram os mapas acima representados. Pode afirmar-se que, pela sua localização geográfica, o Concelho de Mafra fica situado entre a terra e o mar, e, assim, assistimos a uma diversificação das atividades que caracterizam cada uma das suas freguesias, motivada pela posição geográfica que ocupam. Deste modo, encontramos as Freguesias da Carvoeira, Ericeira, Santo Isidoro e Encarnação, que se distinguem no concelho por se localizarem na Costa Portuguesa, com as suas praias muito frequentadas, quer pela população local, quer pelos inúmeros veraneantes que anualmente aí se deslocam, sobretudo à Ericeira em período estival.

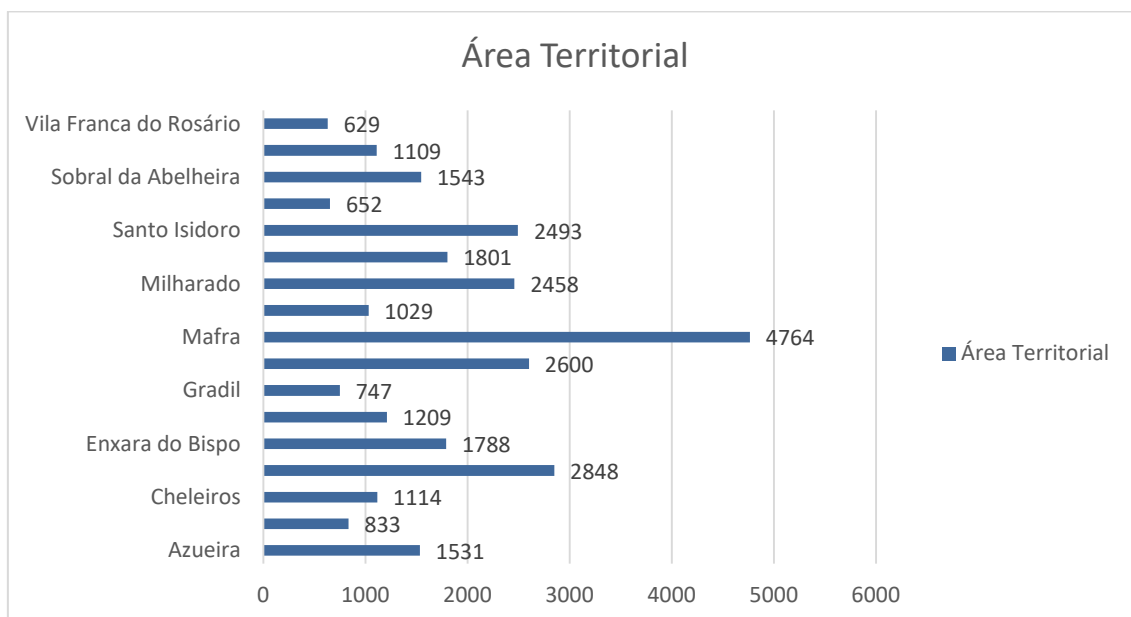
Os grandes centros urbanos do concelho estão localizados nas freguesias de Mafra, Malveira e Venda do Pinheiro, sendo as freguesias do Milharado, Gradil, Enxara do Bispo, Vila Franca do Rosário, Azueira, Sobral da Abelheira, Cheleiros, Igreja Nova, São Miguel de Alcainça e Santo Estevão das Galés de carácter marcadamente rural, onde a principal atividade económica da população local é a agricultura, fruticultura e horticultura, assim como a pecuária, em regime intensivo, sobretudo das espécies bovina e ovina. As freguesias da Encarnação e Santo Isidoro, duas freguesias de litoral, além das suas praias também muito propícias a banhos e à prática de desportos aquáticos, são duas freguesias onde a atividade agrícola é o principal modo de subsistência da população, sobretudo o cultivo de hortícolas e cereais em pequenas parcelas.

### **3 – Caracterização sociodemográfica do território**

O Concelho de Mafra apresenta uma área total de 29.148 hectares, sendo a área territorial total de cada uma das suas 17 Freguesias (antes da anexação em União de Freguesias pela reforma administrativa de 2013), a representada pelo gráfico seguinte:



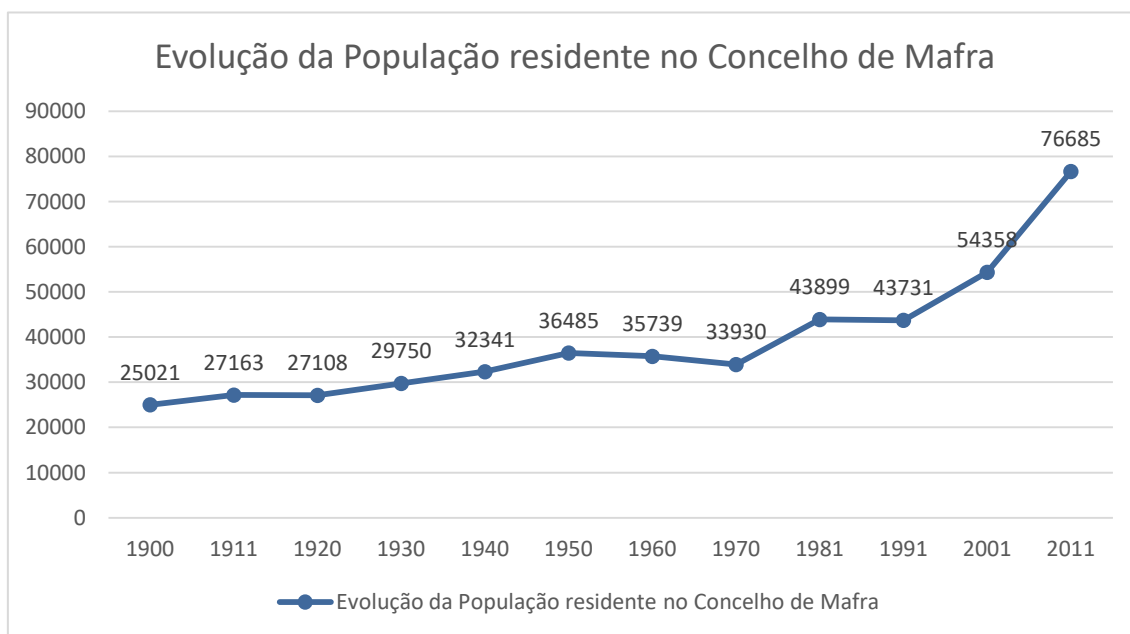
**Gráfico 1 – Área Territorial de cada Freguesia no Concelho de Mafra (em hectares)**



(Fonte: Diagnóstico Social do Concelho de Mafra 2015 – Rede Social de Mafra)

Em termos demográficos, segundo dados do Diagnóstico Social de 2015, no Concelho de Mafra (Rede Social de Mafra, 2015, p.7) residiam em 2011, à data dos últimos Censos, 76.685 pessoas. Tendo em conta a evolução demográfica que se vem registando no concelho desde o ano 1900, observa-se que a população em Mafra tem vindo continuamente a crescer, manifestando de 1900 a 2011 um aumento de 51.664 habitantes, o que representa um crescimento de 206,5%. Apenas nas décadas de 60 e 70 se registou um decréscimo do número de habitantes no concelho, facto justificado pela grande oferta de emprego em Lisboa e pela falta de mão de obra nos países da Europa Ocidental, coadjuvado com a Guerra Colonial. No entanto, é entre os anos 2001 e 2011 que se regista o maior aumento populacional no concelho, subindo 22.327 o número de habitantes, o que corresponde a um crescimento de 41,1% como mostra o gráfico que se segue.

**Gráfico 2 – Evolução da População residente no Concelho de Mafra**



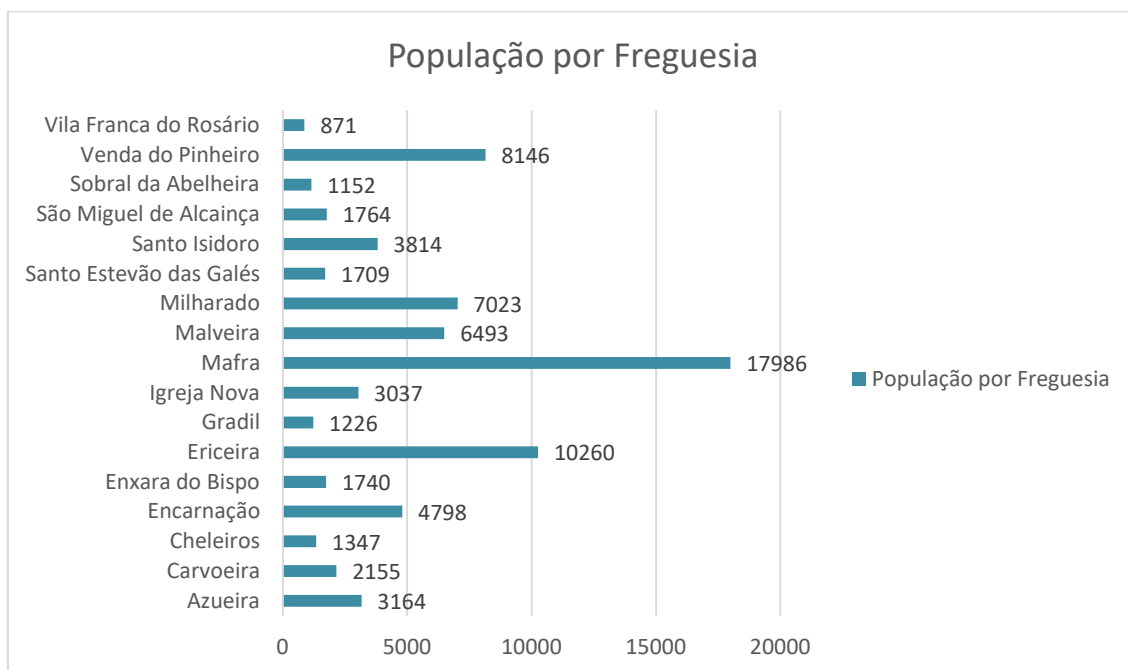
**Fonte: Diagnóstico Social do Concelho de Mafra 2015 – Rede Social de Mafra**

Podemos admitir, que este crescimento registado ao longo dos tempos em Mafra, se deve, sobretudo, às atividades que o concelho gera em virtude da disponibilidade proporcionada pelas diversas infraestruturas que vêm sendo criadas.

O crescimento demográfico que se registou em Mafra entre 2001 e 2011, verificou-se em todas as freguesias à exceção de duas das dezassete, Vila Franca do Rosário e Cheleiros, onde se registou um decréscimo de 17 e 18 habitantes, respetivamente, sendo o aumento populacional mais visível nas freguesias de Mafra (6.710 habitantes), Ericeira (3.663), Venda do Pinheiro (3.486), Malveira (2.036) e Milharado (1.772), o que se poderá justificar pela localização geográfica e boas acessibilidades nos casos da Malveira, Venda do Pinheiro e Milharado, pela beleza e excelência das suas praias e pela construção da A21, no que se refere à Ericeira e, por todas as infraestruturas e acessibilidades que caracterizam a sede do município, a vila de Mafra.

O Gráfico que se segue representa o número de habitantes por Freguesia no Concelho de Mafra, onde se pode observar que os principais centros urbanos do concelho, com maior densidade populacional, incluem as freguesias de Mafra, Ericeira, Venda do Pinheiro, Milharado e Malveira.

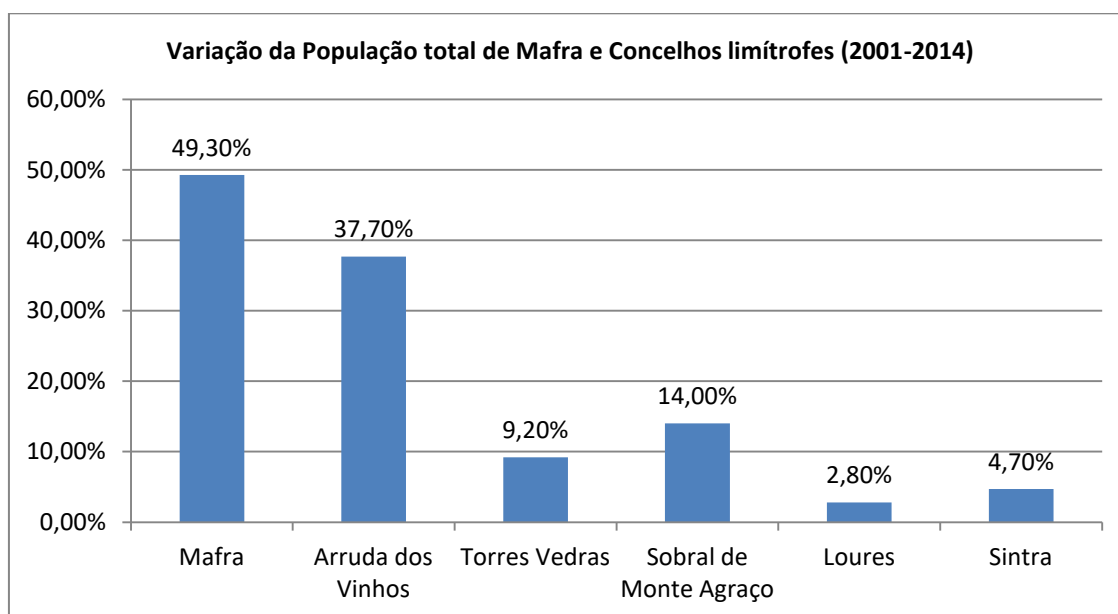
**Gráfico 3 – População por Freguesia no Concelho de Mafra**



Fonte: Diagnóstico Social do Concelho de Mafra 2015 – Rede Social de Mafra

Comparativamente aos concelhos vizinhos, Loures, Sintra, Arruda dos Vinhos, Sobral de Monte Agraço e Torres Vedras, Mafra foi o concelho que mais cresceu no período compreendido entre os anos 2001 e 2014, tal como se pode observar no gráfico 4. O mesmo se verificando relativamente a todos os municípios da Área Metropolitana de Lisboa, facto a que não é alheio todo o desenvolvimento em termos de infraestruturas a vários níveis, nomeadamente, e com maior visibilidade, no setor da educação e das acessibilidades, levado a cabo pela Autarquia nos vinte e oito anos de governação dos sucessivos Executivos liderados pelo Presidente José Ministro dos Santos.

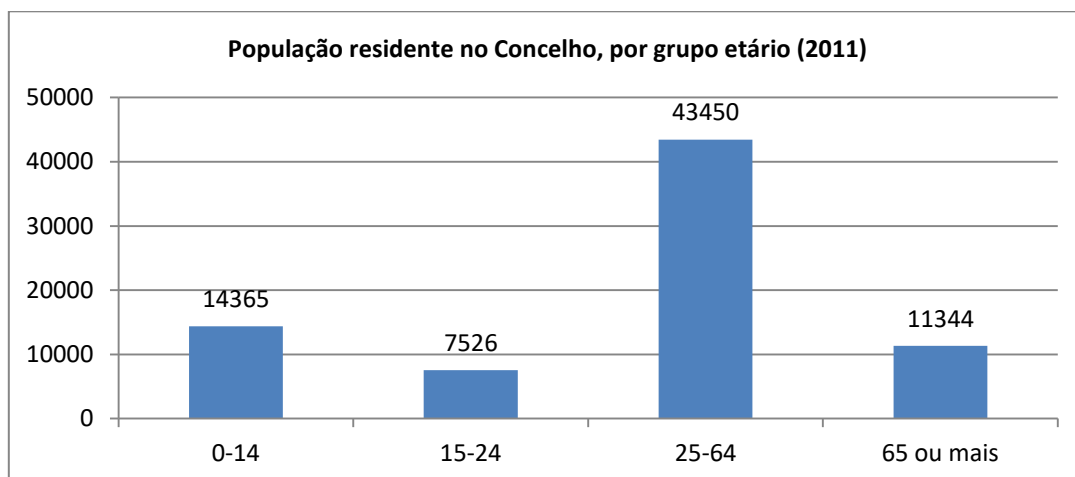
**Gráfico 4 – Variação da População Total de Mafra e Concelhos Limítrofes**



(Fonte: Diagnóstico Social do Concelho de Mafra 2015 – Rede Social de Mafra)

Ainda, de acordo com os dados dos Censos de 2011, tal como representado no gráfico abaixo, a faixa etária com maior predominância no Concelho de Mafra é a dos 25-64 anos, representando 56,5% da população residente, o segundo grupo etário é o dos 0-14 anos e representa 18,7%, seguindo-se o grupo etário dos 65 anos ou mais, com 14,9% da população. A faixa etária dos 15-24 anos é a que representa uma menor concentração da população, 9,9%. Verifica-se, deste modo, que a faixa etária que representa o extrato de população ativa e geradora de riqueza, é a mais significativa, por outro lado, a faixa etária que representa as crianças, apresenta valores sensivelmente mais baixos, o que, no entanto, segue as tendências demográficas registadas a nível nacional.

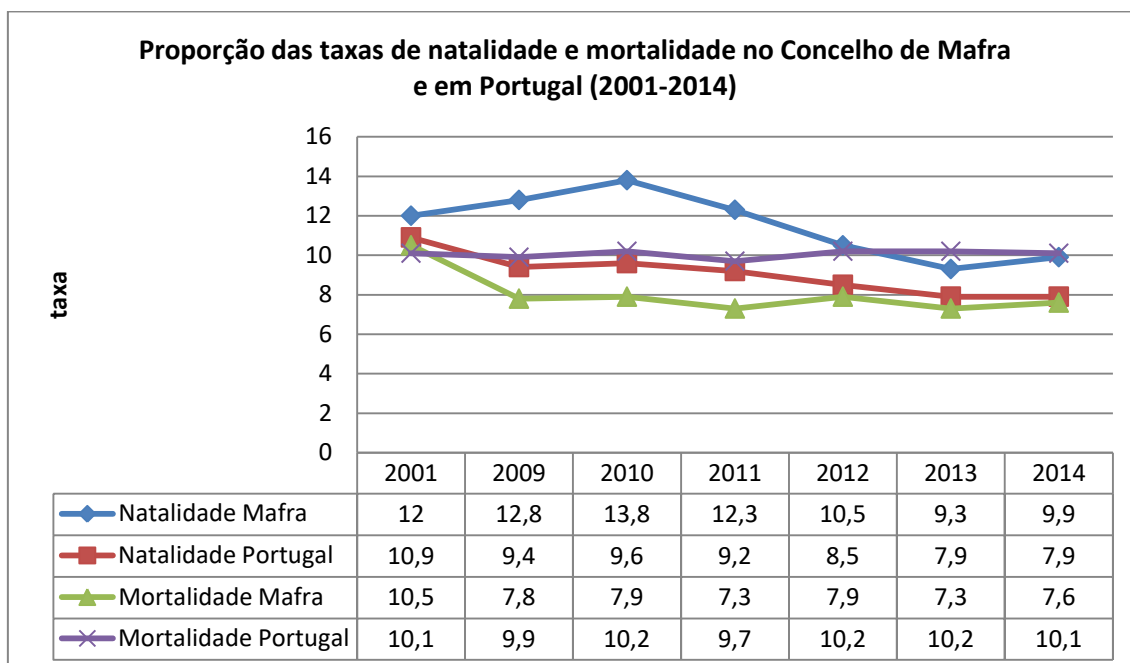
**Gráfico 5 – População no Concelho de Mafra – 2011**



(Fonte: Diagnóstico Social do Concelho de Mafra 2015 – Rede Social de Mafra)

Da análise do gráfico seguinte, comparando os dados do Concelho de Mafra com os dados de Portugal, destaca-se que em Mafra a percentagem de jovens é superior ao país, enquanto a percentagem de idosos é inferior.

**Gráfico 6 – Proporção das taxas de natalidade e mortalidade no Concelho de Mafra e em Portugal - 2001-2014**



(Fonte: Diagnóstico Social do Concelho de Mafra 2015 – Rede Social de Mafra)

Em termos de evolução das taxas de natalidade no Concelho de Mafra, verifica-se que, no período em referência (2001-2014), estas são sempre superiores às taxas de natalidade registadas em Portugal no mesmo período. Comparativamente às taxas de mortalidade neste intervalo de tempo, as taxas de natalidade mantêm-se superiores, sendo a menor diferença entre ambas, registada em 2001 e a maior, em 2006, verificando-se que, na última década, o aumento da natalidade, acompanha a diminuição da mortalidade no concelho.

O crescimento demográfico que se vem registando no concelho de Mafra ao longo dos anos, contrariando as tendências nacionais e comparado com os municípios vizinhos, poderá ser um bom indicador de que, a qualidade de vida proporcionada à população em Mafra, será superior à média nacional e terá sido o principal motivo que levou à captação de milhares de habitantes para o concelho.

Os dados relativos ao crescimento populacional que Mafra atinge, bem como, a dinâmica dos fluxos migratórios que se observam, evidenciam a possibilidade de surgir neste concelho uma população de características heterogêneas, como já anteriormente referido. Acredita-se que o crescimento populacional registado em Mafra na última década, seja proporcionado pelos favoráveis acessos a Lisboa, designadamente devido à construção da autoestrada A21. Para além das vias rodoviárias, verifica-se uma espécie de explosão urbanística, com um grande número de urbanizações que emergiram, principalmente, em redor das vilas de Mafra e da Ericeira. Este desenvolvimento urbanístico trouxe um conseqüente aumento populacional e, nesta sequência, o desenvolvimento do comércio e, assim, a criação de novos postos de trabalho. Inicialmente assistiu-se a uma remodelação da rede comercial existente, surgindo, posteriormente, novos pequenos estabelecimentos e novas superfícies comerciais de dimensão média, junto das zonas onde se registou o maior crescimento urbanístico.

#### **4 – Ação Social no território**

Segundo Rodrigues (2003), diversos autores, entendem a ação social como um método de intervenção social ligado, no passado, à prática profissional das assistentes sociais e, na atualidade, ao conjunto de profissionais que intervêm na área social. Outros, porém, consideram a ação social como uma área da política social.

A ação social enquanto instrumento do Estado é geralmente entendida como medida de política social que pretende ajudar os mais carenciados. Esta ajuda pode ser

acionada por entidades privadas e/ou pelo próprio Estado. Para Costa, citado por Rodrigues (2003), o facto de ser da responsabilidade do Estado definir e promover a ação social, ainda que a sua operacionalização possa ser partilhada com outros agentes sociais privados, é o próprio Estado que a estabelece como área do setor público.

Numa outra perspetiva, a ação social traduz-se em uma das funções do Estado, com potencialidades para se constituir numa política específica a par das demais políticas sociais. No entanto, o autor refere que, entender a ação social como método de intervenção social, é a perspetiva dominante na atualidade, atravessando diferentes autores e contextos sociais.

Também Guerra (1999), define ação social como um modo de resolução da questão social, isto é, como o trabalho desenvolvido pelo conjunto de profissionais que lidam diretamente com a área social. A autora considera que, face à complexidade e multidimensionalidade dos problemas sociais que vão emergindo na sociedade, o serviço social deixou a sua centralidade, passando a coexistir na ação social um conjunto de áreas disciplinares que passaram a intervir no social.

Madeira, citado por Rodrigues (2003), considera que a função da ação social é a de minimizar as desigualdades e disfunções geradas pelo sistema económico. Neste sentido, tem sido entendida como um amortecedor dos problemas sociais que os outros setores da vida económica e social, no seu funcionamento, orientado estritamente para a solução de problemas da área da sua competência técnica, vão gerando por não integrarem nos seus programas preocupações sociais e de satisfação das necessidades globais das pessoas e das famílias.

No âmbito das suas atividades e com o objetivo de potenciar o desenvolvimento sustentável a nível local, as autarquias vêm procurando fazer emergir novos modelos de gestão participada e novas dinâmicas de organização em rede, com vista a potenciar os diversos ativos disponíveis em benefício do desenvolvimento local. Neste sentido, vão sendo criados diversos instrumentos de intervenção social e elaborados vários planos de responsabilidade social a nível local, que demonstram o importante papel da autarquia no desenvolvimento de estratégias de intervenção social, que se traduzem localmente na sua notável função social.

Segundo definição adotada no Diagnóstico Social do Concelho de Mafra (Rede Social de Mafra, 2013), a ação social é um sistema que tem como objetivos fundamentais a prevenção e reparação de situações de carência e desigualdade socioeconómicas, de dependência, de disfunção, exclusão ou vulnerabilidades sociais,

bem como a integração e promoção comunitárias das pessoas e o desenvolvimento das respetivas capacidades. Destina-se, também, a assegurar a especial proteção aos grupos mais vulneráveis, nomeadamente, crianças, jovens, pessoas com deficiência e idosos, bem como a outras pessoas em situação de carência económica ou social, disfunção ou marginalização social.

Com o sentido da disponibilização de proteção social à população, segundo dados do Diagnóstico Social do Concelho de 2015, existem no Concelho de Mafra, 26 Instituições legalmente reconhecidas, todas IPSS ou equiparadas, fixadas em 13 freguesias e que prestam um total de 21 respostas sociais, entendidas como respostas de proximidade à comunidade.

A preponderância das respostas sociais oferecidas pelas instituições encontra-se dirigida ao grupo de crianças e jovens, ocupando 33,3% do total das atividades disponibilizadas, sendo 19% direcionadas para o grupo das pessoas idosas, 19% dirigidas a outros grupos vulneráveis e a restante percentagem (28,7%) destinada a pessoas com deficiência, famílias e comunidade em geral.

De referir que, enquanto os núcleos urbanos concentram as respostas sociais dirigidas às crianças e jovens, as respostas para a população idosa concentram-se maioritariamente nas áreas rurais. Esta realidade vai ao encontro da caracterização demográfica do concelho anteriormente efetuada, demonstrando, segundo os dados dos Censos 2011, a importância da população jovem no Concelho de Mafra, através do aumento da população até aos 14 anos, da taxa de natalidade superior à média nacional e do decréscimo da população idosa e sua concentração.

No concelho de Mafra existem 7 respostas sociais na área da infância e juventude, ou seja, Creche, Creche Familiar, Jardim de Infância, Centro de Atividades de Tempos Livres (CATL), Lar de Infância e Juventude, Colónias de Férias e Apartamentos de Autonomização. No domínio da população idosa são 4 as respostas sociais disponíveis no concelho, como sejam, Centro de Convívio, Centro de Dia, Lar e Serviço de Apoio Domiciliário. Destinadas à população portadora de deficiência, são igualmente 4 as respostas sociais oferecidas, nomeadamente, Centro de Atividades Ocupacionais, Lar Residencial, Intervenção Precoce e Centro de Recursos para Inclusão, sendo todas estas respostas disponibilizadas pela APERCIM, Associação para a Educação e Reabilitação de Crianças Inadaptadas de Mafra. Materializam-se também no concelho 4 respostas sociais para outros grupos vulneráveis, como, Unidade de Desabilitação, Comunidade de Inserção, Comunidade Terapêutica e Apartamentos de



Reinserção. Os equipamentos e respostas para o domínio da Família e Comunidade são 3 no concelho, ou seja, Transporte de Doentes, Atendimento à Família e Comunidade e Ajuda Alimentar através da distribuição de bens do Banco Alimentar e FEA (antigo PCAAC).

A par das respostas sociais disponíveis no concelho, o atual Executivo Municipal tem desenvolvido uma política de proteção social aos munícipes e, neste sentido, nos seus primeiros três anos de mandato, no âmbito da implementação de políticas públicas do setor social, designadamente políticas dirigidas à família, a Câmara Municipal criou um conjunto de doze medidas destinadas a apoiar as famílias do Concelho. Das doze medidas programadas, designado “Programa + Família”, umas são transversais a todas as famílias, enquanto outras pretendem sobretudo, apoiar os agregados familiares numerosos e os mais carenciados.

A proteção social assume-se como, uma das grandes prioridades do atual Executivo Municipal, que tem procurado exercer uma política social e de proximidade no sentido de minimizar algumas das dificuldades, quer de índole social e económico financeira, quer a nível de saúde física ou psicológica, por que passam as famílias mais vulneráveis residentes no concelho, disponibilizando-lhes igualmente, as condições possíveis, que possibilitem a sua aproximação ao ambiente que envolve a qualidade de vida, que caracteriza o dia a dia que se vive em Mafra.

## **5 – Caracterização Política da Autarquia**

Segundo Crozier, citado por Fernandes (2012), o elemento mais importante das relações entre o centro e a periferia consiste fundamentalmente na comunicação e na troca política, sendo mesmo o mais importante, a cumplicidade política e administrativa que daí resulta. O autor refere ainda que as elites locais podem assumir um papel muito positivo para o poder local, na medida em que, a ação que é movida pelos seus interesses, beneficia os acordos informais que podem ser o resultado de uma rede de cumplicidades interpessoais e interinstitucionais, onde se conjugam elementos da Administração Central, da Administração Local, de grupos de interesses e de elementos ligados aos Partidos Políticos com implementação local.

A autarquia de Mafra tem procurado, ao longo dos anos, adaptar-se às exigências da contemporaneidade, manifestando a vontade de tomar decisões articuladas com as condições e necessidades locais, o que vem sendo conseguido,

designadamente e com frequência, através do desempenho de funções, maioritariamente de índole social e, de prestação de serviços à comunidade. Neste sentido, observa-se que, tanto o anterior Executivo Municipal, liderado vinte e oito anos pelo Eng.º José Ministro dos Santos, como o atual, que vai já no seu terceiro ano de mandato, presidido pelo Eng.º Hélder Sousa Silva, sempre manifestaram a vontade de promover o concelho, projetando-o para além dos seus limites geográficos, atraindo pessoas e investimentos, com o sentido de cimentar um ambiente institucional estimulador do desenvolvimento económico e social, como fator preponderante para a criação e disponibilização das maiores e melhores condições para o bem-estar dos seus munícipes.

Através de pesquisas, leituras e análise de informação disponível e por conhecimento próprio, uma vez que sempre residi e trabalhei no concelho, é possível perceber que Mafra, essencialmente através da sua autarquia, tem-se, adaptado às necessidades da população, tendo o seu percurso sido pautado pela descentralização de poderes relativamente ao estado, o que vem permitir a expansão do seu potencial ao nível autárquico. Facto bem visível por exemplo, na construção da autoestrada A21 pela Câmara Municipal, o que, no sentido literal e figurativo, veio permitir aproximar a população dentro e fora do concelho, sendo um dos grandes contributos da autarquia para melhorar as condições de vida dos habitantes do município.

Nos últimos anos, o concelho tem-se desenvolvido e crescido de forma notória, quase que duplicando a população em apenas vinte anos, sendo mesmo Mafra, o concelho da Área Metropolitana de Lisboa que mais cresceu na última década, tal como já anteriormente referido, facto que se pensa dever, em grande parte, ao melhoramento das vias rodoviárias e à criação de infraestruturas destinadas ao desenvolvimento de diversos setores, como a educação, a cultura, o turismo, o desporto, e mais recentemente, a saúde, e o terceiro setor, proporcionadas pela autarquia, como abordado no ponto anterior.

### **5.1 – A Autarquia de Mafra desde os finais do Estado Novo até às primeiras eleições pós - 25 de Abril**

Antes de instaurado o regime democrático, o último Presidente da Câmara Municipal de Mafra nomeado pelo Estado Novo foi Adriano da Silva Figueiredo, que sobe ao poder em agosto de 1961, cargo que ocupa até 18 de junho de 1974, cerca de

dois meses após a revolução. Ao último Presidente da Câmara de Mafra do tempo do Estado Novo, antecederam, igualmente como Presidentes efetivos nesta Câmara, António das Neves Martinha no período de 1937-1939, o mesmo que já tinha sido Presidente de uma Comissão Administrativa entre 1936-1937, seguindo-se João Lopes, Presidente entre 1940-1959 e António Augusto de Sampaio e Mello Pereira de Almeida que presidiu no período de 1959 a 1961.

A saída de Adriano da Silva Figueiredo da Câmara Municipal de Mafra, terá decorrido na sequência dos acontecimentos resultantes da revolução, os quais marcaram profundamente o período imediatamente a seguir à queda do Estado Novo. A passagem de Adriano Figueiredo pela Câmara de Mafra foi consideravelmente significativa, embora não tendo deixado obra nem referências que o tenham marcado como figura de destaque no concelho. Por ser o vereador mais antigo na vereação em exercício, eleita para o quadriénio 1972-1975, após a saída de Adriano Figueiredo, assume a Presidência da Câmara o Dr. José Semedo Sabino Louro, médico residente na Malveira, uma freguesia do Concelho de Mafra, cargo que mantém até tomar posse a primeira Comissão Administrativa Municipal do período Pós – 25 de Abril. A referida Comissão toma posse a 26 de julho de 1974, porém, o seu Presidente, o advogado José Isidro Brandão, devido à pressão exercida pelo Juiz da Comarca, que alega que os dois cargos que assume, são incompatíveis, vê-se forçado a pedir a exoneração do seu mandato, sendo substituído pelo Dr. Cristóvão António Soares de Aguiar, funcionário do Governo Civil.

A falta de estabilidade e as incertezas vividas nos primeiros tempos do período pós-25 de Abril fizeram-se sentir também em Mafra, sendo o verão de 1975 pautado pela instabilidade, desentendimentos e até incompatibilidades e discordâncias políticas com o poder central. A 15 de julho de 1975 demite-se o Presidente da Comissão Administrativa Municipal e os 4 vogais, entre os quais o Eng.º Manuel Soutelinho que assume as discordâncias com as diretivas do Governo.

Nesta data, ainda não existe legislação específica para regular as novas competências e a organização do poder local, no entanto, com a já evidente tendência de descentralização do poder, os municípios tendem a assumir poderes e competências que, até então, são características do poder central. Esta situação vem promover a ocorrência de ambientes de marcada instabilidade, onde imperam incompatibilidades, discordâncias e desentendimentos.

A 30 de setembro de 1975, em comunicado à população de Mafra, os restantes elementos da Comissão Administrativa Municipal assumem publicamente a falta de condições para continuarem em funcionamento. É então que surge Leandro Nelson Gomes Salvador para presidir à segunda Comissão Administrativa, sendo empossado a 3 de fevereiro de 1976. Esta nova comissão, ao contrário da anterior, assume-se Politicamente, de maioria socialista. Leandro Salvador, mantém-se até à tomada de posse da Câmara resultante das primeiras eleições autárquicas do pós-25 de Abril, realizadas em dezembro de 1976.

Neste sufrágio, é eleito para presidir o primeiro elenco autárquico do pós-revolução, o Eng.º Manuel Cirera Vendrell Soutelinho, que toma posse em janeiro de 1976, sendo o segundo e último socialista a presidir o Município de Mafra, até aos nossos dias (2016). Nos executivos municipais resultantes dos atos eleitorais seguintes, desde 1979 até á atualidade, têm predominado representantes do Partido Social Democrata, eleitos com maiorias absolutas consecutivas desde as eleições de 1985.

## **5.2 – A evolução do Poder Autárquico em Mafra desde o pós - 25 de Abril até aos dias de hoje**

Apesar de existir um período de adaptação, o poder local é uma das conquistas da revolução de abril de 1974. Com o 25 de Abril, também a Câmara Municipal de Mafra, à semelhança das demais câmaras municipais do território nacional, vê a sua força aumentar, tendo, a partir de então, a capacidade de resolver situações que há muito se arrastavam. Autarquia e população começam a ficar mais próximas.

No pós-25 de Abril, são criados vários instrumentos de apoio que, não só regulam, como elucidam as pessoas ligadas ao poder autárquico, acerca das novas regras associadas à gestão do território. Destacam-se, a Lei das Autarquias (L.79/77), a Lei das Finanças Locais (L.1/79), o Regime de delimitação e coordenação das áreas de atuação da Administração Central e Local (L.77/84), o Modelo da Administração (D.C,116/84) e os Planos Diretores Municipais (D.L.208/82).

Com as atualizações legislativas que, entretanto, entravam em vigor, a Câmara Municipal de Mafra começa a passar para o exterior uma imagem muito positiva, aproximando-se da população e valorizando cada vez mais o desenvolvimento

sustentável, à semelhança do que ia acontecendo um pouco por todo o lado a nível nacional.

Nesta época, as verbas recebidas pela autarquia de Mafra, passam a ser melhor contabilizadas, deixando de ser atribuídas arbitrariamente. Por outro lado, passam a existir outras fontes de rendimento, como é o caso dos valores que são provenientes dos impostos, o que contribui para uma crescente independência da autarquia do ponto de vista financeiro.

Em 1984 esta autarquia, a par de todas as outras a nível nacional, ganha competências para o desempenho de diversas funções integradas em diferentes áreas do seu universo territorial, como é o caso do equipamento rural e urbano, saneamento básico, energia, transportes e comunicação, educação, cultura, saúde, entre outras atribuições ao nível da comunidade local. No entanto, tal como noticiado na imprensa local da época, “os meios financeiros disponíveis não correspondem às competências atribuídas e muito menos às necessidades (...)”. Ainda assim, o trabalho autárquico em Mafra acontece.

O novo eleito por sufrágio direto e universal é o Eng.º José Maria Ministro dos Santos, na presidência da autarquia desde 1986. Sucedeu a Joaquim do Vale Moraes, que presidiu a Câmara de Mafra no período entre 1979 – 1985, não tendo a sua gestão sido facilitada, pois sem maioria absoluta na Câmara e na Assembleia Municipal, a oposição, muitas vezes, impediu que as medidas propostas pelo seu executivo, fossem aprovadas.

Ministro dos Santos, o Presidente que mais anos esteve à frente do executivo municipal em Mafra, inicia a sua carreira autárquica em 1983 como membro da Assembleia Municipal pelo Partido Social Democrata (PPD/PSD), cargo que ocupa até 1985. Em finais deste ano candidata-se pela primeira vez a Presidente da Câmara, tendo sido eleito por maioria relativa. Nas eleições autárquicas de 1989, 1993, 1997, 2001, 2005 e 2009 recandidata-se e é reeleito para o cargo de Presidente da Câmara em todos estes atos eleitorais, por maioria absoluta. Em virtude da Lei de Limitação de Mandatos Autárquicos (Lei nº 46/2005 de 29 de agosto), lei que estabelece limites à renovação sucessiva de mandatos dos Presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais, reduzindo a eleição dos Presidentes de Câmara Municipal e de Junta de Freguesia para apenas três mandatos consecutivos, Ministro dos Santos não volta a poder recandidatar-se nas eleições de 2013, estando presentemente afastado da política local. No entanto, o seu nome marcou um período da vida dos mafrenses e do seu território, onde ganhou

um lugar de destaque, pela obra que deixou, resultado da visão e da dinâmica da sua ação governativa onde, ao longo de 28 anos como Presidente da Autarquia, teve o mérito de conseguir congregar a adesão dos mais diversos setores políticos e sociais da comunidade mafrense.

Quando em 1986 Ministro dos Santos chega à Presidência da Autarquia Mafrense, depara-se com uma comunidade local com um baixo nível de desenvolvimento económico, num meio tendencialmente rural, com algumas assimetrias regionais e relativamente pobre em infraestruturas urbanas. O Presidente e as equipas que o foram acompanhando no seu longo período de governação autárquica, começaram por criar infraestruturas básicas e indispensáveis ao desenvolvimento local, tendo em conta as especificidades da região, as suas necessidades e as da população.

Em 2013 concorre à Presidência da Câmara Municipal de Mafra, o Eng.º Hélder António Guerra de Sousa Silva, ex vereador do último executivo de Ministro dos Santos e que, à data da sua eleição, exercia o cargo de Deputado à Assembleia da República na bancada do PSD eleito pelo círculo eleitoral de Lisboa.

Atualmente, o Município de Mafra é administrado por uma Câmara Municipal composta pelo Presidente e 8 Vereadores. A Assembleia Municipal é constituída por 38 Deputados, dos quais 27 são eleitos diretamente e os restantes 11 são membros da Assembleia Municipal por inerência do cargo de Presidentes de Juntas de Freguesia e Uniões de Freguesia.

O cargo de Presidente da Câmara é hoje ocupado por Hélder Sousa Silva, eleito nas eleições autárquicas de 2013 pelo PSD, tendo maioria absoluta de vereadores na Câmara Municipal. Dos 8 vereadores eleitos, 4 são do PSD, 3 foram eleitos pelo PS e 1 pela CDU. Na Assembleia Municipal, o partido mais representado é novamente o PSD com 13 Deputados eleitos diretamente e 10 Presidentes de Juntas de Freguesia e Uniões da Freguesia, tendo também maioria absoluta. Segue-se o PS com 9 Deputados e 1 Presidente de Junta, a CDU com 3 deputados, o CDS-PP com 1 Deputado e o BE com 1 Deputado, estes últimos três partidos sem nenhum Presidente de Junta de Freguesia eleito. O Presidente da Assembleia de Freguesia é o Dr. José Alves Bizarro Duarte do PSD, que foi também vereador do último executivo do Presidente Ministro dos Santos.

O Presidente da Câmara Municipal de Mafra detém os Pelouros do Planeamento Estratégico Municipal, Planeamento e Ordenamento do Território, Obras Particulares e Loteamentos, Obras Municipais, Recursos Humanos, Informática e Comunicação Institucional. Ao Vice-presidente da Câmara, Joaquim Filipe da Silva Sardinha foram

atribuídos os Pelouros do Ambiente, Agricultura, Mar, Atividades Económicas, Programas Comunitários, Coordenação com a Concessionária CGE e com a Eco ambiente, Espaços Verdes, Mobiliário Urbano, Trânsito, Toponímia, Parque e Oficinas, Viaturas Municipais, Higiene Pública e Sanidade Veterinária. A Vereadora Aldevina Maria Machado Rodrigues, detém os Pelouros da Família, Ação Social, Saúde, Juventude, Apoio às Atividades das Juntas de Freguesia, Associativismo, Proteção Civil, Segurança/Polícia Municipal, Habitação Social e Cemitérios. O Vereador Hugo Manuel Moreira Luís é responsável pelos Pelouros da Gestão Financeira, Gestão de Concessões, Publicidade, Ocupação da Via Pública, Mercados e Feiras, Venda Ambulante e Licenciamentos Diversos. A Vereadora Célia Maria Duarte Batalha Fernandes responde pelos Pelouros da Educação, Cultura, Desporto, Turismo, Modernização Administrativa, Gestão da Qualidade, Contencioso e Contraordenações. Aos vereadores da oposição, Elísio Costa Santos Summavielle, Sérgio Alberto Marques dos Santos e Maria Antonieta Mendes Lourenço, do PS e o Vereador Rogério Monteiro da Costa, eleito pela CDU, não foram atribuídos pelouros.

## **6 - Poder e Desenvolvimento em Mafra**

Existem alguns estudos recentes acerca do funcionamento do poder local e das formas de atuação das autarquias. A partir destes estudos é possível fazer também uma análise da ação governativa da autarquia mafrense.

Goldsmith, citado por Ruivo (2000), tal com João Bilhim (2004), defendem a existência de três modelos de governos locais: O Modelo Patrocinador, o Modelo de Crescimento Económico e o Modelo Estado de Providência.

No Modelo Patrocinador, os eleitos locais utilizam os aparelhos político-partidários para distribuir favores aos seus apoiantes, como emprego, empreitadas de obras de construção civil, contratos de prestação de serviços, entre outros benefícios, mais tarde trocados por votos.

O Modelo de Crescimento Económico reivindica a promoção do crescimento económico enquanto fator fundamental para os governos locais. O crescimento económico realiza-se numa base de consenso entre as elites políticas locais, fazendo pressão em outros níveis de governo para o desenvolvimento de ações que tenham em vista esse crescimento.

Quanto ao Modelo Estado de Providência, os governos locais dedicam-se à realização de um conjunto de bens públicos associados à ação social, educação, saúde, habitação, segurança, entre outras questões relacionadas com o ordenamento do território e o bem-estar das populações.

Ruivo (2000), considera ainda um outro modelo específico, mais adequado à realidade portuguesa, o qual designa por “Patronato Específico”. Neste modelo, a principal função do político local é a satisfação dos interesses locais através da satisfação dos bens públicos. Para realizar esta função, o político local procura que os interesses locais sejam reconhecidos e bastante representados pelas elites do partido político pelo qual foi eleito, bem como, ao nível dos seus contactos junto da administração central, incumbida de proteger esses interesses. Assim, o político local é um mediador de interesses locais.

De acordo com os modelos de governo locais atrás enunciados, e fazendo, a partir daí uma análise da governação em Mafra, este Município parece ter uma atuação mais próxima do modelo “Patrocinato Específico”, pois a autarquia mafrense, durante o longo período de governação do Presidente Ministro dos Santos e igualmente com a atual presidência, da responsabilidade de Hélder Sousa Silva, tem mostrado ser uma autarquia empreendedora, funcionando como um motor de dinamização e desenvolvimento do concelho que tem sabido, em cada momento, aproveitar as oportunidades e as mais-valias e recursos, do e para o Município.

Enquadrada na dinâmica que integra este modelo de governação, há uns tempos atrás, não muito distantes, a autarquia mafrense desencadeou como principal frente de atuação governativa, uma ação potenciadora do desenvolvimento urbanístico do concelho, tendo em vista a obtenção de futuros dividendos económicos, o que mostra bem a visão estratégica do autarca no que se refere à implementação de condições para a criação de um território dinâmico, competitivo e inovador.

Ministro dos Santos foi, ao longo de 28 anos à frente do Município, um Presidente que sempre manifestou um claro espírito de inovação e pioneirismo, tendo procurado desenvolver e modernizar o concelho, criando as infraestruturas fundamentais para a resolução das necessidades das populações. Investiu fortemente na educação, motor essencial da qualificação dos cidadãos e do desenvolvimento local, e no ambiente, numa perspetiva de preservação da natureza, valorização paisagística e humanização dos espaços públicos.



Relativamente à atual governação do município de Mafra, a sua atuação tem procurado centrar-se em quatro eixos prioritários (Revista Prisma, 1998, nº 12):

A ruralidade, traduzida numa aposta no desenvolvimento da agricultura, da pecuária e das florestas, áreas que caracterizam a tradição económica deste território;

A maritimidade atlântica, procurando agregar as pescas, a aquacultura, a investigação e o desenvolvimento marítimo e os desportos náuticos, em especial o Surf;

O desenvolvimento sustentável, passando por diversas áreas como, o social, a educação, o desporto, a economia, o turismo, a cultura e o lazer, como forma de potenciar o emprego e a qualidade de vida do território.

A família, dando prioridade às pessoas, no sentido de que a unidade básica de agregação e estruturação dos indivíduos, é a família, como pilar base da sociedade, devendo, por isso, merecer uma especial atenção.

Embora a vontade passe por desenvolver economicamente o concelho, muitas das preocupações deste Executivo Municipal, remetem, como se pode verificar pelas suas prioridades de atuação, para o modelo Estado Providência. Por este motivo, a educação, o ambiente, a cultura e o setor social têm vindo a contribuir para assegurar a qualidade de vida da população, contrariando a ideia de que Mafra, à semelhança de outros Municípios da Área Metropolitana de Lisboa, se venha a transformar num concelho dormitório.

A autarquia de Mafra concede particular importância a aspetos associados ao bem-estar da população, através do desempenho de uma política social e cultural, assim como da criação de uma rede de infraestruturas destinadas aos desportos e ao lazer. Deste modo, o concelho cresce de forma sustentada e, para além de ser dormitório da população que trabalha fora, é o território onde a mesma desenvolve grande parte da sua vida, tendo a vantagem de estar perto da capital do país, usufruindo das oportunidades que daí advêm, nomeadamente em termos de emprego, saúde, ensino superior, entre outras.

Dado que em Mafra o crescimento tem acontecido de forma planificada e organizada, o modelo Estado Providência parece estar também presente nesta planificação (Fernandes, 2012).

Alguns aspetos da governação da autarquia mafrense, também podem ser associados ao Modelo Patrocinador. Após o 25 de Abril, Mafra tem sido um concelho de governação Social Democrata. Esta situação, aliada ao facto do anterior Presidente da Câmara ter ocupado o poder durante quase três décadas, pode deixar transparecer a

possível existência de traços deste modelo, onde se verifica a distribuição de favores aos seus apoiantes. Não se pode, igualmente, ignorar os contactos e a influência adquiridos durante o longo período de governação do ex presidente do Município, o que torna mais que evidente a sua função de mediador entre a administração Local e Central quanto à captação de recursos e investimentos necessários ao desenvolvimento do concelho.

Evidência semelhante acontece com o atual Presidente da Câmara, que apesar da sua ainda curta governação, pelos contactos que vinha publicamente manifestando com alguns membros do governo de Passos Coelho, incluindo com o próprio Primeiro-ministro, faz transparecer a sua grande proximidade à administração central quando ainda liderada pelo partido político que também representa no Município e do qual é, igualmente, militante ativo com representação nos órgãos Concelhios e Distritais.

A reforçar esta mediação e intercâmbio entre a administração local e central em Mafra, preconizada pelo atual presidente do município, está o seu recente percurso Político, iniciado no poder local como vereador, transitando para o poder central antes de acabar o mandato autárquico, para Deputado à Assembleia da República, voltando ao poder local novamente antes de terminar o mandato, ao lugar que, sempre ambicionou, o de presidente da câmara.

Esta passagem do Presidente Hélder Silva pelo poder central e a sua integração na política, não só concelhia, como distrital, terá aberto portas e facilitado contactos com a Administração Central, os quais vem utilizando com o sentido do desenvolvimento do concelho, facto que faz sempre referência aquando das suas intervenções públicas.

A importância concedida ao Modelo Estado Providência tem que ver com as alterações que têm vindo a acontecer ao longo dos anos relativamente às funções do poder local. Após a revolução de abril de 1974, surge a necessidade de a nível local, se criarem um conjunto de infraestruturas básicas até então inexistentes. Esta é uma missão, agora, da competência do poder local, que vê a seu cargo a instalação do saneamento básico e a construção de equipamentos diversos de uso coletivo. Atualmente, as obras físicas encontram-se construídas, e o poder local, debruça-se prioritariamente sobre questões associadas ao desenvolvimento social do território.

O poder local em Mafra demonstra características que se enquadram também no denominado Modelo “Patrocinato Especifico”, verificando-se no exercício da governação mafrense uma ação composta por características dos três modelos de ação governativa definidos por Ruivo (2000). Para o autor, a principal função do político

local consiste em gerir e garantir os interesses locais através da providência de determinados bens públicos, que devem contribuir para o bem comum.

No Concelho de Mafra tem-se notado a preocupação da autarquia em criar infraestruturas adequadas às necessidades presentes da população, perspetivando-as na sua vida futura. Para tal, torna-se evidente a importância da criação de relações de interação entre o Estado Central e o Estado Local, na medida em que, a concretização de muitas das políticas programadas a nível local, necessita da colaboração do Estado Central. É neste sentido, que se evidencia o papel do político local como sendo o mediador entre o centro e a periferia, entre o central e o local.

Neste sentido, em Mafra terão sido preponderantes as relações e as redes de contactos que o anterior eleito, o Eng.º José Ministro dos Santos, sempre realizou e que, de forma semelhante, o seu sucessor e atual Presidente do Município, Eng.º Hélder Sousa Silva, continua a criar, com o sentido de garantir a aprovação da atuação autárquica local.

Tanto os anteriores Executivos da liderança do Presidente Ministro dos Santos, como o atual Executivo Municipal, parecem ser responsáveis e contribuir ativamente no delineamento da função autárquica, contudo, é o Presidente da Câmara quem tende a deter maior visibilidade, sendo identificado e associado a cada decisão, ao mesmo tempo que reúne na sua pessoa, grande poder e influência no concelho. É um facto que Ministro dos Santos concentrava em si todos os poderes, por ele passando a análise e encaminhamento de todas as situações. O mesmo se verifica com a atual liderança, no entanto, o Presidente Hélder Silva, encontra-se, pessoalmente, mais próximo da população, quando comparado com o seu antecessor, participando em todas as iniciativas de caráter lúdico ou cultural que acontecem no concelho, praticando, deste modo, uma política de proximidade ao munícipe. Ao invés, o anterior Presidente do Executivo era mais fechado ao contacto direto com a população, talvez pelo estatuto que já tivera adquirido ao longo de quase três décadas no exercício da liderança da autarquia.

José Ministro dos Santos esteve à frente do executivo mafrense durante sete mandatos, seis dos quais com maioria absoluta, tendo ao longo destes anos adquirido uma imensa experiência, acompanhada de um vasto leque de conhecimentos e contactos políticos e, eventualmente, pessoais, que lhe terão permitido zelar pelos interesses do concelho. O crescente grau de personalização de Ministro dos Santos, assume maior dimensão tendo em conta a sua identidade territorial, assim como, o seu protagonismo a

nível local. José Maria Ministro dos Santos, nasce a 13 de setembro de 1949 em Mafra, onde cresce, reside e trabalha até à sua saída da Câmara Municipal. A sua atividade político-partidária inicia-se em 1982 quando se torna militante ativo do Partido Social Democrata. No ano em que concorre à liderança do Município, exerce a atividade de professor da disciplina de Matemática na Escola Secundária de Mafra. Todos estes fatores, conduzem a uma forte identidade territorial, a uma ligação ao local e à existência de um conhecimento aprofundado do território, o que contribui para o seu protagonismo no local e igualmente, para uma especial motivação no delineamento da sua estratégia de intervenção ao nível do desenvolvimento do concelho.

Ao longo dos anos da sua governação, o anterior Presidente terá travado inúmeros contactos que lhe terão permitido alcançar recursos e outros benefícios importantes para o crescimento e a modernização do concelho. Era visível que estes contactos tinham outro impacto quando ativados pelo Presidente da Câmara em seu nome pessoal e não apenas em nome do executivo autárquico, o que evidencia a notória pessoalização do poder da autarquia mafrense.

Ministro dos Santos foi o exemplo claro de que o personalismo, quando é demasiado evidente, pode conduzir a situações menos democráticas. Embora tendo em conta a identidade local, a rede de contactos e a longevidade como eleito Político, os executivos por si liderados sempre mantiveram uma boa relação com as instituições e a população (Fernandes, 2012).

A análise Política da governação autárquica do atual Presidente da Câmara não pode ser dissociada da anterior liderança. Embora presentemente afastados por divergências relacionadas com as anteriores eleições autárquicas, os dois Presidentes apresentam várias características em comum.

Hélder António Guerra de Sousa Silva, nasceu a 21 de julho de 1965 no Zambujal, uma aldeia do concelho de Mafra, onde ainda hoje vive com a família. Estudou em Mafra até ao 12º Ano e ingressou de seguida num curso de oficiais milicianos, prosseguindo a carreira militar. Estudou na Academia Militar e posteriormente no Instituto Superior Técnico, estando sempre ligado à vida Militar. Foi professor universitário e nada fazia prever que iria ingressar na política. Até 2005 a política não fazia parte do seu projeto de vida, como confidência em entrevista a um jornal da região (Revista Prisma, nº12, 2014). Neste ano, aceita o convite feito pelo seu antecessor para integrar a lista de vereadores a concorrer à Câmara Municipal nas eleições autárquicas que se seguiam. Foi vereador até 2011, cargo que renuncia quando

nas eleições legislativas desse ano é eleito Deputado à Assembleia da República. Em 2013 concorre à autarquia mafrense, sendo eleito Presidente por maioria absoluta. O começo da atividade político-partidária de Hélder Silva coincide com o início da sua integração na vida autárquica, no entanto, o notável desempenho que demonstrou enquanto vereador e o cariz da sua personalidade, logo o projetaram para uma posição superior aquela que terá ambicionado o seu antecessor quando lhe lançou o desafio para ingressar na política autárquica. Cedo se começou a delinear na mente dos mafrenses que Hélder Silva iria ser o sucessor de Ministro dos Santos, o que na realidade veio a acontecer. Em comum, têm a sua forte ligação ao território do qual possuem um profundo conhecimento. São ambos naturais de Mafra e ambos residem na mesma aldeia. Militam a mesma ideologia político-partidária, no entanto é neste campo que as suas divergências acontecem. A nível local, a popularidade que um vem diariamente adquirindo, torna-se concorrente do protagonismo que o outro cimentou ao longo dos anos.

Hélder Silva, prepara-se para continuar à frente do Município mafrense, programando já a sua recandidatura nas eleições autárquicas de 2017. Quanto a Ministro dos Santos, presentemente retirado da política local, nada se sabe. Começam a surgir rumores sobre o seu regresso como candidato independente, mas até à data nada o confirma. Caso estas suposições se concretizem, poderemos estar perante uma viragem política em Mafra!

## **7 – As Políticas Públicas do setor social no Município Mafra**

Para Buarque, citado por Ribeiro (2011), as experiências de desenvolvimento local bem-sucedidas decorrem geralmente de um ambiente político e social favorável, expresso por uma mobilização dos atores sociais do município ou da comunidade em torno de determinadas orientações básicas de desenvolvimento. Segundo o autor, o Município tem uma escala territorial adequada à mobilização das energias sociais e integração de investimentos potencializadores de desenvolvimento, privilegiando a intervenção concertada para o desenvolvimento local. Também para Barquero (2002), citado pelo mesmo autor, o desenvolvimento local endógeno obedece a uma visão territorial dos processos de crescimento e mudança estrutural, a qual parte da hipótese de que o território não é um mero suporte físico para os objetos, atividades e processos económicos, mas antes, um agente de transformação social. Por sua vez, para Amaro

(2000), o desenvolvimento local é um processo de mudança centrado numa comunidade territorial de pequena dimensão que tem como início a contratação de necessidades insatisfeitas nessa comunidade, às quais procura responder basicamente com as capacidades locais, o que implica uma lógica de participação, onde está a questão da cidadania. Ora, esta participação decorre de um processo de desenvolvimento de oportunidades, construídas em articulação com as políticas locais, daí a importância das autarquias. O Social surge assim como uma ponte de ligação entre o setor político e o setor económico.

O contexto social subjacente a esta maior visibilidade e centralidade das políticas sociais, vem-se caracterizando por uma multiplicidade de mudanças de natureza diversa, nomeadamente, ao nível dos vários setores da economia e da sociedade. Segundo Alves (2012), a crescente industrialização, um maior e mais significativo desenvolvimento do setor terciário, a diminuição do peso do setor agrícola, a par da desvitalização demográfica das áreas rurais do interior do país, o aumento das migrações internas em direção ao litoral e o conseqüente fenómeno da litoralização e urbanização, a transição de um regime democrático e um sistema económico de mercado aberto ao invés do sistema protecionista anteriormente em vigor, a reestruturação do mercado de trabalho e uma recomposição socioprofissional na qual ganha evidência a feminização, o aumento das classes medias acompanhado de um processo mais amplo caracterizado pela recomposição da estrutura de classes sociais, o aumento dos níveis de escolaridade e, conseqüentemente, um conjunto de aspirações sociais e culturais com tradução direta nos níveis de consumo, faz com que, em conjunto, as pressões sobre o sistema de proteção social mais equitativo e eficaz, ganhem relevância política e tradução pratica na melhoria dos níveis de vida dos cidadãos. Para o autor, tanto as pesquisas, quanto a conseqüentes intervenções concretizadas em torno deste setor, orientam-se para a defesa das formas interativas de governo com atores públicos, privados e sociedade civil, onde se procuram e experimentam novas respostas e soluções à escala regional e local, em ordem à atenuação de problemas transversais a vários domínios da sociedade, como sejam, o social, o educativo, o económico, entre outros. No entanto, é opinião do autor que, a experiência recente de implementação de políticas sociais territoriais em Portugal explica, em parte, um reduzido número de trabalhos de natureza científica neste domínio. No seguimento das pesquisas literárias que já realizei nesta área, partilho da opinião do autor, dado ser notável o pouco significativo aprofundamento deste tema,

sobretudo ao nível da tradução prática no terreno das dinâmicas de intervenção produzidas na sequência da implementação das políticas sociais específicas desencadeadas pelos próprios municípios no desenvolvimento de um processo de construção da ação coletiva que tem como objetivo, uma intervenção de âmbito social adequada à realidade social diagnosticada a nível local.

Com o presente trabalho de investigação, pretende-se perceber e, ao mesmo tempo, avaliar a forma de planeamento e intervenção por parte de um leque diversificado de atores sociais locais, ao nível do processo de implementação das políticas públicas do setor social, envolvendo não só os atores que habitualmente se encontram no terreno da ação social, mas igualmente, de forma mais ativa, o poder local, a par de outros setores da sociedade, embora em relativa minoria, como são as organizações associativas e empresariais e a sociedade civil, uma vez que, face a um novo paradigma de intervenção social, resultante de uma realidade social distinta, surgem novos modelos de intervenção, onde o planeamento e a ação no campo das políticas públicas, especificamente, no das políticas sociais, representa e exige a intervenção e a responsabilização de um conjunto significativo de atores sociais locais, com especial enfoque nas autarquias enquanto atores privilegiados para assumirem o papel de dinamizadores e gestores das parcerias locais de intervenção social.

Um dos eixos prioritários de atuação da atual governação do município de Mafra, centra-se no desenvolvimento sustentável passando por várias áreas, nomeadamente o setor social. É visível a importância dada por este executivo municipal à área do social, particularmente, pelo empenho e dinâmica que, quer o Presidente, quer a Vereadora responsável pelo Pelouro Social, a Dr.<sup>a</sup> Aldevina Rodrigues, assistente social de formação que exercia funções na Segurança Social antes da sua eleição, têm demonstrado ao longo deste mandato. O setor social do Município é uma das preocupações e prioridades deste Executivo, que tem desenvolvido um conjunto de políticas sociais, adequadas à realidade social atual da população, integrando os demais atores sociais, com quem vem desenvolvendo um trabalho em rede, e ao mesmo tempo, envolvendo a sociedade civil do território.

Concretamente, do ponto de vista da ação social, segundo dados do Diagnóstico Social do Concelho de 2015, documento elaborado pela Rede Social de Mafra, a Câmara Municipal desenvolve atividades que se materializam em quatro áreas de intervenção: ação social direta, parcerias, projetos de intervenção comunitária e protocolos de cedências de espaços.

Assim, relativamente à ação social direta, a Câmara Municipal procura, com os serviços e apoios que disponibiliza, prevenir e minimizar situações de carência e de desigualdade socioeconómica, de dependência, de disfunção, exclusão ou vulnerabilidade sociais, assim como, é igualmente sua intenção, promover a integração e a promoção comunitária das pessoas e o desenvolvimento das suas capacidades. Para estas ações, a autarquia criou um conjunto de serviços e programas de apoio social à comunidade como são:

- Gabinete de Apoio Social (GAS) que, paralelamente à resposta social de atendimento à família e à comunidade, disponibilizada pelas IPSS, funciona como um espaço de atendimento personalizado aos munícipes, vocacionado para os problemas sociais, assim como, para a prestação de informações sobre projetos e entidades que prestam respostas sociais no concelho.

- Linha de Apoio Social, é uma linha gratuita que constitui uma forma de comunicação e aproximação entre os munícipes e os serviços de apoio social, nomeadamente no que se refere aos projetos: CLAI (Centro Local de Apoio à Integração de Imigrantes); EnFrente (Doação de Bens); Bolsa de Voluntariado; Gabinete de Mediação de Conflitos; Melhorias Habitacionais e marcação para atendimento social e seu encaminhamento para os serviços da Autarquia e/ou da comunidade, consoante a situação em causa e o seu enquadramento social.

Concretamente, e no que se refere a projetos de apoio social disponibilizados pela autarquia, os munícipes podem ainda, ter acesso aos serviços de:

- Melhorias Habitacionais, um serviço que visa melhorar a qualidade de vida e o bem-estar dos munícipes que se encontram numa situação de vulnerabilidade, em especial os idosos e os cidadãos portadores de deficiência ou doença incapacitante. Para o efeito, é fornecido aos destinatários um serviço através do qual é prestado um apoio na realização de pequenas reparações no domicílio;

- EnFrente (Doação de Bens), um apoio social que consiste na oferta de bens novos ou usados, visando suprimir as necessidades mais imediatas de cidadãos carenciados;

- Apoio Social Escolar, que inclui as modalidades de apoio às refeições escolares a alunos do Pré-Escolar e 1º Ciclo e atribuição de vales para aquisição de livros e material escolar;



- Programa de pequenos-almoços, sendo esta refeição disponibilizada diariamente nas escolas, na sequência da situação de carência socioeconómica do agregado familiar;

- Transportes Escolares, abrangendo todos os alunos residentes no município que frequentem o ensino básico e secundário nas escolas do concelho e que residam a uma distância do estabelecimento de ensino, superior a 4 Km;

- Centro Local de Apoio à Integração de Imigrantes (CLAII), um espaço que pretende providenciar respostas articuladas às necessidades das populações estrangeiras, numa perspetiva de integração no território.

Ainda, no âmbito da implementação de políticas públicas do setor social, designadamente políticas dirigidas à família, a Câmara Municipal de Mafra criou, no presente mandato, um conjunto de doze medidas destinadas a apoiar as famílias do Concelho. Das doze medidas programadas, umas são dirigidas a todas as famílias, enquanto outras pretendem sobretudo, apoiar os agregados familiares numerosos e os mais carenciados. Este programa, designado de Programa + *Família*, abrange:

- Redução do IMI – Redução do Imposto Municipal sobre Imóveis em 2016 para imóveis destinados a habitação própria e permanente coincidente com o domicílio fiscal do proprietário, de acordo com o número de dependentes que compõe o agregado familiar, sendo a redução de 10% para um dependente, 15% para dois dependentes e 20% a partir de três dependentes;

- Redução das Taxas municipais de urbanismo, para construção ou remodelação de habitação própria, em função do número de dependentes que compõe o agregado familiar, sendo a redução de 10% para um dependente, 15% para dois dependentes e 20% a partir de três dependentes;

- Tarifários de água e saneamento para famílias numerosas e famílias carenciadas – Implementação de quatro escalões para tarifas domésticas, uma tarifa social e uma tarifa para famílias numerosas;

- Programa *ARRENDAR* - dirige-se aos munícipes residentes no concelho há pelo menos um ano, em casa arrendada ou que venham a arrendar, maiores de 18 anos, e que apresentem capitação do rendimento do agregado familiar inferior ou igual ao valor da pensão mínima da carreira não contributiva da Segurança Social;

- Habitações Municipais para famílias numerosas carenciadas – Contempla a afetação de, pelo menos 10% dos fogos do parque habitacional propriedade da Câmara Municipal, a famílias numerosas e carenciadas;

- Manuais Escolares Gratuitos – Oferta dos manuais escolares de Português, Matemática, Estudo do Meio e Inglês (a partir do 3º ano), a todos os alunos residentes no Concelho e que aí frequentem a escola;

- Bolsas de estudo no domínio da música – Atribuição de Bolsas de Estudo para frequência do Conservatório de Música de Mafra, a alunos das escolas de música integradas no movimento associativo e das orquestras e bandas filarmónicas com sede no Concelho de Mafra;

- Gratuidade de descontos nas refeições, prolongamento de horário e atividades nas interrupções letivas – Destinado a famílias com mais do que um educando a frequentar em simultâneo Jardins de Infância ou Escolas do Primeiro Ciclo da rede pública e que usufruam dos mesmos serviços da componente de apoio à Família como sejam, refeição e prolongamento das atividades nas interrupções letivas. Os descontos são de 20% para o segundo educando e 100% para o terceiro e seguintes;

- Programas para Crianças e jovens – Programas destinados à ocupação de tempos livres de crianças e jovens estudantes do concelho, procurando conciliar os horários de trabalho dos encarregados de educação, com a aquisição de competências pessoais, sociais e profissionais dos educandos;

- Descontos em atividades Desportivas - Descontos nas mensalidades das modalidades desportivas promovidas nas instalações municipais para membros do mesmo agregado familiar. Os descontos são progressivos e correspondem a 10% para o segundo inscrito, 15% para o terceiro e 20% a partir do quarto inscrito;

- Cartão Família - que se destina a apoiar os munícipes em situação de carência económica e/ou integrados em agregados familiares numerosos (entenda-se por numerosos com três ou mais filhos). O “Cartão Família” pretende facilitar o acesso, com benefícios, a bens e serviços diversificados, decorrentes não só das atividades da Câmara Municipal, mas também outros proporcionados por entidades externas, instituições ou empresas em resultado da celebração de parcerias.

- Geração SEI – Saber, Experiência e Idade – Conjunto de iniciativas vocacionadas para a terceira idade que preveem a valorização do papel do idoso na sociedade, contribuindo para a melhoria das suas condições de vida. Contemplam-se as respostas Movimento é Vida, Linha de Atendimento ao Idoso, Espaço Além Fronteiras, Voluntariado Intergeracional, Pro Idoso e Capital Idoso.

Tal como definida no Diagnóstico Social do Concelho de 2015, a Rede Social, constitui-se como um fórum de articulação e congregação de esforços baseados na

adesão livre por parte das autarquias e das entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos que nele pretendam participar, constituindo um novo tipo de parceria baseada na igualdade entre parceiros, na consensualização de objetivos e na concertação de esforços desenvolvidos pelos diferentes agentes locais. Neste sentido, também os parceiros e os protocolos assumem um importante papel na ação social institucional, já que permitem à autarquia disponibilizar uma maior diversidade de apoios e serviços aos municípios, fazendo-se representar e participar em várias atividades, nomeadamente, as seguintes:

- Núcleo Local de Inserção (NLI) – Rendimento Social de Inserção, sendo a Autarquia um dos parceiros da Comissão Local de Acompanhamento do Rendimento Social de Inserção (instituído pela Lei nº 13/2003, que revogou o Rendimento Mínimo Garantido), participa na análise das situações e na definição de programas de inserção para as famílias que se encontram em situação de grave carência económica e social;

- Comissão de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ), oficialmente criada em 12 de dezembro de 2011, por iniciativa da Câmara Municipal, a Comissão de Proteção de Crianças e Jovens do Concelho de Mafra visa promover os direitos da criança ou do jovem até aos 16 anos, bem como, resolver situações suscetíveis de afetar a sua segurança, saúde, formação, educação ou desenvolvimento integral;

- Bolsa de Voluntariado, projeto através do qual a Câmara Municipal preconiza apoiar os cidadãos na ocupação dos seus tempos livres através da realização de atividades de voluntariado nas instituições sociais do concelho, adaptadas às suas disponibilidades e características de vida;

- Projetos de Intervenção Comunitária, são atividades que procuram catalisar e rentabilizar as potencialidades e recursos das comunidades, fazendo dos indivíduos, dos grupos e das comunidades, participantes ativos do seu processo de emancipação e desenvolvimento pessoal e coletivo. Estes projetos têm vindo a afirmar-se como um meio de intervenção relevante na promoção da inclusão social. Constituem-se como Projetos de Intervenção Comunitária em Mafra, o Espaço Além Fronteiras e o Gesto Solidário – Cabazes de Natal;

- Gabinete de Inserção Profissional (GIP) é uma estrutura que tem como finalidade prestar apoio a jovens e adultos desempregados, no processo de inserção e reinserção profissional;

- Mafra Espaço de Saúde Mental e Ocupacional (MESMO), é uma unidade de atendimento da área da saúde mental, com intervenções no domicílio e em articulação

com os cuidados de saúde primários, que proporciona à população adulta uma maior acessibilidade aos serviços de psiquiatria especializados. Este espaço de saúde (MESMO), é o resultado de uma parceria entre o Município de Mafra, o Centro Hospitalar Psiquiátrico de Lisboa e o Agrupamento de Centros de Saúde Oeste Sul.

O desenvolvimento de uma Política de proteção social, assume-se como uma das prioridades do atual Executivo Municipal, que vem congregando esforços em conjunto com os demais atores sociais envolvidos e presentes no âmbito da sua área territorial, no sentido de reunir as condições que possibilitem a resolução de problemas, quer de índole social e económico financeira, quer a nível de saúde física ou psicológica, por que passam as famílias mais vulneráveis residentes no concelho.

### **Capítulo III - Enquadramento Epistemológico Metodológico**

#### **1 – A Política e os Atores**

Um ator pode ser uma pessoa, um grupo de indivíduos, uma organização ou uma instituição com interesses comuns numa atividade, com a qual se relacionam de forma direta ou indireta, positiva ou negativamente. Segundo Guerra (2006, p. 111), são atores estratégicos, os indivíduos ou os grupos que participam numa ação e que nela e por ela se movem em função de interesses comuns.

A análise da participação ou análise da estratégia de atores, pretende identificar as pessoas, as instituições ou os grupos envolvidos em processos de planeamento e projetos de intervenção coletivos, aprofundando as características, motivações e mobilização da sua participação, face aos objetivos que se propõe atingir e, simultaneamente, aos interesses manifestados no que se refere, a informações que possuem, recursos, experiência para a formulação de estratégias de programação e implementação ou, por constituírem o público a quem se destinam as ações (Guerra, 2006, p.103).

A análise dos atores consiste, assim, num procedimento analítico fundamental para compreender a forma como as pessoas afetam as políticas e as instituições e/ou como estas afetam as pessoas (Guerra, 2006, p.111), podendo definir-se como uma forma de compreender um sistema de ação que identifica os seus atores chave e avalia o respetivo interesse na condução da mudança (Guerra, 2006, p.113).

Segundo a autora, a capacidade de concretizar mudanças sociais depende, em larga medida, da capacidade de mobilizar os atores sociais que, de alguma forma, estão relacionados com a mudança que se pretende implementar. O sentido de mudança, associada ao conceito de ator social nas ciências sociais e, em particular, na sociologia, sublinha a capacidade de os indivíduos desenvolverem ações com um sentido subjetivo, uma intervenção e uma racionalidade própria. Esta perspetiva salienta a mudança, em detrimento da ordem e a transformação em detrimento da manutenção.

Partindo do princípio que as políticas públicas do setor social são o resultado do desenvolvimento da ação estratégica dos atores no contexto de intervenção social, podemos dizer que em torno dos atores sociais se constrói uma ação coletiva sobre a realidade social, traduzida na sua mobilização e participação em torno de projetos comuns, construindo planos de intervenção social materializados nas políticas sociais adequadas a essa realidade social, com vista à concretização da mudança.

Segundo Guerra (2006, p.19), a descentralização, a crise económica, a exigência crescente da transparência e da eficácia da administração pública, obrigaram a procurar uma multiplicidade de parceiros (quer do setor público, quer do setor privado) para o financiamento e gestão dos interesses coletivos, o que modificou radicalmente as formas de fazer políticas públicas (...). Os contextos de decisão colocam face a face uma grande multiplicidade de atores (administrações, coletividades locais, bancos e instituições de crédito, empresas de serviços urbanos, etc.), onde um dos objetivos do planeamento, como construção da ação coletiva, consiste em organizar um conjunto de atores responsáveis na construção social do “bem comum” (Guerra 2016, p.112). Neste sentido, segundo a autora, o “jogo estratégico de atores” decorre de uma complexa dinâmica de ações por parte de organizações, onde as relações de força e os conflitos de interesse guiam os comportamentos dos atores. Torna-se então, fundamental perceber e identificar os sistemas de relações complexas que se desenvolvem entre atores individuais, instituições ou grupos de atividades, bem como os seus interesses, imagens mútuas e níveis de adesão aos objetivos propostos.

No caso da presente investigação, estamos perante a interação entre vários atores, fundamentais no processo de implementação de um plano estratégico de ação social programado a nível local, com diferentes missões e interesses, mas com motivos para desencadear uma ação estratégica de acordo com a realidade social do território, alcançando os objetivos previstos no que se refere ao desenvolvimento de uma

intervenção confluyente com as necessidades diagnosticadas no seio da comunidade local.

Os atores sociais desenvolvem uma intervenção na sociedade estabelecendo relações de interação com outros atores desiguais entre si.

Nesta estrutura de parceria, estamos perante coligações de grupos sociais que representam interesses coletivos. Facto que se verifica também relativamente aos projetos de desenvolvimento local. Ao nível do desenvolvimento territorial, e do planeamento estratégico de políticas públicas, os atores são chamados de institucionais, na medida em que representam interesses coletivos e adquirem um reconhecimento social. É este reconhecimento politicamente legitimado pelos atores locais que, segundo Guerra (2006, p.25), está no centro da movimentação das estruturas de parcerias e nos contratos entre os parceiros que são a base dos projetos de desenvolvimento. Um projeto, aparece neste contexto, como uma primeira estruturação de intenções, tentativa de clarificação de um percurso possível por parte de um conjunto de indivíduos, centralizados num espaço de ação, orientados para um mesmo objetivo e através de um processo de ação coletiva. O entendimento dos projetos coletivos é fundamental para compreender os movimentos e as mudanças sociais. A ação coletiva é, segundo Guerra (2006, p.27) “a congregação em torno de objetivos comuns que dão corpo a formas organizativas diversas e sempre mutáveis”, sendo que o seu interesse “não é determinar diretamente os comportamentos, mas sim entender como se estruturam as lógicas de ação e como se organizam os espaços de negociação e o jogo estratégico entre os atores” (Guerra, 2006, p.72), na medida em que, as ações coletivas apresentam diferentes aspetos e têm subjacente distintas formas de compromisso.

Douvernay, citado por Guerra (2006, p.19), reforça que, embora a racionalidade não seja suficiente para entender a complexidade das interações entre atores, o ponto de partida da análise do jogo estratégico de atores é o reconhecimento da sua heterogeneidade, da heterogeneidade dos seus projetos e da existência de interesses contraditórios.

Ao tratar a temática das políticas sociais do ponto de vista da programação e desenvolvimento de um conjunto de ações integradas num plano estratégico de intervenção social desenvolvido no local, identificando os principais dilemas e desafios que se apresentam à sua implementação, esta investigação tende a refletir sobre os princípios e formas de mobilização coletiva e de participação dos atores neste processo

que envolve as políticas públicas do setor social no âmbito de um espaço territorial destinto.

O presente trabalho, através da interpretação sociopolítica de uma realidade local específica, poderá contribuir para uma melhor interpretação da importância da estratégia dos diferentes atores sociais que atuam a nível local, quer a título individual, quer no âmbito da sua mobilização coletiva, no desenvolvimento das políticas sociais materializadas nos objetivos do plano estratégico de intervenção social programado para o local de acordo com as necessidades diagnosticadas no território. Neste sentido, poderá contribuir para uma consciencialização da importância dos diferentes atores locais em torno deste processo, assim como das forças e fraquezas manifestadas no âmbito das suas relações de interação, o que poderá ser utilizado com o sentido de encontrar uma melhor e mais adequada intervenção social à realidade do território em cada momento.

## **2 – A Sociologia da Ação**

Para compreendermos os fenómenos sociais do ponto de vista de uma perspetiva holista da sociologia, devemos partir da sociedade considerada na sua globalidade, analisando as influências que a mesma exerce sobre a ação dos indivíduos. O mesmo é dizer que, cabe à sociologia analisar o tipo de efeitos que a sociedade exerce sobre o indivíduo, levando-o a pensar e a agir de uma determinada forma, como sendo uma ação normal e socialmente aceitável. No entanto, à luz de uma corrente funcionalista desta perspetiva da sociologia, a sociedade é considerada como um conjunto coerente em que cada elemento desempenha uma função específica com importância no equilíbrio do todo e na qual os indivíduos não podem ser considerados individualmente, mas sim a partir das suas relações de interação no contexto social.

Na sua relação com o mundo envolvente, os indivíduos são constantemente chamados a fazer interpretações, avaliações e a tomar decisões sobre as ocorrências que a sua vivência social lhes vai colocando. Estes processos não são, na sua maior parte, o resultado de uma análise racional e objetiva da realidade, mas antes, de um saber comum construído e acumulado no percurso histórico e na vivência quotidiana de cada indivíduo, de uma forma em que os dados objetivos se cruzam com a experiência subjetiva numa combinação que se apresenta sob a forma de pensamentos e visões da realidade que funcionam como instrumento fundamental na interação dos indivíduos

com o mundo que os rodeia. Igualmente com este sentido, para Raymond Boudon (1995), o contexto social em que acontecem as interações entre os indivíduos, interfere no seu modo de pensar e de agir e, como tal, cada um exerce um tipo de ação num contexto de influências, que é o resultado dos comportamentos coletivos, onde o sujeito individual passa a atribuir um significado à ação.

As transformações sociais induzidas pelo processo de industrialização e urbanização, vieram mostrar novas manifestações sociais acompanhadas de fenómenos de desintegração social, originados pela mudança das sociedades rurais para as sociedades urbanas (Guerra, 2000, p.p.12). A preocupação com os processos de mudança social no contexto do planeamento estratégico de intervenção social, fazem com que, segundo Guerra (2006, p.p.10), seja necessária a revisão de alguns conceitos centrais nesta área, nomeadamente, em termos da contribuição para o entendimento das relações de poder e das formas de construção da ação coletiva. De acordo com o enunciado por Guerra (2006, p.27) e neste sentido, surgiram novos conceitos ligados a esta área como parcerias, coligações, redes, partilha, negociações, assim como, novas teorias que tentam analisar a forma como os interesses dos vários grupos sociais se associam, se quebram ou se reestruturam, ao mesmo tempo que, desenvolvem processos relacionados com a interpretação do resultado de cooperação entre organizações que se conhecem e se reconhecem, negociam, trocam recursos e podem partilhar normas e interesses, desenvolvendo uma estratégia de ação coletiva.

Subjacente à tipologia de ação coletiva, surge a noção de estratégia por parte dos atores, noção fundamental no domínio da sociologia da ação. Estas ações estratégicas dos atores desenvolvidas com a finalidade de alcançar os objetivos pretendidos apresentam sempre uma racionalidade limitada, na medida em que são inúmeros os constrangimentos que podem acontecer, quer no que se refere aos próprios atores, quer por parte da organização em causa ou ainda, por fatores externos ao meio.

Geralmente, as políticas contratuais, muito desenvolvidas na sociedade atual, colocam em contacto, sem relações tutelares, o Estado, as coletividades locais, os representantes dos vários interesses civis e os vários organismos das administrações (Guerra, 2006, p.p.36). Segundo a autora, encontram-se, assim, envolvidos uma pluralidade de atores locais, de configurações multipolares onde as negociações que estabelecem entre si adquirem uma nova visibilidade e legitimidade à medida que cresce o coletivo de atores.



Segundo Lefèvre, citado por Guerra (2006, p.33), governar um território significa muito mais do que oferecer aos seus habitantes um serviço. Significa antes, a possibilidade de produzir e manter relações sociais sem as quais o viver em conjunto deixa de ser pertinente. Tal, remete para a capacidade que o sistema de atores tem em dar sentido à ação coletiva num território concreto, ou seja, conceber e acionar projetos comuns e obter uma visão de conjunto considerada por todos, legítima.

Deste modo, consideramos que a sociologia da ação é a explicação dos factos sociais como ações produzidas por indivíduos que reagem a uma determinada situação e que esta perspetiva teórica da sociologia procura encontrar uma explicação compreensível das decisões individuais que estão na origem das ações sociais daí emergentes, considerando que o indivíduo opta por uma solução de acordo com o seu interesse, tendo por base as possibilidades que lhe são oferecidas e permitindo que o sistema seja produzido e transformado pelos demais indivíduos que a compõem, uma vez que, cada indivíduo não pode ser considerado isoladamente, mas sim a partir das suas relações em contexto social.

A ação coletiva, considerada uma ação comum que procura atingir fins partilhados, apresenta, segundo Melluci, citado por Guerra (2006, p.58), um conjunto de características sociais que a fundamentam, como sejam: a) as ações envolvem simultaneamente um grupo de indivíduos ou grupos; b) as ações exibem características morfológicas similares em contiguidade no espaço e no tempo; c) as ações implicam um campo de relações sociais; d) as pessoas envolvidas atribuem sentido à ação em causa.

É assim, neste sentido, que desenvolvemos a presente investigação, assumindo uma postura próxima do quadro teórico da sociologia da ação e mais concretamente da ação coletiva, na medida em que se pretende identificar a ação coletiva desencadeada por diferentes atores sociais locais, como estratégia de ação no planeamento e execução de um projeto comum de intervenção social adequado à realidade social de um espaço territorial que partilham e, cujo desenvolvimento depende da participação ativa desses mesmos atores locais, tendo em conta o contributo de cada um individualmente e no contexto social do grupo que representam.

### **3 – Análise da Estratégia de Atores**

Os atores são pessoas, grupos ou instituições com interesses num projeto ou num programa comum. Esta definição envolve todos os que se relacionam de forma direta ou indireta com os processos de intervenção, quer estejam envolvidos ou excluídos do

poder de decisão, incluindo os perdedores e os vencedores. A este nível de interação, são considerados atores aqueles cujos interesses são afetados pelos objetivos ou atividades do projeto de intervenção, quer por possuírem informações, recursos e experiência para formulação de estratégias de implementação, quer por constituírem o público a quem se destinam as ações que envolvem o desenvolvimento e a evolução do projeto comum. (Guerra, 2006, p. 111).

Os atores relacionam-se entre si em função de interesses comuns, exercendo tipos de interação e coordenação variáveis consoante os contextos em que decorrem, no que se pode considerar um «jogo». O «jogo estratégico» de atores, segundo Guerra (2006, p.19), decorre de uma relação dinâmica e complexa mantida entre organizações cujos comportamentos são orientados pelas relações de força e pelos conflitos de interesses existentes entre eles. Deste modo, segundo a autora, é fundamental identificar os sistemas de relações complexas que se desenvolvem entre os atores individuais, instituições e/ou esferas de atividades diferentes, bem como os seus interesses, imagens mutuas e níveis de adesão aos objetivos propostos.

Segundo Guerra (2006, p.104), a análise da estratégia de atores é uma metodologia centrada na análise da participação, que visa aprofundar as relações de poder que afetam o sistema de ação, e, sobretudo, construir ação coletiva a partir de um conjunto diversificado de atores e interesses. Guerra (2006, p.103) refere-se à análise da estratégia de atores como uma abordagem que faz parte da gestão de projetos e que pretende identificar as pessoas, as instituições ou os grupos envolvidos nos processos de planeamento em projetos de intervenção e aprofundar as características, motivações e mobilização da participação face aos seus objetivos, partindo do pressuposto que as organizações e as autoridades aos diferentes níveis têm perspetivas diversificadas e múltiplos interesses e que é fundamental analisar o seu posicionamento face aos projetos de intervenção, desenvolvendo a capacidade de se relacionarem com o conjunto dos parceiros.

A análise do «jogo de atores» é uma metodologia fundamental aos exercícios prospetivos da Escola Francesa de Prospetiva e tem por pressuposto identificar os sistemas de relações complexas que se desenvolvem entre os atores, de modo que se compreenda como estes se afetam entre si, na medida em que entre eles existem diferentes níveis de expetativas, perspetivas e interesses, tornando-se pertinente a análise do seu posicionamento.

Segundo Perestrelo, (citada por Saragoça, 2010), no «jogo de atores», surgem convergências e divergências entre atores que variam consoante os objetivos, podendo, a qualquer momento, surgir novas alianças e novos conflitos, o que demonstra que as relações entre atores são dinâmicas e instáveis muito em função das estratégias conjunturais que podem resultar da mudança de objetivos e interesses e da ação dos demais atores.

Saragoça (2010, p.136) refere que, no que respeita à concretização das políticas públicas, os atores que mais influenciam o curso das decisões coletivas, nem sempre são os mais visíveis, o que pode levar a questionar se o ator mais significativo é aquele que vemos ou, aquele que age na sombra, tornando-se determinante compreender as dinâmicas de exercício do poder dos diversos atores.

Saragoça (2012, p.19) enuncia os como objetivos desta análise: a) identificar e caracterizar os diferentes atores-chave; b) perceber quais os conflitos e alianças possíveis entre atores; c) contribuir para uma maior participação/implicação e reflexão estratégica por parte dos diferentes atores; d) confrontar os projetos em presença e avaliar as relações de força existentes; e e) elaborar uma série de recomendações estratégicas e especificar as condições de viabilidade da sua implementação.

Neste sentido e em relação ao nosso estudo, assumimos que a análise da estratégia de atores tem como finalidade a análise do posicionamento dos atores perante as variáveis em estudo e a compreensão de alianças, conflitos e estratégias que provêm desse mesmo posicionamento, no seguimento da ideia defendida por Guerra (2006, p.109), que nos diz que “a análise da estratégia de atores aprofunda as visões que os atores têm sobre o mundo, os interesses e conflitos, permite equacionar estratégias alternativas para promover o desenvolvimento e a equidade social e facilita a construção de consensos”.

No caso particular da nossa investigação, a análise dos «jogos de atores», associada ao processo de programação e implementação de um plano estratégico de intervenção social definido para um local, permite identificar os atores envolvidos, realizar um exame das suas relações de forças e, simultaneamente, perceber a evolução dos desafios estratégicos emergentes da interação das suas ações.

#### **4 – Sociologia e Prospetiva**

O interesse da Sociologia pela Prospetiva vem dos anos 30 do século passado, no entanto, só mais tarde, por volta dos anos 50, com o contributo de G. Berguer (1957),

M. Godet (1993) e D. Jouvenal (2000), que desenvolveram métodos e técnicas de operacionalização desta metodologia, se passou a evidenciar a utilidade da análise prospectiva para a Sociologia.

Segundo Raymond Boudon, citado por Saragoça, (2010, p.152), a Sociologia é sistematicamente tentada por uma utopia: “encontrar a chave da mudança social e, com ela, reduzir a incerteza do futuro”. Deste modo, a prospectiva, enquanto metodologia adequada ao estudo e planejamento estratégico, visa essencialmente, determinar os “futuros possíveis” e os “futuros prováveis”, considerando que as tendências passadas e presentes são suportes de uma decisão atual como suporte de relação entre o passado e o futuro no sentido de serem alcançados os “cenários mais desejados” de uma forma sustentada.

Segundo M. Godet (1993), a Prospectiva “é uma metodologia de trabalho intelectual que pretende esclarecer a ação presente à luz da visão que fazemos, com razão ou sem ela, da história do passado e dos futuros possíveis e desejados”.

Neste sentido, a Prospectiva, para além da sua função como utensílio de apoio ao planejamento e à tomada de decisão, assume-se também como um instrumento ao serviço do diagnóstico estratégico, na medida em que, as estratégias de intervenção assumidas pelos atores, consoante as necessidades e aspirações manifestadas de acordo com os seus interesses, serão fundamentadas pelo diagnóstico sobre o contexto social envolvente, assim como, a influência dos diferentes fatores que atuam de forma positiva, negativa ou neutra, para a obtenção dos objetivos propostos. Deste modo, torna-se importante uma orientação na tomada de decisão com a finalidade de optar pela manutenção ou pela alteração das atividades a desenvolver, em consonância com os atores, em direção ao futuro desejado.

Segundo Nunes *et al*, citados por Saragoça (2010, p.155), um dos fundamentos da atividade prospectiva relaciona-se com a necessidade de informar na formulação das políticas, de modo a que as decisões tomadas pelos principais atores envolvidos, considerem mais os desenvolvimentos a longo prazo e o modo como estes poderão interagir com as decisões políticas atuais. Neste sentido, no âmbito da formulação de políticas sociais, a prospectiva pode assumir-se como uma resposta fundada na necessidade de sustentar a tomada de decisões, as políticas e as estratégias mais adequadas a cada momento tendo em vista um cenário de futuro desejado. Trata-se de uma resposta que encara a mudança como uma constante que considera, a todo o momento, o contexto de longo prazo no quadro do qual são tomadas as decisões.

Assim, a prospectiva pode ser definida como “um processo sistemático e participativo, que envolve a recolha de informações e a construção de visões para o futuro a médio e longo prazo, como objetivo de informar as decisões tomadas no presente e mobilizar ações comuns” (Nunes *et al*, citados por Saragoça, 2010, p.156). Deste modo, subsiste uma margem de ação sobre o futuro, seja através da realização de diagnósticos que antecipam a mudança, seja da implementação de planos de ação estratégicos no sentido de serem alcançados os cenários mais desejados de uma forma sustentada (Saragoça, 2012, p.151). Segundo o autor, a Prospectiva estuda as mudanças passadas e presentes, através da análise de fontes, padrões e causas da mudança e da estabilidade, e, neste sentido, permite desenvolver a capacidade de antecipar/traçar futuros possíveis, constituindo-se como uma metodologia adequada ao plano estratégico de intervenção social, e como tal, com grande potencial para intervenções orientadas para o desenvolvimento das organizações e dos territórios em busca de um futuro desejável. Nessa medida, a prospectiva assume um interesse fundamental para os objetivos que definimos atingir com a presente investigação.

No estudo da análise prospectiva destacam-se duas escolas científicas, a Escola Anglo-saxónica e a Escola Francesa.

A Escola Anglo-saxónica de tradição inglesa, alemã e americana assume que a componente tecnológica é o principal agente de transformação da sociedade, o que torna possível, a definição de cenários futuros através da análise da mudança tecnológica.

A Escola Francesa, fundada por Michel Godet e De Juvenal em meados dos anos sessenta e na qual foi criado em 1983 o método *La Prospective* baseado numa componente humanista, considera que o futuro pode ser construído, modificado e estruturado através das ações dos atores sociais, sejam estes, individuais ou coletivos. O método que Godet propõe apresenta uma grande importância para o desenvolvimento do nosso trabalho, tendo em conta as opções teóricas e metodológicas da investigação que temos em curso - principalmente no que se refere à análise da estratégia de atores, à compreensão dos conflitos e cooperação entre os mesmos e à escolha da variáveis que melhor representam o sistema em estudo, assim como, a compreensão da sua hierarquia e a representação de uma influência e dependência no mesmo sistema em estudo, na medida em que, esta investigação trata de verificar o sucesso de um plano estratégico de intervenção social, analisando os dilemas e desafios que se apresentam, à sua implementação resultantes do envolvimento e aceitação dos diferentes atores sociais responsáveis pela sua implementação.

#### **4.1 – Conceitos de Prospetiva**

Uma vez que para a análise dos dados recolhidos no decorrer da nossa investigação, iremos utilizar a metodologia de análise prospetiva, consideramos importante definir alguns conceitos fundamentais associados à Prospetiva, como sejam a previsão, a incerteza e os cenários.

A previsão é frequentemente assumida como uma avaliação de dados passados, sujeitos a determinadas hipóteses. Segundo Jouvenal, citado por Ribeiro (1997, p.10), a previsão apresenta as seguintes características: a) concentra-se nas certezas; b) origina projeções lineares sobre um único ponto; c) privilegia as continuidades; d) afirma o primado do quantitativo; e) oculta os riscos; f) favorece a inércia; g) parte do que é simples para o complexo e h) adota uma abordagem nominal setorial. É fundada em probabilidades no que se refere a escolhas e consequências relativas ao futuro.

Tendo como objetivo a previsão de futuros possíveis, a prospetiva tem sempre aliadas a si muitas incertezas, pois os cenários que hoje são projetados, rapidamente, devido a diversos fatores externos ao sistema, poderão vir a sofrer alterações. Segundo Ribeiro, (1997, p.13), são três os tipos de incertezas associados à prospetiva: 1) os riscos, que são mais controláveis pelo coletivo; 2) as incertezas estruturais em que há a possibilidade de existir um acontecimento, mas não se conseguindo configurar quando irá acontecer; 3) as incertezas imprevisíveis, nas quais não há ideia alguma sobre qual o acontecimento que irá surgir.

Quanto aos cenários, segundo Godet (s.d.19), um cenário é “um conjunto formado pela descrição de uma situação futura e o encaminhamento dos acontecimentos que permitem passar da situação de origem a essa situação futura”. Ou seja, podemos dizer que os cenários são a apresentação dos resultados de uma ação ao longo de um determinado tempo. No entanto, um cenário possível, nunca poderá ser encarado como um resultado final, na medida em que o futuro será sempre uma incerteza, podendo vir a sofrer constantes mutações, que se irão refletir nos cenários projetados.

### **5 – A Prospetiva na construção local de Políticas Públicas**

A Prospetiva como disciplina, segundo Olivares (2014, p.29), ocupa-se do futuro através da antecipação, da previsão, da ação, do conhecimento e do consenso no

desenvolvimento de diversas áreas. Assim, os resultados que se obtêm através da sua utilização, procuram alcançar um suporte para a tomada de decisões, permitindo, por um lado, reduzir a incerteza relativa aos problemas atuais, e, por outro lado, encontrar tendências que ajudam a antecipação de estratégias de intervenção futuras. Para esta autora, atualmente, o interesse pelos estudos prospetivos tem vindo a crescer, na medida em que, nos últimos tempos é comum verificar um novo enfoque de diversas associações e organizações, estatais ou não, em desenvolver processos de gestão através de uma metodologia inovadora com base num paradigma de planificação comprovado por novas ferramentas, integrando critérios centrados na participação com vista à construção social do futuro a médio e longo prazo. Neste sentido, a autora refere que a prospetiva, mediante a preponderância do consenso, a visão de longo prazo e a participação que tem implícita nos seus métodos, potencia a construção social de políticas públicas, permitindo, não só uma melhor governança, mas igualmente, a convergência de visões que legitimam a construção social de políticas públicas, incluindo políticas locais que permitam obter melhores resultados em termos de planificação e gestão, incluindo, gestão municipal, onde o principal objetivo seja o aperfeiçoamento da programação e elaboração de estratégias, tendo em vista uma melhor adequação das políticas, de acordo com cada realidade particular de território e de governação. A prospetiva pretende, pois, a realização de estudos de futuro, pelo que se torna de grande interesse a sua integração na elaboração de políticas públicas locais e a sua inserção em planos de desenvolvimento social.

Segundo De Jouvenel (1966), o funcionamento da prospetiva, enquanto disciplina, baseia-se principalmente na reflexão, no juízo, na dedução sobre observações, na participação de diferentes atores, na interdisciplinaridade e na consulta de entidades envolvidas numa determinada realidade em estudo, relativamente à programação e construção de possíveis futuros, correspondendo a uma disciplina que procura encontrar caminhos permitindo diminuir a incerteza, prever e adiantar situações futuras, tomar decisões mais acertadas e construir cenários, mediante a análise de sistemas reais.

Segundo este autor, a utilidade da prospetiva reside em cinco pontos relacionados com a sua ligação ao futuro (De Jouvenel, 1966): em primeiro lugar tem a ver com o próprio interesse natural do ser humano nas questões de futuro; uma segunda abordagem relaciona-se com a evidência de que o futuro não é único e certo, mas que existe uma multiplicidade de situações aceites como futuros possíveis e prováveis,

perante os quais surge a possibilidade de os influenciar, mediante ações baseadas numa planificação prospetiva; em terceiro lugar, uma chamada de atenção para o facto de que a prospetiva não tem a ver com questões de adivinhação de futuro, não devendo, por isso, confundir-se com métodos de futurologia; um quarto ponto refere que é indispensável contar com múltiplas visões e uma certa amplitude de ideias dos diferentes atores envolvidos, os quais, através de opiniões, informações e conhecimentos de causa permitem encontrar as variáveis com as quais se constroem os cenários; em quinto lugar, e por último, o autor refere que a prospetiva, enquanto disciplina, encontra a sua potencialidade no princípio da decisão.

Estes estudos prospetivos, têm como principal objetivo melhorar a antecipação para a planificação e a estratégia, utilizando ferramentas próprias que permitem diminuir a incerteza na tomada de decisões, cujo principal meio de ação se encontra contido, tanto na antecipação, como na participação, o que permite planificar para tomar decisões de forma rápida e eficaz e assim, construir futuros de acordo com ambições e metas de longo prazo.

### **5.1 – A Prospetiva na construção social de Políticas Públicas Locais e Regionais**

A envolvência do cidadão na construção de políticas públicas é atualmente uma realidade, sendo um direito que se lhe assiste, a participar na gestão pública através de iniciativas que incluem a sua intervenção em planos de desenvolvimento local, projetos de intervenção social, atividades de âmbito cultural, lúdico ou associativo. No entanto, segundo Olivares (2014, p.37), a participação do cidadão na elaboração dos processos de gestão local mencionados é o resultado das políticas de curto e médio prazo, onde o horizonte previsto raramente ultrapassa o período correspondente a um mandato autárquico, o que faz com que, boas ideias se possam converter em ideias ou acordos de maior vulnerabilidade, na medida em que, as políticas diagnosticadas, desenhadas e posteriormente executadas, acabam por ser modificadas de acordo com interesses pontuais de cada governo em função.

De acordo com Lahera (s.d), citado pela autora, as políticas públicas são definidas como “um caminho de ação e um fluxo de informação relacionados com um objetivo público, definidos de forma democrática e desenvolvidos pelo setor público,



frequentemente com a participação do setor privado”, pelo que, ambos mantêm uma estreita relação neste domínio.

A participação do cidadão no desenho de políticas públicas deverá possibilitar à população uma intervenção ativa e transversal, tendo em vista uma visão de longo prazo, na medida em que, muitas das políticas elaboradas, necessitam de tempo para a sua execução. Uma política pública de *Top-down*, sobretudo a nível local, encontra-se em desuso, verificando-se, neste sentido, uma tendência para o desenvolvimento de uma política de *Botton-up*, a qual se espera que se consolide no tempo.

Neste sentido, torna-se importante construir uma visão de longo prazo na construção das políticas públicas destinadas ao território, destacando-se, assim, a Prospetiva como uma ferramenta importante funcionando como instrumento de planificação capaz de contribuir na formulação de políticas, programas e projetos de desenvolvimento com uma visão de longo prazo para uma região.

A complexidade da construção das políticas públicas a nível local advém de uma multiplicidade de fatores relacionados com o território, designadamente, orientações, interesses, decisões e características próprias do local. Perante esta complexidade, a prospetiva é uma proposta concreta para o desenvolvimento local e sua visão futura. “A Prospetiva territorial permite prever a decisão política e concretizar o seu compromisso institucional, objetivar a procura e a oferta política mediante a mobilização dos atores regionais e locais, por um lado, e por outro, informando os responsáveis políticos” (Miklos, Jiménez & Arroyo, 2012, citados por Olivares, 2014).

Na participação, tanto dos cidadãos, quanto das organizações, no processo de concretização de políticas públicas, estão presentes compromissos de ordem económica e organizativa que vêm orientar a sua motivação e mobilização, de acordo com diversos interesses, incluindo o setor político, financeiro, educativo ou geográfico, os quais se tornam fatores limitativos, funcionando como variáveis a ter em conta na sua intervenção no processo de construção de políticas públicas. A participação do cidadão no diagnóstico e desenho de políticas públicas numa localidade ou município, depende de vários fatores, que podem ir, desde uma determinada orientação política por parte da gestão do município, passando pela existência de pressões sociais relacionadas com processos de decisão pendentes, até à importância para o próprio, do assunto que envolve a intervenção. A existência de alguns problemas relacionados com a participação do cidadão no processo de concretização de políticas públicas, pode limitar nos municípios a implementação de ferramentas direcionadas para uma maior e mais

ativa participação dos cidadãos neste processo. Basicamente, os recursos económicos são naturalmente, dos maiores problemas que se colocam à implementação de políticas públicas, designadamente, no que se refere à educação, saúde pública, cultura, manutenção de espaços verdes, limpeza de espaços públicos, entre outros. À escassez de recursos económicos, podem juntar-se outro tipo de problemas na concretização de políticas públicas no local, como sejam, a centralização de algumas decisões e legislação do Governo Central, as quais podem colidir com as necessidades particulares de cada comunidade. Neste sentido, os autarcas locais convivem com condições, muitas vezes, inibidoras de uma gestão eficaz, as quais necessariamente têm de trabalhar com cuidado para conseguir ultrapassar com sucesso. Assim, nestas situações torna-se importante a utilização de instrumentos de Análise Prospetiva com o objetivo de atingir uma visão de futuro que inclua uma participação adequada dos recursos disponíveis, com o sentido de alcançar uma gestão eficaz e adequada à realidade do local, onde sejam: colocadas tendências em relevo; destacadas variáveis; construídos cenários; trabalhados desvios de opinião tendo em conta uma hierarquia de poderes; alcançadas visões de futuro. No entanto, para estes estudos prospetivos aplicados num processo de gestão autárquica, não é recomendável, segundo Olivares (2014), que seja fixado um horizonte temporal próximo do final de um mandato de governação, por vários motivos, entre os quais, a pouca visibilidade económica no longo prazo, a reconfiguração de interesses políticos ou a construção de cenários difíceis de alcançar, por um lado, ou pouco ambiciosos, por outro, que venham a comprometer a gestão seguinte.

A utilização da prospetiva poderá trazer vantagens ao desenvolvimento de estratégias de intervenção ao nível do local na medida em que se utilizam metodologias, quer qualitativas, quer quantitativas, que permitem uma melhor leitura do que será mais importante no contexto de intervenção local. Reconhecendo as variáveis chave e utilizando as ferramentas adequadas, é possível recorrer a tecnologias de informação que permitam ampliar e definir uma participação ativa, de acordo com as visões estratégicas de futuro. Por um lado, ao incluir outros parceiros no processo de intervenção local, pretende-se construir uma imagem local coletiva de futuro, esperando que esta, ao ser do conhecimento e participação pública, seja apoiada pela comunidade, assim como os seus resultados sejam adequados às necessidades localmente sentidas, o que funciona como um motor primordial e definitivo para o trabalho em consenso.

Fortalecer os territórios criando espaços que promovam a igualdade política no sentido de proporcionar a construção de políticas públicas num processo de coesão

social, é uma ambição legítima da gestão local. Para tal, procuram-se instrumentos adequados que, aplicados permitam conduzir a uma dinâmica científica que venha proporcionar novos paradigmas que cumpram funções estabilizadoras e geradoras de uma melhor e mais adequada governança, sendo, neste caso, a prospetiva um instrumento que, progressivamente, se vai reconhecendo como esse caminho.

## 6 – Métodos de Análise Prospetiva

Como já anteriormente enunciado, são duas as escolas científicas que dominam o campo dos estudos prospetivos, embora cada uma delas valorize determinados métodos e técnicas.

O «método dos cenários» de Godet (1993) é particularmente útil para a elaboração de diagnósticos prospetivos. Este método é composto por uma primeira fase de “construção base” e uma segunda fase de “construção de cenários”. No seu total, o método dos cenários contempla cinco tipos de procedimento, a que Godet dá o nome de métodos.

A primeira fase é concretizada mediante a delimitação do sistema em estudo, a determinação das variáveis-chave e o estudo da estratégia de atores, com recurso ao método MICMAC (Matriz de Impactos Cruzados – Multiplicações Aplicadas a uma Classificação) e MACTOR (Método de Atores, Objetivos e Relações de Força).

Na presente investigação, atendendo aos objetivos fixados, utilizamos apenas os métodos MICMAC e MACTOR, com recurso à utilização das respetivas aplicações de *software* informático: MICMAC (desenvolvido pelo *Laboratoire d'Investigation en Prospective Stratégie et Organisation - LIPSOR*), que nos permite evidenciar as variáveis-chave do sistema de implementação de políticas sociais num território; e MACTOR (também desenvolvido pelo *LIPSOR*), o qual nos permitirá a identificação dos atores-chave, das suas alianças e conflitos, bem como do grau de mobilização e conflitualidade dos objetivos estratégicos (Guerra, 2000), neste caso concreto, para a implementação das políticas sociais a nível de um dado território.

## **6.1 – Método MICMAC**

O método MICMAC (Matriz de Impactos Cruzados – Multiplicação Aplicada a uma Classificação) é um método de análise estrutural que possibilita descrever um sistema com o auxílio de uma matriz que relaciona todos os elementos que constituem esse sistema. As principais etapas da concretização deste estudo são: a) recenseamento das variáveis; b) descrição das relações com as variáveis; e c) identificação das variáveis chave.

Fialho et al (2015, p. 153) refere que, a análise estrutural realizada através do método MICMAC procura: a) decompor o sistema em grupos de variáveis e determinar as variáveis-chave; b) evidenciar a visão sistêmica e comum do problema em estudo; c) controlar as análises espontâneas propostas por determinados grupos com tendência para privilegiar certos fatores considerados emblemáticos para o sistema. Em suma, os objetivos do MICMAC passam por identificar as principais variáveis influentes e dependentes e, desse modo, as variáveis essenciais à evolução do sistema em estudo, procedendo a uma análise que permite a classificação das variáveis em relação a um dado número de parâmetros fundamentais para caracterizar o seu papel no sistema em estudo, pondo em evidência uma hierarquia de variáveis e facilitando a identificação das variáveis chave.

Sendo o MICMAC um método de análise estrutural de sistemas, a sua utilização no caso concreto da nossa investigação, permitir-nos-á encontrar as variáveis-chave do sistema que envolve a implementação das políticas públicas do setor social a nível local, sobre as quais se desenvolve a atuação dos diferentes atores sociais, nomeadamente pelas convergências e/ou divergências que emergem à volta da concretização das Políticas sociais no território em estudo, ditando o seu sucesso ou, pelo contrário, funcionando como obstáculo à sua viabilidade.

## **6.2 – Método MACTOR**

Desenvolvido por Michel Godet em 1990, o método MACTOR (Matriz de Alianças e Conflitos: Táticas, Objetivos e Recomendações) inspira-se na teoria dos jogos, na teoria da ação e na análise sociológica das organizações e constitui-se como

uma ferramenta útil para a análise de jogos entre diferentes atores e para a dinamização da participação dos atores protagonistas de um qualquer processo de mudança.

O MACTOR procura analisar como se posicionam os principais atores relativamente às variáveis mais importantes que sobressaiam na análise estrutural do sistema, compreendendo eventuais alianças, conflitos e estratégias.

Os objetivos da análise efetuada por este método são: a) Identificar e caracterizar os diferentes atores-chave; b) perceber quais os conflitos e as alianças possíveis entre os diferentes atores; c) contribuir para uma maior participação/implicação e reflexão estratégica por parte dos diferentes atores; d) confrontar os projetos em presença e avaliar as relações de força existentes; e e) elaborar uma série de recomendações estratégicas e especificar as condições de viabilidade da sua implementação.

Após a identificação dos atores-chave dos territórios de intervenção, definidos pela análise dos resultados obtidos através do método MICMAC, o método MACTOR é iniciado com a caracterização de cada ator em relação às suas finalidades, objetivos, projetos em desenvolvimento e em maturação (preferências), às suas motivações, constrangimentos e meios de ação internos (coerências), ao seu comportamento estratégico no passado (atitude) e à análise dos meios de ação de que cada ator dispõe em relação aos outros para conseguir concretizar os seus projetos no território em estudo (Fialho *et al*, 2015, p.155).

Durante a aplicação do método é feito o recenseamento dos atores em função das suas finalidades, dos seus projetos e meios de ação e, são revelados alguns desafios estratégicos relativamente aos quais os atores têm objetivos convergentes ou divergentes. Através dos jogos de alianças e de conflitos potenciais entre atores, o MACTOR contribui para a formulação das questões-chave da análise prospetiva e para a elaboração de recomendações estratégicas.

Este é, pois, um método de análise de “estratégia de atores” que nos permite a identificação dos atores-chave, das suas alianças e conflitos, bem como do grau de mobilização e conflitualidade dos objetivos estratégicos (Guerra, 2000), com vista à elaboração de recomendações estratégicas no que se refere à implementação das políticas sociais num território. Perestrelo (1999) refere que o objetivo central da análise da estratégia de atores, é a identificação das alianças e conflitos em presença. Neste sentido, o Método MACTOR permite construir matrizes de convergência e divergência de atores a partir das quais é possível determinar grupos estratégicos de atores e caracterizá-los em termos de grau de dispersão, força relativa e conteúdo, em que, o

grau de dispersão exprime a distância máxima entre atores incluídos no mesmo grupo (quanto menor o seu valor, maior a coesão do grupo), e a força relativa do grupo é dada pela soma das forças relativas de cada um dos atores incluídos no grupo (quanto maior a força relativa e menor o grau de dispersão, maior a força do grupo).

Segundo Marques (2013), a interação entre os atores conduz a uma mobilização dos sistemas de representações e assim, surgem, por um lado, os principais conflitos, onde se encontram todos os objetivos que implicam fortemente grande número de atores em sentidos contraditórios e, os conflitos secundários, constituídos pelos objetivos que são simultaneamente muito conflituais e que implicam um número reduzidos de atores, ou atores pouco relevantes na relação de forças que exercem, por outro lado, os consensos pouco mobilizadores, que agrupam os objetivos que são simultaneamente pouco ou nada conflituais e que implicam um número reduzido de atores ou atores pouco relevantes na relação de forças e, os consensos mobilizadores, que são formados por objetivos que sejam simultaneamente pouco ou nada conflituais e que impliquem um número importante de atores ou atores muito relevantes na relação de forças. Na utilização desta ferramenta que relaciona atores entre si, deverão, segundo o autor, construir-se grupos estratégicos de atores onde seja possível perceber as possíveis alianças face a objetivos comuns, em que a força do grupo será tanto maior, quanto maior a força relativa e quanto menor o grau de dispersão. Assim, cada grupo de atores pode ser caracterizado, simultaneamente, pelos consensos internos que contribuem para a sua união, e pela sua diferença em relação a outros grupos, onde, pela análise tipológica se poderão agrupar os atores com o mesmo modelo de posições face aos objetivos.

Em suma, segundo Marques (2013), para aplicação do MACTOR terá de se proceder inicialmente à seleção dos atores que irão integrar a amostra intencional, seguindo-se a estruturação dos desafios estratégicos e a sua associação a objetivos onde os atores se vão enfrentar de modo a que sejam reveladas possíveis alianças, conflitos e/ou posições de neutralidade. No decorrer da investigação, torna-se assim importante, segundo o autor, perceber as formas de relação que os atores estabelecem com os objetivos estratégicos, dos quais podem depender os vários posicionamentos manifestados face à questão central do estudo, ou seja, no nosso caso concreto, os dilemas e desafios que se apresentam à implementação das Políticas Públicas do Setor Social a nível local.

## **2ª Parte**

## Capítulo IV - Procedimentos Metodológicos

### 1 – Metodologia

Selecionar uma metodologia adequada para concretizar os objetivos pretendidos, é uma preocupação inerente a cada trabalho de investigação. Segundo Sousa & Batista (2011, p.p.52), a metodologia de investigação consiste num processo de seleção da estratégia de investigação, que condiciona, por si só, a escolha das técnicas de recolha de dados, que devem ser adequadas aos objetivos que se pretendem atingir.

Neste sentido, acautelámos a seleção de uma metodologia adequada aos objetivos da nossa investigação, e ao longo deste capítulo procuraremos fundamentar a escolha dos métodos utilizados, descrever as etapas e os procedimentos adotados, caracterizar e fundamentar as técnicas de recolha de dados usados e esclarecer os procedimentos seguidos na análise dos resultados.

#### 1.1 – Da Pergunta de Partida ao Modelo de Análise

A melhor forma de começar um trabalho de investigação em ciências sociais consiste em enunciar o projeto sob a forma de uma pergunta de partida. Com esta pergunta o investigador tenta exprimir o mais exatamente possível aquilo que procura saber, elucidar, compreender e melhorar. “A pergunta de partida servirá de primeiro fio condutor da investigação” (Quivy e Campanhoudt, 2013, p. 45). Neste sentido, procurámos que a pergunta de partida escolhida para dar início a este trabalho de investigação apresente as características que, segundo Quivy e Campanhoudt (2013), deverá exatamente apresentar uma questão de partida, ou seja, clareza, exequibilidade e pertinência.

Assim, foi nossa preocupação reunir na pergunta de partida “*Quais os problemas/obstáculos, dilemas e desafios associados à implementação das políticas públicas do setor social no Município de Mafra?*”, os três níveis de exigência enunciados pelos autores referenciados, nomeadamente, ser uma questão precisa, concisa e unívoca e, portanto, clara, que apresenta um tema realista e atual, como tal, exequível e, ao mesmo tempo, pertinente. A nossa pergunta de partida enquadra-se no



quadro teórico definido pelos autores, na medida em que nos encaminha para uma investigação que envolve a dinâmica de uma sociedade em mudança, que exige uma intervenção social adequada, protagonizada pela ação estratégica de um conjunto de atores sociais locais que apresentam diferentes níveis de atuação na programação e concretização das políticas sociais desenvolvidas em função das necessidades diagnosticadas face à nova realidade social do local. Este processo, além das necessárias convergências entre atores, determinantes para o sucesso da concretização das políticas sociais, eventualmente será acompanhado da ocorrência de divergências várias em resultado de incompatibilidades subjacentes a alguns atores sociais envolvidos, que poderão representar possíveis obstáculos à implementação das políticas sociais programadas a nível local, mais precisamente no território onde se pretende desenvolver o nosso estudo (concelho de Mafra). São, por um lado, os consensos e, simultaneamente, os obstáculos que envolvem a implementação das políticas sociais no Município de Mafra que pretendemos identificar com a nossa investigação.

Especificamente, interessa-nos encontrar respostas para as seguintes sub questões, alicerçadas à questão de partida como questões operacionais:

- 1) Qual o grau de sucesso, expectável, para a implementação das políticas públicas no município de Mafra?
- 2) Que consensos e que conflitos emergem entre os diferentes atores (autarquia, organizações do terceiro setor, partidos políticos com representação municipal e agrupamentos escolares) face às políticas sociais em implementação ou programadas no Município de Mafra?
- 3) Quais as políticas sociais que poderão vingar e quais as que terão dificuldades na sua implementação face às convergências e divergências apresentadas pelos diferentes atores envolvidos em relação aos meios de que dispõem?

A investigação partirá de um objetivo geral que consiste em “antecipar e caracterizar os potenciais obstáculos, dilemas e desafios que envolvem a implementação das políticas públicas do setor social no município de Mafra”.

Como objetivos Específicos propõe-se:

- 1) Identificar as políticas sociais em implementação ou preparadas para o Município de Mafra;
- 2) Avaliar o grau de concordância dos diferentes atores sociais do Município de Mafra face às políticas sociais implementadas ou programadas pela Autarquia;

3) identificar os fatores críticos no sucesso de implementação das políticas sociais no município de Mafra, em função do grau de concordância dos atores;

4) Perceber quais as políticas sociais que, face às convergências e/ou divergências dos diferentes atores, apresentam condições para vingar ou, pelo contrário, terão dificuldades em se implementar.

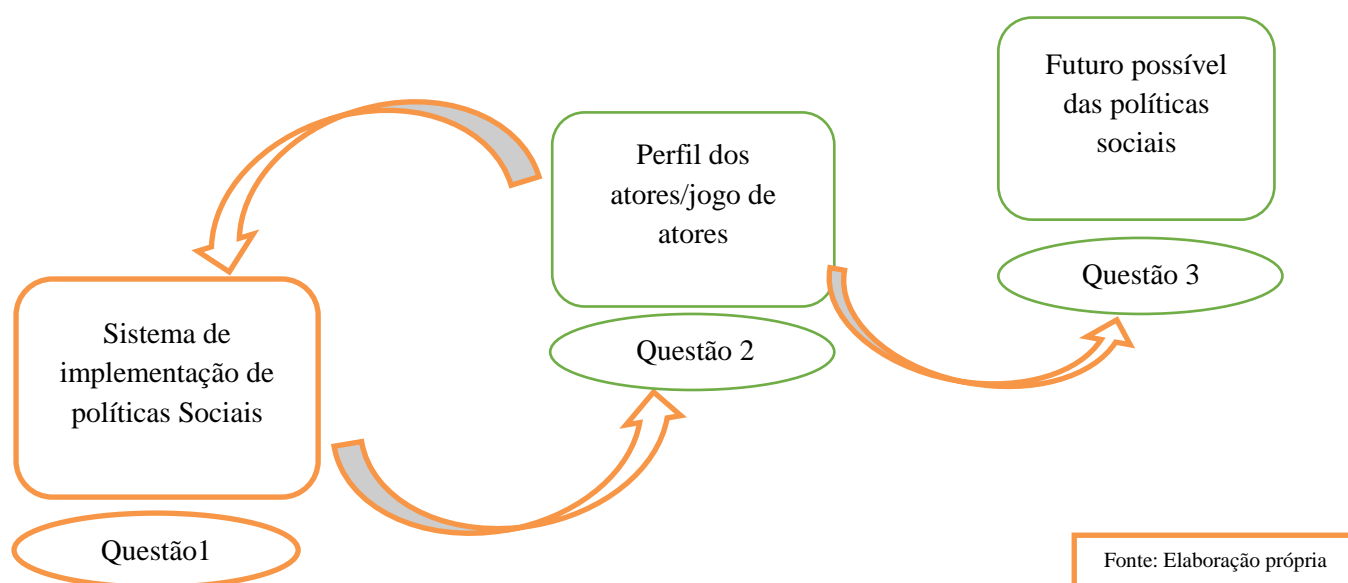
### Quadro 8– Operacionalização da Investigação

<b>Pergunta de Partida:</b> “Quais os problemas/obstáculos, dilemas e desafios associados à implementação das políticas públicas do setor social no Município de Mafra?”		
<b>Questões Operacionais</b>	<b>Objetivos Gerais</b>	<b>Objetivos Específicos</b>
1) Qual o grau de sucesso, expectável, para a implementação das políticas públicas no município de Mafra?	Antecipar e caracterizar os potenciais obstáculos, dilemas e desafios que envolvem a implementação das políticas públicas do setor social no município de Mafra.	1) Identificar as políticas Sociais em implementação ou preparadas para o Município de Mafra;
2) Que consensos e que conflitos emergem entre os diferentes atores (autarquia, organizações do terceiro setor, partidos políticos com representação municipal e agrupamentos escolares) face às políticas sociais em implementação ou programadas no Município de Mafra?		2) Avaliar o grau de concordância dos diferentes atores sociais do Município de Mafra face às Políticas Sociais implementadas ou programadas pela Autarquia;
3) Quais as políticas sociais que poderão vingar e quais as que terão dificuldades na sua implementação face às convergências e divergências apresentadas pelos diferentes atores envolvidos em relação aos meios de que dispõem?		3) Identificar os fatores críticos no sucesso de implementação das Políticas Sociais no Município de Mafra, em função do grau de concordância dos atores;
		4) Perceber quais as Políticas Sociais que, face às convergências e/ou divergências dos diferentes atores, apresentam condições para vingar ou, pelo contrário, terão dificuldades em se implementar.

Fonte: Elaboração própria

A fim de atingirmos os objetivos pretendidos e darmos resposta às questões operacionais, a estratégia adotada foi encontrar as variáveis-chave do sistema que envolve a implementação das políticas públicas do setor social no município de Mafra, sobre as quais se desenvolve a atuação dos diferentes atores sociais, nomeadamente pelas convergências e/ou divergências que emergem à volta da concretização das políticas sociais no território em estudo, ditando o seu sucesso ou, pelo contrário, funcionando como obstáculo à sua viabilidade. Seguiu-se a identificação dos principais atores do sistema e a análise das suas relações de interação, nomeadamente as suas forças e fraquezas, assim como as alianças e conflitos, com vista à elaboração de desafios estratégicos, ou seja, proceder à identificação das políticas mais adequadas ao território e propor a elaboração de outras a incluir no plano estratégico de intervenção social do município, que, face à realidade social diagnosticada, foram identificadas pelos atores, como adequadas à situação atual e futura da comunidade local.

**Figura 5 – Modelo de Análise de Investigação**



## 1.2 – Natureza do Estudo

Numa investigação podemos optar por metodologias que podem ser classificadas de qualitativas, quantitativas ou mistas.

Segundo Oliveira & Ferreira (2014, p.p.89), a abordagem quantitativa, de origem positivista, define-se por favorecer o desenvolvimento de pesquisas orientadas para a procura de factos e/ou causas dos fenómenos, afirmando-se uma abordagem objetiva que privilegia a dedução, isto é, a partir de pressupostos gerais aplica-os a uma realidade concreta e particular. O objetivo desta abordagem é estabelecer e provar relações entre variáveis que são definidas de forma operacional, isto é, de forma a poderem ser quantificadas direta ou indiretamente. Já a abordagem qualitativa, de origem construtivista, defende que os fenómenos são melhor compreendidos quando enquadrados no contexto em que ocorrem. Deste modo, o foco incide na compreensão dos significados atribuídos pelos sujeitos às suas próprias ações, sendo por isso, uma abordagem interpretativa e subjetiva, que privilegia a indução, ou seja, a explicação de fenómenos particulares como forma de perceber o geral. Neste tipo de abordagem, mais ajustado a questões sobre o “como” e o “porquê” das coisas, as perguntas de pesquisa são mais amplas, dado que a visão dos fenómenos é também mais holística. Quer isto dizer que este tipo de pesquisa tem em conta todos os componentes de uma situação ou fenómeno, suas interações e interinfluências. Do ponto de vista da condução da pesquisa, a abordagem qualitativa não apresenta uma forma rígida e estruturada, obrigando a uma maior recolha de dados com formatos e origens diferentes. Para os autores, ambas as abordagens, quantitativa ou qualitativa, apresentam potencialidades e limitações, e, neste contexto, torna-se possível a utilização de diferentes tipos de métodos, de modo a ultrapassar as limitações de cada um em particular, o que resulta na combinação de métodos quantitativos e qualitativos. No entanto, a opção que se confere a uma pesquisa vai sobretudo determinar a forma como se irá olhar o fenómeno e, consequentemente, os dados que irão recolher e as conclusões que se irão retirar.

A nossa investigação procura cruzar duas abordagens hegemónicas surgidas na literatura científica sobre a implementação de políticas públicas: uma com enfoque no processo de formulação da política pública, em que as principais variáveis são referentes às normas que a estruturam; e outra que enfatiza elementos dos contextos de ação nos quais a política é implementada, tomando como variáveis as condições dos espaços locais e as burocracias implementadas (Lima & D`Ascenzi, 2013).

Partimos do pressuposto de que elementos dos contextos locais de ação, como as representações e valores dos atores, influenciam a execução das políticas públicas, na medida em que conformam a sua compreensão sobre o problema social e sobre a forma de confrontá-lo (Lima & D'Ascenzi, 2013). Reconhece-se, por conseguinte, que o grau de sucesso na implementação de políticas (sociais ou outras) está dependente de fatores de natureza muito diversa, desde condições objetivas relativas aos recursos endógenos, a dimensões subjetivas de geometria variável relacionadas com os interesses estratégicos dos diferentes atores, e que os espaços onde estes atores sociais interagem, são lugares de conflito e de disputa e, simultaneamente, de construção e negociação de convergências e sinergias, cabendo ao sociólogo, a desocultação e compreensão (Silva e Melo, 2000), desses diversos fatores que envolvem a programação e a implementação das políticas públicas do setor social a nível local.

Para prossecução dos objetivos propostos na presente investigação, optámos por realizar uma investigação de carácter qualitativo e, simultaneamente, de abordagem dedutiva (método que, partindo das teorias e “leis”, nos ajuda a predizer, ou seja, a explicar, a ocorrências dos fenómenos particulares), pois neste estudo, partimos do já explicado, quer pela teoria, quer por outros estudos, tendo como objetivo final, comprovar a adequação da teoria à situação concreta do Município de Mafra.

A investigação insere-se num tipo de estudo que será um misto de exploratório, que tem por objetivo proceder ao reconhecimento de uma dada realidade pouco ou deficientemente estruturada e levantar hipóteses de entendimento dessa realidade, sem perder de vista a dimensão explicativa, que pretende identificar os fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência dos fenómenos, neste caso concreto, os dilemas e desafios que se apresentam à aplicação das políticas sociais no município de Mafra. Ao mesmo tempo, pretende-se realizar um estudo prospetivo, na medida em que se procura antecipar estratégias de intervenção dos atores e avaliar condições de implementação de políticas públicas e suas perspectivas futuras.

Aplicado a um território à escala local, nomeadamente às entidades e organizações ligadas ao setor social do município, este estudo permitirá obter resultados que possam contribuir para uma melhoria estratégica na intervenção social ao nível das políticas sociais programadas e implementadas pela autarquia no território em análise (Mafra).

Entendemos que o trabalho que nos propusemos realizar permite um maior aprofundamento e entendimento dos fenómenos sociais mais complexos e a

oportunidade de conhecer as interações entre os diferentes atores sociais locais, como a cooperação e os conflitos que se desenvolvem no contexto de ação coletiva.

Nesta medida, a investigação tem particular interesse para o território, bem como para o conjunto de atores que incluímos no sistema em estudo, pois permitirá através do esforço coletivo, contribuir para melhorar o programa de intervenção social desenvolvida pela autarquia, adequando-a mais à realidade social do território tendo em vista a situação atual e futura da sociedade local.

### **1.3 – Estratégia Metodológica**

A estratégia metodológica que operacionalizámos centra-se na utilização da análise estrutural e da análise dos jogos de atores, ambos procedimentos (“métodos”) prospetivos do «método dos cenários» proposto por Michel Godet (1993).

Para tratamento e análise dos dados de investigação, recorreremos aos métodos de análise prospetiva MICMAC (um método de análise de sistemas) e MACTOR (um método de análise de estratégia de atores), que nos permitiram prosseguir o nosso estudo encontrando um conjunto de variáveis chave e de atores chave sobre os quais analisámos o tipo de alianças e conflitos que resultam da sua interação.

Em resumo, tratando-se de procurar detetar a relação entre diferentes atores com base num conjunto de variáveis-chave extraídas da análise do sistema em estudo, encontrámos as relações dos atores com as variáveis-chave identificadas na análise estrutural, assim como as alianças e os conflitos que os atores estabelecem entre si.

#### **1.3.1 – Procedimentos de operacionalização do MICMAC**

O MICMAC é um método de análise estrutural de sistemas e a sua utilização permitiu-nos encontrar as variáveis-chave do sistema que envolve a implementação das políticas públicas do setor social no município de Mafra, sobre as quais se desenvolve a atuação dos diferentes atores sociais, nomeadamente, pelas convergências e/ou divergências que emergem à volta da concretização das políticas sociais no território em questão, ditando o seu sucesso ou, pelo contrário, funcionando como obstáculo à sua

viabilidade. Com a utilização deste método, foi-nos igualmente possível determinar as influências, quer diretas, quer indiretas, estabelecidas entre as variáveis do sistema, com o auxílio de uma matriz que relaciona todos os elementos constituintes desse sistema, permitindo a sua hierarquização.

### **1.3.2 – Procedimentos de operacionalização do MACTOR**

O MACTOR é um método de análise de “estratégia de atores” que nos permitiu a identificação dos atores-chave, das suas alianças e conflitos, bem como do grau de mobilização e conflitualidade dos objetivos estratégicos (Guerra, 2000), com vista à elaboração de recomendações estratégicas no que se refere à implementação das políticas sociais no município de Mafra. Tratando-se de procurar detetar a relação entre diferentes atores com base num conjunto de variáveis-chave extraídas da análise do sistema em estudo, procurámos encontrar as relações dos atores com as variáveis-chave identificadas na análise estrutural do sistema, com a finalidade de perceber qual a sua posição em relação aos demais atores e às políticas sociais implementadas pela autarquia, de modo a que fosse possível detetar relações de força existentes entre os atores no sistema, com vista à elaboração de novas estratégias de intervenção social no local.

## **2 – Técnicas e instrumentos de recolha de dados utilizados**

O tema desenvolvido com esta investigação pretendia avaliar a ação das autarquias enquanto organizações que intervêm localmente sobre as atividades desenvolvidas no setor social, envolvendo um conjunto de outras entidades locais.

Ao longo deste trabalho, tentámos sempre seguir uma metodologia devidamente estruturada tendo traçado um percurso em que, a partir de uma pergunta de partida, encontrámos o objeto de estudo, a partir do qual passámos a desenvolver a investigação, procurando sempre a sua fundamentação com recurso à consulta e à análise de documentos e fontes que nos possibilitassem fazer um enquadramento teórico do problema central que nos propúnhamos estudar.

A recolha de dados foi efetuada mediante a aplicação da técnica de inquérito por questionário, aplicado de modo a compreender o “jogo de atores” e as forças de poder

entre eles, e a sua posição em relação aos objetivos que compõe o plano estratégico que envolve o sistema.

### Quadro 9 – Técnicas de recolha de dados e objetivos

<b>Técnica</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Objeto/atores</b>
<b>Análise Documental</b>	Caracterização do objeto de estudo e do sistema em causa (compreender as características do sistema, identificar os principais atores e as potenciais variáveis-chave)	Literatura científica sobre análise prospetiva. Diagnóstico social do concelho. Documentos sobre políticas públicas implementadas pelo Governo local.
<b>Entrevistas</b>	Recolher informações uteis tendentes à elaboração de uma lista de variáveis.	Dirigentes partidários, autarcas, Dirigentes associativos com ligação ao setor social.
<b>Questionários</b>	Recolha de dados dos principais atores do sistema a fim de realizar o diagnóstico e a estratégia de atores no sistema de implementação de políticas públicas.	Dirigentes de organizações e associações locais com atividade na área social.

Fonte: Elaboração própria

A fase de construção dos instrumentos de recolha de dados é fundamental, pois determina toda a pesquisa de campo, contribuindo para a recolha de dados que devem ser fiáveis para tornar a investigação num processo válido e reconhecido pela comunidade científica (Sousa & Batista, 2011, p.p.102).

#### 2.1 – Análise documental

Ao iniciar a investigação procedemos à análise de documentos relacionados com os temas das políticas sociais e das competências das autarquias locais ao nível deste setor, incluído fontes que nos possibilitaram a elaboração de um enquadramento do território face à realidade social e às políticas sociais programadas pela autarquia como



resposta de prevenção e combate aos problemas sociais diagnosticados no seio da comunidade local.

Os dados recolhidos através da análise documental, permitiram-na os desenhar o projeto de investigação e a conceção de alguns instrumentos de recolha de dados. São exemplos de documentos consultados, o Diagnóstico Social do Concelho, o Plano de Desenvolvimento Social do Concelho, artigos da imprensa local e boletins municipais.

## **2.2– Entrevistas**

Para completar informação recolhida na literatura, recorreu-se à técnica de entrevista exploratória, a qual foi utilizada como complemento ao enquadramento da realidade social do território e como orientação para a elaboração dos inquéritos por questionário.

Sousa & Batista (2011), definem a entrevista como um método de recolha de informações através de pessoas cuidadosamente selecionadas, cujo grau de pertinência, validade e fiabilidade é analisado na perspetiva dos objetivos da recolha de informações. Através de um questionário oral ou de uma conversa, um indivíduo ou um informante-chave pode ser interrogado sobre os seus atos, as suas ideias ou os seus projetos. Neste sentido, para a realização das entrevistas, que pretendemos que tivessem um caráter essencialmente exploratório, escolhemos um pequeno número de atores para entrevistar que, embora diferenciados nas suas funções e poderes, eram conhecedores da realidade social do local por se encontrarem ativamente envolvidos na programação da estratégia de intervenção social do município. Assim, os entrevistados foram pessoas que desempenham funções ligadas, nomeadamente, ao setor social e à política local, como sejam, autarcas, representantes de organizações do setor social, membros de partidos políticos com representação municipal, e naturalmente, outros munícipes, que considerámos nos poderiam fornecer informações uteis ao nosso processo de investigação. Um aspeto importante na utilização desta técnica de recolha de dados, teve a ver, quer com a escolha dos entrevistados, quer com a elaboração das questões que aplicámos, onde tivemos sempre o cuidado de não ver comprometida a análise dos dados recolhidos e a consecutiva interpretação dos resultados.

As entrevistas exploratórias foram realizadas com o sentido de aferir as dimensões do estudo, no seguimento da ideia de que “(...) devem ajudar a constituir a problemática de investigação. (...) as entrevistas contribuem para descobrir os aspetos a ter em conta e

alargam ou retificam o campo de investigação das leituras.” (Quivy e Campanhoudt, 2013, p.69).

Na orientação das entrevistas, do tipo semiestruturado, foram abordados temas relacionados com a atuação da autarquia a nível do desenvolvimento concelhio, da ligação do poder camarário à Política partidária, do relacionamento da autarquia com as Instituições de Solidariedade Social, do cumprimento das competências sociais a nível municipal, do papel da autarquia na criação de medidas de intervenção social e sua participação quer no município, quer nas freguesias, da existência de projetos sociais autárquicos, já implementados ou programados para um futuro próximo. Procurámos ter sempre em atenção a escolha de questões que não comprometessem a objetividade das respostas, facto validado na ideia de que “um dos motivos tradicionais de menosprezo pelas metodologias compreensivas é o receio da perda de objetividade” (Guerra, 2006, p.21).

### **2.3– Questionários**

Segundo Sousa & Batista (2011), a utilização do inquérito num projeto de investigação justifica-se sempre que há necessidade de obter informações a respeito de uma grande variedade de comportamentos, para compreender fenómenos como atitudes, opiniões, preferências e representações, para obter dados de alcance geral sobre fenómenos que se produzem num dado momento ou numa dada sociedade com toda a sua complexidade.

A principal recolha dos dados desta investigação foi realizada mediante a aplicação de um inquérito por questionário no formato de perguntas fechadas, padronizado nas questões e de respostas numéricas tipo escala de intervalo, em virtude da necessidade da recolha de dados numéricos complementares ao *software* a utilizar.

Este questionário teve por base o enquadramento teórico, os dados documentais analisados e as entrevistas exploratórias por nós realizadas face aos objetivos do estudo.

Inquirimos todas as entidades consideradas como atores sociais com intervenção na programação e implementação de políticas sociais no território em estudo (Maфра). No quadro abaixo apresentado (Quadro 10), relacionamos os conceitos inerentes ao desenvolvimento da investigação e decorrentes da operacionalização da problemática

teórica que configura a presente investigação com as perguntas do inquérito realizadas aos atores sociais.

### Quadro 10 - Questionário aos Atores – Estrutura

Conceito	Pergunta
<i>Concordância</i> Grau de concordância dos atores em relação às políticas sociais.	1- Enquanto representante de uma Entidade/Organização com ligação ao Setor Social do Município de Mafra, refira em que medida concorda ou discorda com os objetivos das Políticas Sociais programadas pela Autarquia para o Município de Mafra.
<i>Concordância</i> Grau de concordância dos atores em relação às políticas sociais.	2 - Como representante de uma Entidade/Organização com ligação ao Setor Social do Município de Mafra e conhecedor da realidade social envolvente, avalie se os objetivos das Políticas Sociais programadas pela Autarquia para o Município são adequados às necessidades dos municípios.
<i>Participação</i> Nível de Participação dos atores na execução do Plano estratégico de intervenção social.	3- Como representante de uma Entidade/Organização com ligação ao Setor Social no Concelho de Mafra, em quais dos seguintes objetivos que integram o Plano de Ação Social programado pela Autarquia para o Município de Mafra, a Entidade/Organização que representa, participa na execução do mesmo.
<i>Participação</i> Nível de Participação dos atores na execução do Plano estratégico de intervenção social.	4- Pense na Entidade/Organização com ligação ao Setor Social que representa e avalie de que forma os seguintes objetivos que integram o Plano de Ação Social programado pela Autarquia para o Município de Mafra, estão relacionados com a atividade/resposta(s) social(ais) que desenvolve.
<i>Dependência</i> Grau de Dependência dos atores entre si.	5- Relativamente à atividade da Entidade/Organização que representa, avalie o seu grau de dependência direta em relação aos restantes atores sociais do município de Mafra.
<i>Ameaças</i> Possíveis ameaças à concretização das políticas Sociais	6- Avalie a probabilidade de manifestação das seguintes (potenciais) ameaças à concretização dos objetivos estratégicos enunciados no Plano de Ação Social programado pela Autarquia para o Município de Mafra.
<i>Oportunidades</i> Oportunidades relativas à concretização das políticas Sociais	7- Indique a importância das seguintes Oportunidades à concretização dos objetivos estratégicos do Plano de Ação Social programado pela Autarquia para o Município de Mafra.
<i>Concordância</i> Grau de concordância dos atores em relação ao Plano de intervenção social implementado pela autarquia	8- Indique o seu grau de concordância relativamente às afirmações apresentadas sobre os objetivos estratégicos do Plano de Ação Social programado pela Autarquia para o Município de Mafra.
<i>Importância</i> Grau de Importância dos fatores críticos à implementação das Políticas sociais.	9- Considerando os objetivos do Plano de Ação Social programado pela Autarquia para o Município de Mafra, avalie o grau de importância de cada um dos possíveis fatores críticos de sucesso na sua implementação (isto é, situações que devem verificar-se para atingir os objetivos).
<i>Sucesso</i> Probabilidade de Sucesso das políticas sociais	10- Considerando os objetivos estratégicos incluídos no Plano de Ação Social programado pela Autarquia de Mafra para o Município. Indique os que têm menores ( - Prob Sucesso) e os que têm maiores ( + Prob Sucesso) probabilidades de sucesso na sua implementação e porquê.

Fonte: Elaboração própria

No quadro seguinte (Quadro11) apresentamos a relação entre os objetivos específicos pretendidos com a presente investigação, e as perguntas do questionário, efetuadas aos diferentes atores sociais, que lhes servem de suporte.

### Quando 11 - Questionário objetivos/Perguntas a realizar

OBJETIVOS ESPECÍFICOS do Estudo	PERGUNTAS A REALIZAR no Questionário
<p><b>O2</b> - Avaliar o grau de concordância dos diferentes atores sociais do Município de Mafra face às Políticas Sociais implementadas ou programadas pela Autarquia.</p>	<p>1-Enquanto representante de uma Entidade/Organização com ligação ao setor social do Município de Mafra, refira em que medida concorda com os objetivos das Políticas Sociais programadas pela Autarquia para este Município.</p>
<p><b>O 4</b> - Perceber quais as Políticas Sociais que, face às convergências e/ou divergências dos diferentes atores, apresentam condições para vingar ou, pelo contrário, terão dificuldades em se implementar.</p>	<p>2- Como representante de uma Entidade/Organização com ligação ao setor social do Município de Mafra e conhecedor da realidade social envolvente, avalie de que forma os objetivos das Políticas Sociais programadas pela Autarquia para o Município constituem uma estratégia de intervenção social adequada às necessidades dos Municípios.</p>
<p><b>O2</b> - Avaliar o grau de concordância dos diferentes atores sociais do Município de Mafra face às Políticas Sociais implementadas ou programadas pela Autarquia.</p>	<p>3- Como representante de uma Entidade/Organização com ligação ao setor social no Concelho de Mafra, em quais dos seguintes objetivos que integram o Plano de Ação Social programado pela Autarquia para o Município de Mafra, a Entidade/Organização que representa realiza um trabalho em parceria com a Autarquia na execução do mesmo.</p>
<p><b>O 4</b> - Perceber quais as Políticas Sociais que, face às convergências e/ou divergências dos diferentes atores, apresentam condições para vingar ou, pelo contrário, terão dificuldades em se implementar.</p>	<p>4 – Pense na Entidade/Organização com ligação ao setor social que representa e avalie de que forma os seguintes objetivos que integram o Plano de Ação Social programado pela Autarquia para o Município de Mafra, estão relacionados com a atividade/resposta(s) social(ais) que desenvolve.</p>
<p><b>O3</b> - Identificar os fatores críticos no sucesso de implementação das Políticas Sociais no Município de Mafra, em função do grau de concordância dos atores.</p>	<p>5- Relativamente à atividade da Entidade/Organização que representa, avalie o seu grau de dependência direta em relação aos restantes atores sociais do município de Mafra.</p>
<p><b>O3</b> - Identificar os fatores críticos no sucesso de implementação das Políticas Sociais no Município de Mafra, em função do grau de concordância dos atores.</p> <p><b>O 4</b> - Perceber quais as Políticas Sociais que, face às convergências e/ou divergências dos diferentes atores, apresentam condições para vingar ou, pelo contrário, terão dificuldades em se implementar.</p>	<p>6- Face à concretização dos objetivos estratégicos enunciados no Plano de ação social programado pela Autarquia para o Município de Mafra, avalie a probabilidade de manifestação das seguintes (potenciais) ameaças.</p>

<p><b>O3</b> - Identificar os fatores críticos no sucesso de implementação das Políticas Sociais no Município de Mafra, em função do grau de concordância dos atores.</p> <p><b>O 4</b> - Perceber quais as Políticas Sociais que, face às convergências e/ou divergências dos diferentes atores, apresentam condições para vingar ou, pelo contrário, terão dificuldades em se implementar.</p>	<p>7– Indique a importância das seguintes Oportunidades à concretização dos objetivos estratégicos do Plano de Ação Social programado pela Autarquia para o Município de Mafra.</p>
<p><b>O2</b> - Avaliar o grau de concordância dos diferentes atores sociais do Município de Mafra face às Políticas Sociais implementadas ou programadas pela Autarquia.</p>	<p>8– Indique o seu grau de concordância relativamente às afirmações apresentadas sobre os objetivos estratégicos do Plano de Ação Social programado pela Autarquia para o Município de Mafra.</p>
<p><b>O3</b> - Identificar os fatores críticos no sucesso de implementação das Políticas Sociais no Município de Mafra, em função do grau de concordância dos atores.</p> <p><b>O 4</b> - Perceber quais as Políticas Sociais que, face às convergências e/ou divergências dos diferentes atores, apresentam condições para vingar ou, pelo contrário, terão dificuldades em se implementar.</p>	<p>9– Considerando os objetivos do Plano de Ação Social programado pela Autarquia para o Município de Mafra, avalie o grau de importância de cada um dos possíveis fatores críticos de sucesso na sua implementação (isto é, situações que devem verificar-se para atingir os objetivos)</p>
<p><b>O 4</b> - Perceber quais as Políticas Sociais que, face às convergências e/ou divergências dos diferentes atores, apresentam condições para vingar ou, pelo contrário, terão dificuldades em se implementar.</p>	<p>10– Que outros objetivos estratégicos de intervenção social incluiria no Plano de Ação Social do Município de Mafra?</p>
<p><b>O2</b> - Avaliar o grau de concordância dos diferentes atores sociais do Município de Mafra face às Políticas Sociais implementadas ou programadas pela Autarquia.</p>	<p>11– Dos objetivos estratégicos incluídos no Plano de Ação Social programado pela Autarquia para o Município de Mafra (ver pergunta 1) com quais concorda e porquê?</p>
<p><b>O 4</b> - Perceber quais as Políticas Sociais que, face às convergências e/ou divergências dos diferentes atores, apresentam condições para vingar ou, pelo contrário, terão dificuldades em se implementar.</p>	<p>12– Dos objetivos estratégicos incluídos no Plano de Ação Social programado pela Autarquia para o Município b) Quais são os que têm menores probabilidades de sucesso de implementação e porquê?</p>

Fonte: Elaboração própria

## **3ª Parte**

## **Capítulo V – O Sistema de implementação de Políticas Sociais no Município de Mafra**

### **1 – Análise Estrutural do Sistema**

Este trabalho de investigação define como principal objetivo antecipar e caracterizar os principais obstáculos, dilemas e desafios que envolvem a implementação das políticas públicas do setor social programadas pela Autarquia de Mafra para o Município.

Neste sentido, construiu-se uma base analítica correspondente à situação atual do setor social no Município de Mafra através da informação recolhida de entre os vários atores sociais com ligação à área social do Município e aí envolvidos na programação e implementação de políticas sociais. Para tal, foram utilizadas como técnicas de recolha de informação, os inquéritos por questionário, as entrevistas semiestruturadas, a observação direta e a consulta documental.

A delimitação do sistema em causa teve por base o mandato autárquico do atual Executivo Municipal (delimitação temporal) e o conjunto das políticas sociais programadas para o Município desde o início do mandato, tendo em conta a caracterização política da autarquia, as políticas sociais implementadas e/ou programadas pela autarquia, a caracterização social do município, as atividades desenvolvidas pelas Instituições de Solidariedade Social e a caracterização demográfica do território (concelho de Mafra).

A partir da análise de fontes documentais, nomeadamente o Diagnóstico Social do Concelho e o Plano de Desenvolvimento Social do Município, assim como de informação recolhida através dos diferentes atores sociais envolvidos na implementação das políticas públicas do setor social programadas para o Município de Mafra, por meio de entrevista, construiu-se uma lista das variáveis consideradas mais pertinentes para o estudo do sistema de implementação de políticas sociais neste Município.

Com o sentido de efetuar uma análise estrutural do sistema de implementação de Políticas Sociais no Município de Mafra que nos permita compreender o contexto em que decorre a intervenção social impulsionada pela autarquia a partir da execução do plano estratégico de intervenção social no que se refere ao envolvimento e participação das diversas entidades com responsabilidade na ação social ao nível local, torna-se

fundamental evidenciar uma hierarquia de variáveis caracterizando-as e determinando o seu papel em relação a um conjunto de parâmetros fundamentais a fim de perceber a sua importância efetiva no sistema de implementação de Políticas sociais do município, nosso sistema em análise.

Assim, empreendemos uma análise estrutural com recurso ao método MICMAC, proposto por Godet (1993), que nos permitirá colocar em relevo as variáveis chave fundamentais para o funcionamento do sistema, a partir da construção de uma tipologia de classificação das variáveis de acordo com o seu grau de influência e dependência.

A análise estrutural a que procedemos, concretiza-se em várias etapas, designadamente:

- 1- Recenseamento das variáveis
- 2- Descrição das relações entre variáveis
- 3- Identificação das variáveis chave

Em relação à etapa 1, o trabalho de Recenseamento das Variáveis, consistiu na enumeração de um conjunto de variáveis, tanto internas como externas ao sistema, por forma a permitir efetuar uma contextualização e caracterização do processo em que decorre a implementação das Políticas Sociais no Município de Mafra. Na recolha das variáveis tivemos o cuidado de limitar ao máximo a nossa subjetividade enquanto investigadores, tendo recorrido à realização de entrevistas junto de entidades representantes dos atores do sistema em análise que vieram complementar a informação utilizada na identificação das variáveis com mais importância para a sua caracterização.

Na sequência do recenseamento das variáveis, segue-se a etapa 2, que se refere à identificação das relações que as mesmas estabelecem entre si. Para tal, procedeu-se à construção de uma Matriz de Influências Diretas entre as variáveis. O preenchimento desta matriz realizou-se mediante um procedimento de análise qualitativa, tendo em consideração os princípios usados no processo de recenseamento das variáveis e na respetiva definição e caracterização.

A partir da Matriz de Influências Diretas entre variáveis, com recurso ao *software* MICMAC, procedeu-se à concretização da etapa 3, ou seja, obtivemos informação acerca das influências indiretas entre as variáveis, assim como do grau de influência e de dependência que apresentam no sistema, permitindo, deste modo, estabelecer uma hierarquia de variáveis, de acordo com a sua preponderância no sistema.



## **2 – Procedimento**

As variáveis recenseadas para o sistema interno e para o sistema externo são classificadas segundo o número e a intensidade das relações em que estão implicadas, tanto no que se refere à influência, quanto à dependência. Segundo Caldas & Perestrelo, (1998, p.5), a dependência direta de uma variável é dada pelo número de variáveis que a influencia.

De acordo com a natureza das relações consideradas, distinguem-se normalmente na análise estrutural, três classificações, direta, indireta e potencial. A classificação direta resulta do jogo das relações a curto, médio e longo prazo, enquanto a classificação indireta considera efeitos em cadeia, cuja realização leva algum tempo a acontecer. A classificação potencial, por seu lado, integra relações que só mais tarde se verão e só a longo prazo se irão repercutir no sistema (Saragoça, 2010, p.305).

Embora a análise estrutural dos sistemas inicie pela determinação dos níveis de influência e de dependência diretas, a principal vocação do método MICMAC consiste em determinar as relações indiretas entre as variáveis, revelando, deste modo, efeitos que não são imediatamente perceptíveis na matriz de análise estrutural. De facto, uma variável pouco dependente do ponto de vista das relações diretas, pode ser muito dependente do ponto de vista das relações indiretas, e deste modo, a sua influência real no sistema ou a sua dependência, podem ser muito superiores às reveladas pela análise das relações diretas (Caldas & Perestrelo, 1998, p.5).

Neste sentido e no seguimento destas considerações, prosseguimos com uma análise estrutural do sistema de implementação de Políticas Sociais no Município de Mafra, em que privilegiamos a análise das relações indiretas entre as variáveis do sistema.

## **3 – Apresentação/Recenseamento das Variáveis**

Em função do diagnóstico e da síntese concretizada com a análise do conteúdo das entrevistas dirigidas a algumas entidades representantes dos atores do sistema, construímos uma lista das variáveis mais pertinentes para o estudo da implementação das Políticas Sociais no Município de Mafra, tendo as mesmas sido organizadas em torno de vários temas.

As variáveis estão organizadas por categorias tipológicas (sociodemográficas, socioeconómicas, população, emprego, recursos naturais, ambiente e património, políticas, respostas sociais e governação municipal) e divididas em internas e externas ao sistema. Essas variáveis estão apresentadas no Quadro 12, onde se referem os respetivos códigos usados no *software* MICMAC.

**Quadro 12: Variáveis internas e externas por categorias tipológicas**

Nº da variável	NOME E CÓDIGO DA VARIÁVEL
<b>VARIÁVEIS EXTERNAS AO SISTEMA</b>	
<b>SOCIODEMOGRÁFICAS</b>	
1	Volume da População (Vol.Pop)
2	Atração de nova População (Atr.Pop)
3	Localização Geográfica (Loc.Geo)
<b>SOCIOECONOMICAS</b>	
4	Nível de Pobreza (Pobrez)
5	Rendimento das Famílias (Rfamil)
6	Atividades económicas (At.Econ)
<b>POPULAÇÃO</b>	
7	Literacia Política da população (LiteracP)
<b>EMPREGO</b>	
8	Empresariado (Empresa)
9	Taxas de Emprego/Desemprego (empdesem)
<b>RECURSOS NATURAIS, AMBIENTE E PATRIMÓNIO</b>	
10	Atividades ligadas ao mar (At.mar)
11	Aptidão agrícola do território (Ap.agric)
12	Produtos Regionais (P.Region)
13	Património de Fauna e Flora (FaunFlor)
14	Património arquitetónico e paisagístico (Arq.Pais)
<b>POLÍTICAS</b>	
15	Interação Autarquia/Governo Central (Aut.Gov)
16	Políticas Sociais do Governo Central (Pol.Est)
<b>VARIÁVEIS INTERNAS AO SISTEMA</b>	
<b>RESPOSTAS SOCIAIS</b>	
17	Proteção Social da População (Prot.Pop)
18	Rede de Instituições de Solidariedade Social (InstSolS)
19	Respostas sociais para a terceira idade (ResIdoso)

20	Respostas Sociais para a Infância (Resp.Inf)
21	Problemas sociais na Infância (Prob.Inf)
22	Problemas sociais na Terceira Idade (Prob.Ido)
23	Trabalho das Instituições Sociais (Tra.Inst)
<b>SOCIOECONÓMICAS</b>	
24	Interação Instituições Sociais/Segurança Social (InstSocS)
25	Apoios municipais às famílias (Ap.Famil)
26	Apoios municipais às Instituições Sociais (Ap.InsSo)
27	Cooperação entre Instituições Socais e Autarquia (InstSocA)
28	Cooperação entre Instituições de Solidariedade Social (CoopInst)
<b>GOVERNO/GOVERNAÇÃO MUNICIPAL</b>	
29	Estabilidade política e governativa da Autarquia (EstPolit)
30	Proximidade da governação local com os municípios (ProxMun)
31	Personalização do poder (no Presidente da Câmara) (PodePres)
32	Capacidade de participação e responsabilização da oposição (Oposi.R)
<b>POLÍTICAS</b>	
33	Oposição política na Câmara e na Assembleia Municipal (OposCMAM)
34	Ideologia político-partidária da Autarquia (IdeolPolit)
35	Proximidade das Associações Sociais, culturais e desportivas com a Autarquia (Ass.Aut)

Fonte: Elaboração Própria

#### **4 – Caracterização das Variáveis**

Uma vez efetuada a apresentação das variáveis identificadas e a considerar na análise estrutural do sistema de implementação de políticas sociais no Município de Mafra, apresentamos a seguir a sua descrição sumária.

##### Variáveis Externas

##### Sociodemográficas

###### 1- Volume de população

Em termos demográficos, segundo dados do Diagnóstico Social de 2015, no Concelho de Mafra residiam em 2011, à data dos últimos Censos, 76.685 pessoas. Tendo em conta a evolução demográfica que se vem registando no concelho desde o ano 1900, observa-se que a população em Mafra tem vindo continuamente a crescer,

manifestando de 1900 a 2011 um aumento de 51.664 habitantes. No entanto, é entre os anos 2001 e 2011 que se regista o maior aumento populacional no concelho, subindo 22.327 o número de habitantes, o que corresponde a um crescimento de 41,1%, sendo, comparativamente com os concelhos limítrofes, o que registou maior aumento populacional neste período. Neste sentido, o volume da população é um bom indicador do enquadramento social do Município.

## 2- Atração de nova população

Os dados relativos ao crescimento populacional que Mafra tem vindo a alcançar e a dinâmica dos fluxos migratórios neste concelho, evidenciam a possibilidade de nele surgir uma população de características heterogéneas. A existência de algumas famílias sem qualquer ligação ao território, tem aumentado no concelho, incluindo muitas pessoas que optam por adaptar as suas casas de férias e fins de semana enquanto residência permanente. Outras procuram o concelho para viver, sem que existam precedentes, mas naturalmente procurando viver melhor. “ (...) às mulheres e aos homens que acreditam no nosso concelho, aos agricultores, aos pescadores, aos artesãos, aos membros das associações, aos que escolheram ser daqui – porque não se pode escolher onde se nasce, mas podemos decidir onde queremos viver, aos que investem no nosso concelho, reconhecendo as suas potencialidades (...) aos que crescem e aos que envelhecem connosco!” (Silva, 2014, p.12), Este fenómeno que tem vindo a acontecer ao longo dos anos, acentuou-se com a construção da autoestrada e com a inauguração do novo parque escolar nas diversas freguesias do concelho, pelo que, a atração da população é uma realidade da atualidade do concelho.

## 3- Localização geográfica

O Concelho de Mafra, situado na orla ocidental do país e integrado na periferia da Área Metropolitana de Lisboa, confronta-se com os Concelhos de Torres Vedras, Sobral de Monte Agraço, Arruda dos Vinhos, Loures e Sintra, área geográfica, vulgarmente conhecida como, a “Região Saloia”. Caracterizado por se apresentar como parte integrante de uma zona diversificada pela sua localização geográfica, fazendo a ligação entre a Capital e o Oeste e entre a terra e o mar, o Concelho de Mafra ocupa na região, uma posição de centralidade. Em muito se deve à sua localização geográfica, o desenvolvimento das atividades económicas deste concelho, nomeadamente, todas as iniciativas e atividades ligadas ao mar, incluindo não só as pescas e os desportos

náuticos, como, igualmente, o turismo, o comércio e a própria agricultura tradicional. Por outro lado, Mafra é um concelho com uma forte tradição rural, particularmente reconhecido, na área territorial que integra a “região saloia”, como um dos principais fornecedores de produtos agrícolas produzidos na região, aos mercados da capital. Prática que conta com mais de um século e que ainda hoje se mantém, coadjuvada com a proximidade geográfica à cidade de Lisboa. Igualmente, a rapidez e facilidade com que se deslocam a Lisboa, torna-se um elemento motivador dos jovens residentes no concelho para o ingresso no ensino superior, o que faz com que, o nível cultural da população seja também influenciado por este fator intrínseco ao território. Principalmente por estes motivos, a localização geográfica do concelho é um fator marcadamente influente em diversos setores da vida, da economia e da sociedade mafrense, onde, sobretudo, graças à proximidade a Lisboa, e por toda a sua envolvente, Mafra se tornou um concelho atrativo para viver, o que vem, de certa forma, justificar o aumento da população registado nos últimos anos.

### Socioeconómicas

#### 4- Nível de Pobreza

O nível de pobreza dos agregados familiares que vivem num determinado território, poderá ser avaliado olhando para os números relativos aos beneficiários de Rendimento Social de Inserção (RSI) e, ao mesmo tempo, tendo em conta as taxas de desemprego da população, no mesmo território. Segundo dados do Diagnóstico Social do Concelho de 2015, verifica-se que, no concelho de Mafra, para uma população de 76.685 pessoas, existiam à data 968 beneficiários de RSI e 2.648 desempregados, ou seja, 1,2% da população é beneficiária de RSI e 3,4% está desempregada, valores que se encontram muito abaixo da média Nacional. A autarquia de Mafra em articulação com o Centro Regional de Segurança Social, o Instituto de Emprego e Formação Profissional e as Instituições de Solidariedade Social do território, vêm congregando esforços e desenvolvendo iniciativas para apoiar a comunidade que se encontra envolvida nesta situação de maior vulnerabilidade social, tentando simultaneamente diagnosticar e intervir ao nível dos novos casos de pobreza envergonhada.

## 5 - Rendimentos das famílias

Ao longo dos anos em Mafra tem-se registado um significativo crescimento demográfico, contrariando, quer as tendências nacionais quer o comportamento demográfico dos municípios vizinhos. Parte da população residente no território vive e trabalha no concelho, no entanto, e na sequência dos fluxos migratórios registados nos últimos anos, encontramos igualmente uma boa parte da população radicada em Mafra que trabalha fora do concelho, particularmente em Lisboa ou nas imediações. A Proximidade de Mafra à capital e a diversidade de acessos em termos de redes viárias e de transportes, tornam-se elementos facilitadores dos que se deslocam diariamente para fora do Concelho. No entanto, a maioria dos mafrenses exerce a sua atividade laboral no território, onde desempenham funções nos diversos setores de atividade que, no território, têm à sua disposição e de onde provém os seus rendimentos. Nos últimos anos, e como resultado do agravamento da crise financeira que tem afetado o nosso país, os rendimentos das famílias vêm, sendo afetados, o que acontece também em Mafra, com os consequentes reflexos na economia do concelho, facto que a autarquia vem contemplando nas ações que integram o Plano de Ação Social do Município.

## 6 - Atividades económicas

A atual governação do município de Mafra tem procurado centrar-se nas áreas que apresentam potencial importância estratégica para a economia do concelho, nomeadamente: a ruralidade, traduzida numa aposta no desenvolvimento da agricultura, da pecuária e das florestas, áreas que caracterizam a tradição económica deste território; a maritimidade atlântica, procurando agregar as pescas, a aquacultura, a investigação e o desenvolvimento marítimo e os desportos náuticos, em especial o Surf e diversas outras áreas como o social, a educação, o desporto, o turismo, a cultura e o lazer, como forma de potenciar o emprego e a qualidade de vida do território.

## População

### 7 - Literacia política da população

No Município de Mafra, tendo em conta os resultados eleitorais, sobretudo no que se refere às eleições para a autarquia, nota-se que a população mantém, na generalidade, a sua tendência de voto. De salientar que, atualmente, todos os Concelhos com os quais Mafra faz fronteira estão politicamente representados por outras forças políticas, o

mesmo acontecendo na Área Metropolitana de Lisboa, onde além de Mafra só em Cascais o mesmo Partido Político é poder, no entanto, Mafra mantém a sua posição indiferente à tendência Política quer dos “vizinhos”, quer do país. Neste Concelho nota-se a participação cívica e política da população em iniciativas organizadas pelos Partidos Políticos, maioritariamente pelo Partido Social Democrata, também por ser o Partido que localmente apresenta uma estrutura concelhia mais bem organizada. Neste sentido, terão as Comissões Políticas Concelhias dos Partidos Políticos, alguma responsabilidade no processo de cultivar a nível local a literacia política da população, designadamente, através do desenvolvimento de iniciativas que permitam transmitir informações e prestar esclarecimentos que, eventualmente, possam vir a fomentar o despertar do interesse para a simpatia ou a militância Política, ou, simplesmente, ter um efeito meramente informativo em termos de Política partidária.

### Emprego

#### 8 - Empresariado

Segundo dados do Diagnóstico Social do Concelho de Mafra de 2013, existiam à data 9.198 empresas sediadas no concelho, registando-se um decréscimo de 823 comparativamente ao ano de 2010. Os subsectores de atividade com maior número de empresas sediadas no concelho de Mafra, por ordem decrescente, são: comércio, atividades administrativas e de serviços de apoio, atividades de consultoria, construção, agricultura e produção animal, atividades de saúde humana e apoio social, indústrias transformadoras, educação, alojamento e restauração, entre outros subsectores de menor relevância. Além da sua função de gerar riqueza para o concelho e criar emprego, o empresariado, em qualquer território, desempenha uma importante missão social pelo desenvolvimento de ações diversas enquadradas na sua função de responsabilidade social.

#### 9 - Taxas de Emprego/Desemprego

Segundo dados disponibilizados pelo IEFP e apresentados no Diagnóstico Social de 2015, em meados deste ano encontravam-se registados 2.648 desempregados no Concelho de Mafra. Com base nas médias anuais das taxas de desemprego registadas desde 2010 até 2014, é possível traçar o perfil da evolução deste fenómeno no concelho, que atingiu valores superiores neste período mais recente, acompanhando a média

nacional, mas ainda assim, mantendo-se abaixo dos valores registados no país. A taxa de desemprego no Concelho de Mafra no ano de 2014, foi de 3,4%, sendo o número de desempregados do género feminino, sempre superior ao do género masculino. O aumento da taxa de desemprego no Concelho de Mafra conduz naturalmente a uma maior intervenção da autarquia e dos restantes parceiros sociais na resposta a este problema social.

### Recursos naturais, ambiente e património

#### 10 - Atividades ligadas ao mar

O concelho de Mafra tem uma costa com 11 Km de extensão, repartida por arribas, enseadas e praias. Atualmente as suas potencialidades comprovam-se nos domínios da pesca e, mais recentemente, dos desportos aquáticos, nomeadamente o Surf e o Bodyboard, prestigiados com a realização de importantes provas do calendário, quer nacional, quer internacional, incluído o Campeonato Mundial de Surf. A Ericeira, freguesia mais ocidental do concelho e que vive maioritariamente do mar e das atividades proporcionadas pela maritimidade, é a primeira reserva de Surf da Europa e a segunda do Mundo, reconhecida oficialmente pela organização norte-americana *Save the Waves Coalition*, que salienta a excelência das características naturais oferecidas para a prática da modalidade desportiva. Nos últimos anos as atividades ligadas ao mar têm vindo a crescer gradualmente tornando-se um importante suporte de crescimento e desenvolvimento do concelho, quer ao nível da criação de infraestruturas de apoio às modalidades, quer ao nível socioeconómico, pela atração de turistas e veraneantes, pela criação de emprego e pela divulgação do território, sendo, portanto, de uma importância vital para a economia do Concelho de Mafra.

#### 11 - Aptidão agrícola do território

O território de Mafra apresenta uma forte aptidão agrícola, sendo a agricultura uma das atividades económicas de maior tradição, relevo e importância nesta região, onde se destaca o cultivo dos cereais, da batata, das leguminosas e principalmente da vinha. Os pomares ocupam igualmente um lugar de destaque na economia do concelho, nomeadamente a pera rocha em cuja produção, Mafra já adquiriu o estatuto de região demarcada. O cultivo de hortícolas nesta região e a sua comercialização nos mercados da capital, é uma tradição que conta com mais de um século e que se mantém até aos



dias de hoje. A marcada aptidão agrícola dos terrenos da região Oeste, onde Mafra se inclui, apresenta uma tendência secular para as atividades do primeiro setor que teima em se manter. Assim, a agricultura constitui no concelho o meio de subsistência de muitas famílias, sendo um dos setores de produção com marcada importância na economia do concelho.

#### 12 - Produtos regionais

A autarquia de Mafra tem vindo a desenvolver a iniciativa de promoção e valorização dos produtos tradicionais da região, designadamente, a doçaria tradicional, o queijo, os enchidos, a pastelaria, os vinhos, o pão de Mafra, a Pera Rocha, o limão, o morango, o artesanato e diversos outros produtos e áreas de atividade que caracterizam a região em termos culturais e económicos. A promoção e divulgação dos produtos regionais de Mafra vem sendo realizada através de diversas ações, incluindo, pequenos mercados, festas temáticas e participação em feiras gastronómicas. A produção e a procura destes artigos têm vindo gradualmente a crescer e a ganhar importância na economia do concelho.

#### 13 - Património de fauna e flora

Criada ainda no reinado de D. João V, após a construção do Palácio Convento de Mafra, a Real Tapada de Mafra terá sido concebida com o sentido de servir de parque de lazer para o Rei e a sua Corte. Nos últimos anos, para além dos fins cinegéticos a que se encontra reservada, têm sido desenvolvidos esforços noutros campos de atuação, nomeadamente ao nível da educação ambiental, desporto e turismo. Na Real Tapada de Mafra, hoje designada de Tapada Nacional, podemos encontrar uma grande variedade de espécies de fauna e flora selvagens. A floresta ocupa a quase totalidade do espaço da Tapada e nela vivem, em total liberdade, populações de gamos, veados, javalis e diversas espécies de fauna selvagem. O património de fauna e flora que encontramos no concelho de Mafra, muito particularmente pela sua especificidade e localização, grande parte, na Real Tapada de Mafra, apresenta-se como um fator bastante influente no processo de candidatura a Património Mundial da UNESCO do conjunto Palácio-Jardim-Tapada já em curso, o que, a concretizar-se, se reverterá de uma enorme mais-valia para todo o concelho, transversal aos mais diversos setores de atividade.

#### 14 - Património arquitetónico e paisagístico

O Palácio Nacional de Mafra constitui o monumento mais emblemático e uma das maiores riquezas patrimoniais e atratividades turísticas do Concelho de Mafra. Construído no reinado de D. João V, o Convento de Mafra apresenta-se como uma importante obra-prima do Barroco Português. Igualmente, o Jardim do Cerco, localizado na parte norte do Convento, obedece às conceções estéticas deste estilo arquitetónico, sendo constituído por bosques e jardins. Através deste espaço, é possível fazer a articulação entre o património histórico construído, que compreende, o Convento e a Vila, e o património natural e rural, constituído pela Tapada e a região envolvente. Também no Jardim do Cerco, pela sua arquitetura e disposição, se pode ver uma ponte para o futuro, através do conhecimento, interpretação e valorização do passado aí retratado. Fazendo jus à sua beleza natural e valor cultural e patrimonial, o conjunto Palácio, Jardim do Cerco e Tapada Nacional de Mafra, consta na lista indicativa de bens portugueses candidatos a Património Mundial da UNESCO. Também de grande valor ao nível do património natural, encontramos a zona costeira litoral do concelho de Mafra que é formada essencialmente por arribas rochosas e pequenas baías que se formam ao longo da costa, onde se localizam 12 praias, lugares reservados aos amantes do turismo de sol e praia ou dos desportos náuticos de aventura.

O património arquitetónico e paisagístico do concelho de Mafra, pela sua ligação à economia do concelho, nomeadamente aos setores do turismo e do comércio, constitui uma importante fonte de riqueza local, com os seus consequentes impactos ao nível do setor social.

#### Políticas

##### 15 - Interação Autarquia / Governo Central

No Concelho de Mafra uma das preocupações da autarquia consiste em criar as infraestruturas adequadas, às necessidades presentes da população, perspetivando-as na sua vida futura. Para tal, torna-se evidente a importância da criação de relações de interação entre o Estado Central e o Estado Local, na medida em que, a concretização de muitas das políticas programadas a nível local, necessita da colaboração do Governo Central. É neste sentido, que se evidencia o papel do político local como sendo o mediador entre o centro e a periferia, entre o central e o local e a interação entre ambos,

como determinante na concretização das políticas públicas e sua implementação ao nível local.

#### 16 - Políticas Sociais do Governo Central

O direito à Segurança Social, estabelecido no artigo 63º da Constituição da República Portuguesa, é concretizado através do sistema de Segurança Social consubstanciado nas sucessivas leis de bases que o foram ajustando à evolução social e económica nacional e internacional e da estrutura orgânico-funcional responsável pela sua implementação. Entre as várias medidas adotadas, destacam-se o Rendimento Social de Inserção, as Prestações de Desemprego, o Complemento Solidário para Idosos, as Pensões, as Prestações familiares, o Fundo Europeu de Apoio a Carenciados e as Cantinas Sociais. Ao nível do Concelho de Mafra, segundo dados do Diagnóstico Social de 2015, o total de beneficiários dos apoios concedidos pela Segurança Social foi de 32.233, o que se traduz em 39,7% da população residente.

#### Variáveis Internas

##### Respostas sociais

#### 17 - Proteção social da população

A ação social desenvolvida a nível local destina-se a assegurar uma proteção especial aos grupos mais vulneráveis da população, nomeadamente, as crianças, os jovens, os idosos, as pessoas com deficiência, assim como outras pessoas em situação de carência económica ou social, disfunção ou marginalização social. Segundo referido no Diagnóstico Social de 2015 do Concelho de Mafra, a Câmara Municipal realiza o seu programa de proteção social à comunidade através do desenvolvimento de diversas ações dirigidas aos grupos mais vulneráveis da população local, designadamente, a concessão de prestações pecuniárias de caráter eventual, ou, em condições de exceção, a concessão de prestações em espécie, o encaminhamento e acesso à rede nacional de serviços e equipamentos sociais e o apoio a programas de combate à pobreza, disfunção, marginalização e exclusão sociais. Estas ações de proteção social à comunidade fazem parte do plano estratégico de intervenção social do município.

## 18 - Rede de Instituições de Solidariedade Social

Tendo como finalidade o exercício da ação social na prevenção e apoio nas diversas situações de fragilidade, exclusão ou carência humana, promovendo a inclusão e a integração social, as instituições de solidariedade social sediadas no Concelho de Mafra, à semelhança das demais, desenvolvem diversas atividades de apoio à comunidade, onde, sem finalidade lucrativa e por iniciativa de particulares, dão a expressão organizada ao dever de solidariedade entre os indivíduos, sendo os parceiros mais representativos da rede social local e um dos atores sociais ativos ao nível local.

## 19 - Respostas sociais para Terceira Idade

A maioria das respostas sociais disponibilizadas pelas instituições de solidariedade social do Concelho de Mafra é dirigida ao grupo da população idosa, com um total de 31 equipamentos. Aqui são desenvolvidas as respostas sociais de Centro de Convívio, Centro de Dia, Lar de Idosos, ERPI (Estruturas Residenciais para Pessoas Idosas) e Serviço de Apoio Domiciliário, e dinamizadas diversas ações dirigidas a esta faixa etária em parceria e com a colaboração da autarquia.

## 20 - Respostas sociais para a Infância

Para a Infância e Juventude, existem no concelho 24 equipamentos que incluem as respostas sociais de Creche, Creche Familiar, Jardim de Infância, Lar de Infância e Juventude, Apartamentos de Autonomização e Colónia de Férias. Aqui são desenvolvidas diversas ações destinadas às crianças e jovens, dinamizadas pelas organizações de solidariedade social do concelho em articulação com a Autarquia.

## 21 - Problemas sociais na Infância

A maior parte dos problemas sociais diagnosticados em crianças e jovens no Concelho de Mafra acontece nos núcleos urbanos onde se encontra maior concentração de população e refere-se a situações de abandono escolar precoce, negligência parental e familiar, maus tratos infantis, alcoolismo, delinquência e, sobretudo, problemas de toxicod dependência em jovens com idade inferior a 16 anos. A autarquia exerce a sua atuação de diagnóstico e prevenção dos problemas sociais ao nível desta faixa etária em parceria com o Centro Regional de Segurança Social e através da CPCJ (Comissão para a Proteção de Crianças e Jovens), oficialmente criada por iniciativa da Câmara Municipal visando promover os direitos das crianças e dos jovens até aos 16 anos de

idade, bem como, pôr termo a situações suscetíveis de afetar a sua segurança, saúde, formação, educação ou desenvolvimento integral.

## 22 - Problemas sociais na Terceira Idade

É no espaço rural do concelho que se concentra a maior parte da População idosa, sendo também aí que se regista na sua maioria, o acontecimento de situações diagnosticadas como problemas sociais nesta esta faixa etária, maioritariamente situações de isolamento e abandono familiar. Neste sentido, também é no ambiente rural que estão disponíveis a maioria das respostas sociais destinadas à Terceira Idade. A Câmara Municipal inclui no Plano Municipal de Apoio à Família, diversas ações direcionadas ao Idoso, nomeadamente o Projeto Geração SEI (Saber, Experiência e Idade), onde se encontram reunidas todas as respostas sociais especificamente vocacionadas para a Terceira Idade. Este Projeto pretende valorizar o papel dos mais velhos na sociedade e, ao mesmo tempo, contribuir para a melhoria das suas condições de vida, dinamizando redes de apoio, combatendo o isolamento, complementando as respostas sociais existentes e promovendo a articulação com a comunidade, designadamente através de diversas iniciativas, como: Movimento é Vida, projeto que dinamiza a atividade física para idosos em parceria com o Centro de Saúde; Espaço Além Fronteiras, projeto que pretende a iniciação informática para idosos; Linha de Atendimento ao Idoso, disponível para prestar apoio, encaminhamento e desencadeamento de respostas durante 24 horas; Voluntariado Intergeracional, visando a ocupação de tempos livres, através de apoio à população idosa; Pro Idoso, que tem por objetivo o atendimento social itinerante; Capital Idoso, projeto que pretende o reconhecimento e valorização dos saberes e experiência, através da organização de iniciativas que envolvem a participação dos idosos.

## 23 - Trabalho das Instituições sociais

Existem no concelho 27 Instituições de Solidariedade Social, legalmente reconhecidas. Da análise à distribuição espacial dos equipamentos sociais no território, salienta-se que nem todas as freguesias têm equipamentos instalados, no entanto, os habitantes das freguesias que não se encontram cobertos pela rede de equipamentos sociais existentes, contam com a oferta das freguesias limítrofes. Do mesmo modo, nem todas as instituições sociais dispõem de equipamentos adequados aos serviços prestados, sobretudo no que se refere às condições e estado de conservação motivadas pelo tempo

de uso, assim como pela sua desadequação às exigências da atualidade, o que, de certa forma, dificulta a eficiência no desenvolvimento dos serviços prestados.

### Socioeconómicas

#### 24 - Interação Instituições Sociais/Segurança Social

Com o sentido de levar a cabo os objetivos instituídos pela Segurança Social e, de acordo com as necessidades locais, as Instituições Particulares de Solidariedade Social celebram acordos de cooperação com os Centros Distritais de Segurança Social/Instituto de Segurança Social, através dos quais garantem a concessão direta de prestações em equipamentos e serviços à população, ou, acordos de gestão por transferência de serviços e equipamentos pertencentes ao Estado. Além dos apoios financeiros previstos nestes acordos, que concorrem para o funcionamento de estabelecimentos de equipamento social, é ainda concedida às Instituições de Solidariedade Social através das Unidades de Apoio a Projetos do Instituto da Segurança Social, iniciativas de apoio técnico específico e outros apoios financeiros destinados a investimentos na criação e remodelação dos estabelecimentos, através de vários apoios e medidas. Neste sentido, a Segurança Social, pela sua interação com as Organizações de Solidariedade Social, assume uma posição na Rede Social do Município, sendo um ator social ativo também a nível local.

#### 25 - Apoios municipais às famílias

A par das respostas sociais disponíveis no concelho, o atual Executivo Municipal, tem desenvolvido uma política de proteção social aos munícipes e, neste sentido, no decorrer do mandato, no âmbito da implementação de políticas públicas do setor social, designadamente políticas dirigidas à família, a Câmara Municipal criou um conjunto de doze medidas destinadas a apoiar as famílias do Concelho. Das doze medidas programadas, que se designam “Programa + Família”, umas são transversais a todas as famílias, enquanto outras pretendem sobretudo, apoiar os agregados familiares numerosos e os mais carenciados. A proteção social às famílias tem sido uma das prioridades do atual Executivo Municipal, que vem procurando exercer uma política social e de proximidade, no sentido de minimizar algumas das dificuldades, quer de índole social e económico financeira, quer a nível de saúde física ou psicológica, por que passam as famílias mais vulneráveis residentes no concelho, disponibilizando as condições possíveis, que possibilitem uma melhor qualidade de vida aos Munícipes.

## 26 - Apoios municipais às Instituições Sociais

As parcerias e os protocolos entre Autarquia e Instituições de Solidariedade Social, assumem um papel preponderante na Ação Social Institucional, uma vez que permitem à autarquia disponibilizar uma maior diversidade de apoios e serviços aos munícipes, através da rede de Instituições Sociais do seu território, fazendo-se representar e participar em várias atividades, nomeadamente, o Núcleo Local de Inserção – Rendimento Social de Inserção, a Comissão de Proteção de Crianças e Jovens, a Bolsa de Voluntariado, os Projetos de Intervenção Comunitária, o Gabinete de Inserção Profissional e o Espaço de Saúde Mental Ocupacional. Por outro lado, a Autarquia procura, sempre que possível, responder às solicitações das Instituições de Solidariedade Social no que se refere a diversas iniciativas de apoio à sua atividade, designadamente, a cedências de espaços e de transportes ou a participação em iniciativas de carácter social e cultural, e ainda, a comparticipação através de apoios financeiros, sempre que necessários para o desenvolvimento de ações relacionadas com a atividade das instituições sociais.

## 27 - Cooperação entre Instituições Sociais e Autarquia

As instituições sociais são, segundo Almeida (2011, p.58), um conjunto de regras, normas, valores, convenções e hábitos que enquadram a vida individual e coletiva e que, ao reduzirem o grau de incerteza em que vivem os economicamente mais vulneráveis, não só fornecem a estabilidade necessária para a vida económica e social, como também, tornam possível o seu acesso aos bens essenciais que lhes garantam, igualmente, a estabilidade mínima de que necessitam. As instituições sociais, incluídas no chamado terceiro setor, têm vindo a desempenhar nas últimas décadas um importante papel nas sociedades contemporâneas, onde se evidencia a importância dos atores deste setor como parceiros privilegiados no processo de governação, em particular, ao nível local. As instituições de solidariedade social, também em Mafra e, à semelhança dos demais territórios, são atores sociais ativos e parceiros da autarquia na sua missão de desempenho de um serviço social à população local, integrando a Rede Social e participando ativamente na elaboração e implementação do plano estratégico de apoio social à comunidade. A Rede Social constitui-se como um fórum de articulação e congregação de esforços baseados na adesão livre por parte das autarquias e das entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos que nela queiram participar, constituindo um novo tipo de parceria baseada na igualdade entre os parceiros, na

consensualização de objetivos e na concentração de esforços desenvolvidos pelos diferentes agentes locais.

#### 28 - Cooperação entre Instituições de Solidariedade Social.

A ideia central expressa na reflexão do trabalho em rede passa por perceber os indivíduos, os grupos e as organizações e o tipo de interações entre si e o modo como estas são exercidas. As organizações de solidariedade social são parceiras de Núcleo Executivo no Centro Local de Ação Social do Município e integram a Rede Social Local. Como tal, colaboram em conjunto na elaboração do Diagnóstico Social e do Plano de Desenvolvimento Social do Concelho, tendo uma intervenção participada no seu delineamento e concretização. Relativamente ao trabalho em parceria das referidas organizações sediadas no concelho, no que se refere ao desenvolvimento da sua atividade, verificamos que, no setor da infância, não é muito comum a partilha de iniciativas conjuntas, enquanto, na área dos idosos, estas Instituições Sociais, interagem entre si, o que, no entanto, acontece quase exclusivamente na organização de iniciativas de caráter lúdico destinadas ao entretenimento da população idosa. Neste sentido, a cooperação entre as Instituições de Solidariedade Social do Concelho de Mafra, não vai muito além do trabalho de parceria institucional registado ao nível da Rede Social.

#### Governação Municipal

#### 29 - Estabilidade Política e governativa da Autarquia

A estabilidade governativa registada na gestão da autarquia mafrense, politicamente representada desde 1989 por maiorias absolutas consecutivas dos órgãos municipais, vem assumindo ao longo destes anos um papel prioritário e determinante na programação das políticas públicas desenvolvidas no seu território. Ao mesmo tempo, uma gestão autárquica estável, do ponto de vista da tomada de decisões, tem influência na concretização dos diversos processos de programação e implementação das políticas públicas do setor social adequadas à realidade social da sua área de intervenção, papel que a autarquia assume enquanto ator privilegiado no campo da proteção social à comunidade local. A governação do espaço social do território que engloba o Concelho de Mafra no período de tempo que compreende o mandato autárquico do atual Executivo Municipal, eleito pela primeira vez nas últimas eleições autárquicas, e representado pela mesma força Política que os anteriores Executivos Municipais desde



os finais da década de oitenta, parece ser um fator relevante em alguma continuidade que se possa encontrar neste processo que envolve a estratégia política da autarquia na programação e implementação das políticas sociais na comunidade envolvente.

### 30 - Proximidade da governação Local com os munícipes

A principal função do político local consiste em gerir e garantir os interesses locais através da providência de determinados bens públicos, que devem contribuir para o bem comum. No Concelho de Mafra tem-se notado a preocupação da autarquia em criar infraestruturas adequadas, às necessidades da população, procurando dentro do possível, exercer uma política de proximidade aos munícipes. O atual Presidente da Câmara encontra-se mais próximo da população, quando comparado com o seu antecessor, participando pessoalmente nas mais diversas iniciativas de caráter lúdico ou cultural, percorrendo todo o concelho, ouvindo e falando com todos, praticando, deste modo, uma política de proximidade. O anterior Presidente do Executivo era pessoalmente mais reservado ao contacto direto com a população, talvez pelo estatuto que já tivera adquirido ao longo de quase três décadas no exercício da liderança da autarquia. De notar que a proximidade do autarca à população, acaba por criar um clima de confiança entre os munícipes, facilitador da perceção dos problemas da comunidade, o que possibilita uma mais rápida e adequada intervenção no sentido da sua resolução.

### 31 - Personalização do poder (no Presidente da Câmara)

O anterior Presidente da Câmara Municipal de Mafra, José Ministro dos Santos esteve à frente do executivo mafrense durante sete mandatos, seis dos quais com maioria absoluta. Ao longo dos anos da sua governação, terá travado inúmeros contactos que lhe terão permitido alcançar recursos e outros benefícios importantes para o crescimento e a modernização do concelho. O crescente grau de personalização de Ministro dos Santos, assume maior dimensão tendo em conta a sua identidade territorial, assim como, o seu protagonismo a nível local. No território, era visível que quaisquer contactos tinham outro impacto quando ativados pelo Presidente da Câmara em seu nome pessoal e não apenas em nome do executivo autárquico, o que evidencia a notória pessoalização do poder da autarquia mafrense. A análise política da governação autárquica do atual Presidente da Câmara, Hélder Sousa Silva, não pode ser dissociada da anterior liderança, na medida em que, os dois Presidentes apresentam várias características em comum, incluindo a identidade territorial e os vastos conhecimentos ao nível das

estruturas Político Partidárias nacionais, utilizadas favoravelmente no apoio das candidaturas à liderança da autarquia. A nível local, a popularidade que um vem diariamente adquirindo, torna-se concorrente do protagonismo que o outro cimentou ao longo dos anos. Nesse sentido, a visível personalização do poder na pessoa do Presidente da Câmara, apresentará influência na forma como são conduzidas e implementadas as políticas públicas no território incluindo as políticas sociais.

### 32 - Capacidade de participação e responsabilização da oposição

A autarquia de Mafra desde 1989 que se encontra sob governação maioritária do Partido Social Democrata, tendo a oposição política ao Executivo Municipal e à Assembleia Municipal, uma posição minoritária em ambos os órgãos autárquicos, pelo que, a sua participação nas deliberações e aprovações das propostas apresentadas pelo Executivo Municipal, não tem qualquer poder decisório. Neste sentido, ao longo deste período de governação Social-democrata, o papel da oposição político-partidária à autarquia mafrense faz-se de uma forma pouco ou nada visível, na medida em que a mesma não exerce de autoridade e de força persuasora sobre o Partido que tem o poder absoluto nos diferentes órgãos autárquicos. Assim, podemos considerar os partidos políticos que fazem oposição à autarquia mafrense, uns atores sociais pouco ativos ao nível da intervenção no delineamento e programação das políticas públicas no território, no entanto, vão defendendo as suas posições e dando opiniões, as quais poderão, em certas ocasiões, tornar mais ponderadas as decisões dos autarcas.

## Políticas

### 33 - Oposição política na Câmara e na Assembleia Municipal

Atualmente, o Município de Mafra é administrado por uma Câmara Municipal composta pelo Presidente e 4 Vereadores eleitos pelo Partido Social Democrata e por 4 Vereadores da Oposição, 3 eleitos pelo Partido Socialista e 1 eleito pela Coligação Democrática Unitária. Os Vereadores da Oposição não detêm qualquer Pelouro e a sua posição em relação à Governação do Executivo Municipal não apresenta influência decisória. A Assembleia Municipal é constituída por 38 Deputados, sendo 23 do Partido Social Democrata, 10 do Partido Socialista, 3 da Coligação Democrática Unitária, 1 do Centro Democrático Social e 1 do Bloco de Esquerda. Destes ainda, 27 são eleitos diretamente e os restantes 11 são membros da Assembleia Municipal por inerência do

cargo de Presidentes de Juntas de Freguesia e Uniões de Freguesia. Quer na Câmara Municipal, quer na Assembleia Municipal, o Partido Social Democrata tem maioria absoluta de Vereadores e de Deputados. Igualmente nas Juntas de Freguesia e Uniões de Freguesia, este Partido foi o mais votado em 10 das 11 freguesias. Neste sentido, regista-se uma oposição política na autarquia de Mafra sem qualquer poder de decisão na governação do município.

#### 34 - Ideologia Político-partidária da autarquia

Após a revolução do 25 de Abril, Mafra tem sido um concelho de governação Social Democrata. Nas primeiras eleições autárquicas do pós-25 de Abril, realizadas em dezembro de 1976 é eleito para presidir o primeiro elenco autárquico dos pós revolução, o segundo e último socialista a presidir o Município de Mafra, até aos dias e hoje (2016). Nos executivos municipais resultantes dos atos eleitorais seguintes, desde 1979 até á atualidade, têm predominado representantes do Partido Social Democrata, eleitos com maiorias absolutas consecutivas desde as eleições de 1989 sendo a ideologia político-partidária da autarquia marcadamente Social-democrata.

#### 35 - Proximidade das Associações Sociais, Culturais e Desportivas com a Autarquia

Os dirigentes associativos que integram os Corpos Sociais das Associações Culturais, Desportivas, Recreativas e Sociais, por norma, procuram gozar de alguma proximidade e cumplicidade para com os autarcas locais, manifestada, tanto, no que se refere ao tratamento pessoal, quanto na ideologia político-partidária que apoiam publicamente. O Associativismo em qualquer território, encontra-se sob significativa dependência da cooperação com a autarquia, em muitos casos, indispensável para a sua própria sobrevivência, pelo que, se torna relevante que os dirigentes associativos manifestem o seu apoio na eleição dos autarcas, que, posteriormente, retribuirão esse apoio à associação que dirigem. Uma troca de favores, materializada em diversas ações, nomeadamente, ajudas financeiras, cedências de espaços para desenvolvimento de atividades, donativos em forma de bens de consumo ou de utilização, ou ainda, por influência de contactos. É, igualmente, prática comum, a passagem pelos corpos sociais das associações locais como meio de alcançar um futuro cargo político na autarquia, procurando-se, deste modo, no dirigismo associativo um efeito “trampolim” para ser autarca.

## **5 – Resultados da Análise Estrutural**

Segundo Godet (1993), o objetivo fundamental da Análise Estrutural consiste em ajudar a encontrar a estrutura das relações entre as variáveis qualitativas que caracterizam o sistema em estudo, sendo o seu interesse prioritário, estimular a reflexão sobre aspectos não intuitivos do comportamento do sistema. Para Godet (1993), os limites relacionados com a interpretação dos resultados do método MICMAC, método proposto para análise estrutural de sistemas, encontram-se relacionados com o caráter subjetivo da lista das variáveis elaborada durante a primeira etapa de concretização deste método e bem assim, das relações entre as variáveis. Esta subjetividade provém do facto de que a análise estrutural não corresponde efetivamente à realidade do sistema em análise, mas sim num meio de a encarar, ou seja, reflete a visão que os diversos atores têm do sistema em que se encontram envolvidos, daí a importância da realização de entrevistas com atores do sistema.

O método proposto por Godet, parte da identificação das variáveis relevantes e das relações entre elas, com o sentido de efetuar a delimitação do sistema. Na prática, segundo este método, após selecionar um conjunto de variáveis que influenciam o sistema em causa, a partir de um diagnóstico mais ou menos sofisticado, segue-se o preenchimento de uma matriz quadrada que descreva as relações diretas entre as variáveis.

Seguindo o método proposto por Godet, uma vez apresentadas e caracterizadas as variáveis com influência para o sistema em estudo, com indicação da sua importância para o funcionamento do sistema, partiu-se para a análise dos dados relativos às relações de influência direta entre essas variáveis. Estes dados são obtidos pelo preenchimento da matriz quadrada apresentada a seguir. Esta matriz tem subjacente a questão de saber se existe uma relação de influências diretas entre as variáveis em linha e as variáveis em coluna e, a existir, qual a intensidade dessa influência (considerando a escala 0 = sem influência; 1 = influência moderada; 2 = influência média; 3 = influência forte).

### **5.1 – Análise de Influências Diretas**

A análise das influências Diretas e das variáveis que compõem o sistema consiste num primeiro nível de análise, embora não se revelando o mais importante.

Partimos da Matriz de Influências Diretas – MID (fig.13) por nós concebida, que apresenta as relações de influências Diretas entre as variáveis que definem o sistema.

**Quadro 13 - Matriz de Influências Diretas MID**

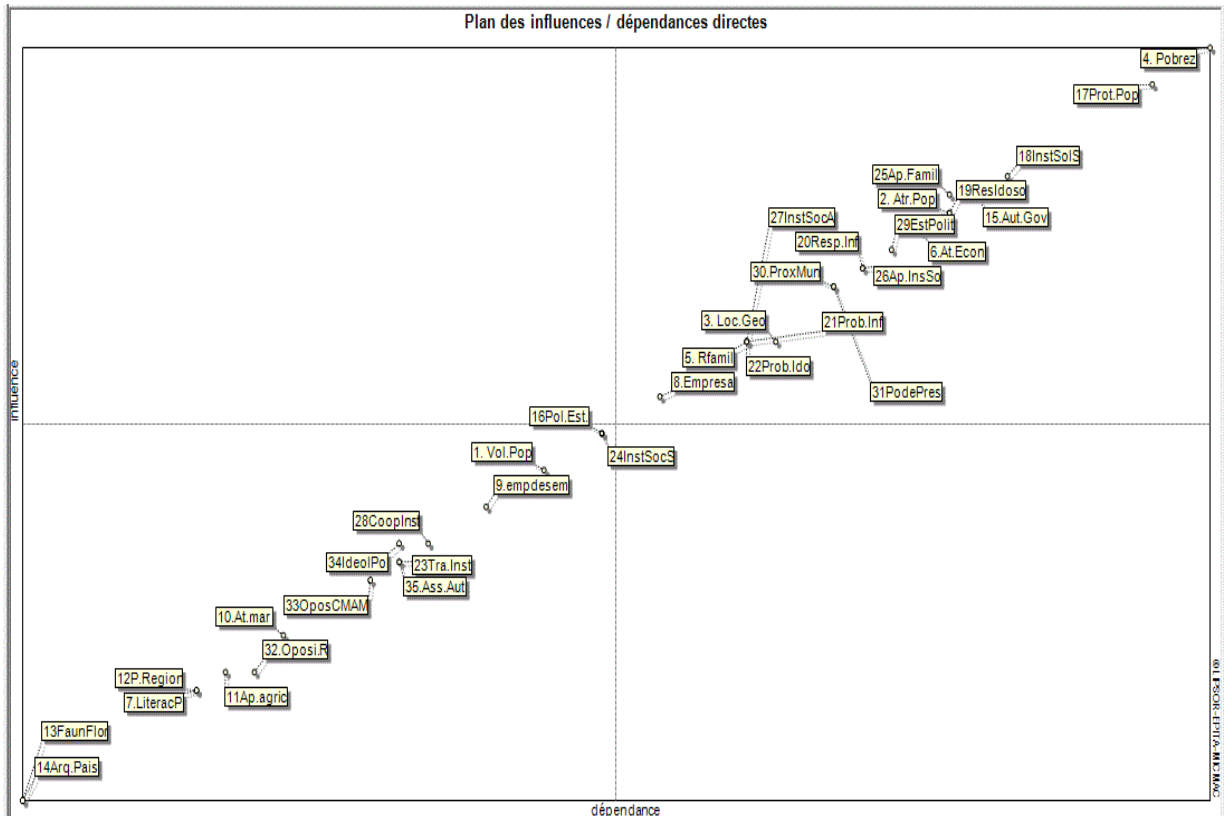
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35		
1	0	3	3	2	2	3	2	2	2	2	1	1	0	0	0	0	2	2	3	3	3	3	1	2	3	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	
2	3	0	3	3	3	3	3	3	2	3	1	1	1	2	1	0	2	3	3	3	2	2	1	0	3	1	1	1	2	1	0	1	2	1	2	1	1
3	3	3	0	2	3	3	1	3	2	3	3	3	3	3	2	0	1	1	2	2	2	2	2	2	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4	2	3	2	0	3	3	0	3	3	2	2	1	1	1	2	3	3	3	3	3	3	3	1	3	3	3	3	2	1	2	1	1	1	1	0	1	
5	2	3	3	3	0	3	1	3	3	3	3	2	1	1	1	1	2	2	1	1	2	2	0	1	2	2	1	0	1	1	1	1	1	1	0	1	
6	3	3	3	3	3	0	0	3	3	3	3	3	2	2	2	2	2	1	1	1	1	1	0	1	2	2	1	0	2	2	2	1	1	1	1	1	
7	2	3	1	0	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	3	1	
8	2	3	3	3	3	3	1	0	3	3	3	3	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	0	0	1	2	1	1	1	1	1	0
9	2	2	2	3	3	3	1	3	0	2	2	2	1	1	2	3	2	1	1	1	1	1	0	2	2	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	2	0
10	2	3	3	2	3	3	0	3	2	0	2	3	3	3	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	2	0	0	0	0	0
11	1	1	3	2	3	3	0	3	2	2	0	3	3	3	2	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	2	2	0	0	0	0	0
12	1	1	3	1	2	3	0	3	2	3	3	0	3	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	2	2	0	0	0	0	1
13	0	1	3	1	1	2	0	2	1	3	3	3	0	3	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1	1	1	0
14	0	2	3	1	1	2	0	2	1	3	3	2	3	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1	1	1	0
15	0	1	2	2	1	2	1	2	2	2	2	1	2	2	0	3	3	3	2	2	2	2	2	2	2	2	0	1	2	2	2	3	2	2	3	1	
16	0	0	0	3	1	2	1	1	3	0	0	0	0	0	3	0	3	3	3	2	2	3	2	3	2	2	2	1	2	0	2	2	1	1	1	0	
17	2	2	1	3	2	2	1	1	2	0	0	0	0	0	3	3	0	3	3	3	3	3	3	3	3	2	3	3	3	3	3	3	1	1	1	1	3
18	2	3	1	3	2	1	1	1	1	0	0	0	0	0	3	3	3	0	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	1	1	0	0	2	3	3
19	3	3	2	3	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	2	3	3	3	0	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2	1	1	1	1	1	1	2
20	3	3	2	3	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	2	2	3	3	2	0	3	1	3	3	3	3	3	3	2	1	1	1	1	1	1	1	2
21	3	2	2	3	2	1	1	1	1	0	0	0	0	0	2	2	3	3	3	3	0	1	2	3	2	2	2	3	2	2	1	1	1	1	0	1	
22	3	2	2	3	2	1	1	1	1	0	1	0	0	0	2	3	3	3	3	1	1	0	2	3	2	2	2	3	2	2	1	1	1	1	0	1	
23	1	1	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	3	3	3	3	2	2	0	3	1	2	2	3	1	1	1	0	1	1	1	2	
24	2	0	2	3	1	1	1	0	2	0	0	0	0	0	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3	0	1	3	1	2	0	0	1	0	1	1	2	
25	3	3	2	3	2	2	1	1	2	0	0	0	0	0	2	2	3	3	3	3	2	2	1	1	0	3	2	2	3	3	3	1	2	1	2	2	
26	1	1	1	3	2	2	1	1	0	0	0	0	0	0	2	2	3	3	3	2	2	2	2	3	3	0	3	2	3	3	3	1	2	2	3	3	
27	0	1	1	3	1	1	1	0	0	0	0	1	0	0	1	2	3	3	3	3	2	2	2	1	2	3	0	2	3	3	3	2	2	1	3	3	
28	0	1	1	2	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	2	1	3	3	3	3	3	3	3	3	2	2	2	0	1	1	1	0	0	1	2	2	
29	0	2	0	1	1	2	2	1	0	1	1	1	1	1	2	2	3	3	2	2	2	2	1	0	3	3	3	1	0	3	3	3	3	3	3	2	
30	1	1	0	2	1	2	2	2	1	2	2	2	0	0	2	0	3	1	1	1	2	2	1	0	3	3	3	1	3	0	3	3	3	3	3	2	
31	1	0	0	1	1	2	2	1	0	2	2	2	1	1	3	2	3	1	1	1	1	1	1	1	1	3	3	3	1	3	3	0	3	3	3	2	
32	0	1	0	1	0	1	2	1	0	0	0	0	1	1	2	2	1	0	1	1	1	1	0	0	1	1	2	0	3	3	3	0	3	3	3	1	
33	0	2	0	1	1	1	2	1	0	0	0	0	1	1	2	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	0	3	3	3	3	0	3	1	
34	0	1	0	0	1	1	3	1	2	0	0	0	1	1	3	1	1	2	1	1	0	0	1	1	1	2	1	1	3	3	3	3	3	3	0	2	
35	0	1	0	1	1	1	1	0	0	0	0	1	0	0	1	0	3	3	2	2	1	1	2	2	2	3	3	2	2	2	2	2	1	1	2	0	

Escala: 0 - sem influência; 1 - influência fraca; 2 - influência moderada; 3 - influência forte

Fonte: elaboração própria a partir do Software MICMAC

O software MICMAC sintetiza as variáveis num Plano de Influências/Dependências Diretas. Neste Plano (fig. 6) as variáveis posicionam-se em torno de um eixo cartesiano, onde à ordenada corresponde o grau de influência e à abcissa o grau de dependência.

**Fig. 6 - Plano das Influências / Dependências Diretas**



Fonte: elaboração própria a partir do Software MICMAC

Ao analisarmos o Plano das Influências / Dependências Diretas (Fig.6), verificamos que no setor (quadrante) 1, onde, por norma são visíveis as “Variáveis Motrizes” (ou seja, aquelas que, por serem muito influentes e pouco dependentes, influenciam a dinâmica do sistema, mas são pouco condicionadas por ele), não surgem quaisquer variáveis, o mesmo acontecendo no setor (quadrante) 3, onde são habitualmente apresentadas as “variáveis resultado” que são muito condicionadas pela dinâmica do sistema, mas que exercem pouca influência sobre ele, onde também, aqui, não se regista a presença de quaisquer variáveis. Assim, verificamos que no sistema em estudo não existem “variáveis motrizes” (muito influentes e pouco dependentes), o mesmo acontecendo com as “variáveis resultado” (pouco influentes e muito dependentes), pelo que apenas se verifica a presença de variáveis nos quadrantes 2 (muito influentes e muito dependentes) e 4 (pouco influentes e pouco dependentes).

A análise do quadrante 4 incide nas “Variáveis Excluídas”, ou seja, as variáveis pouco influentes e pouco dependentes, que, por isso mesmo, têm um papel pouco relevante no sistema. Aqui encontramos dezasseis variáveis, praticamente metade das variáveis que compõem o sistema. São elas (apresentadas por ordem decrescente de importância evidenciada no Plano de Influências/Dependências Diretas):

- 16 - Políticas Sociais do Governo Central (Pol.Est)
- 24 - Interação Instituições Sociais/Segurança Social (InstSocS)
- 1- Volume de população (Vol.Pop)
- 9 - Taxas de Emprego/Desemprego (empdesem)
- 28 - Cooperação entre Instituições de Solidariedade Social (CoopInst)
- 34 - Ideologia Político-partidária da autarquia (IdeolPolit)
- 23 - Trabalho das Instituições sociais (Tra.Inst)
- 35 - Proximidade das Associações Sociais, Culturais e Desportivas com a Autarquia (Ass.Aut)
- 33 - Oposição política na Câmara e na Assembleia Municipal (OposCMAM)
- 10 - Atividades ligadas ao mar (At.mar)
- 11 - Aptidão agrícola do território (Ap.agric)
- 32- Capacidade de participação e responsabilização da oposição (Oposi.R)
- 7- Literacia política da população (LiteracP)
- 12 - Produtos regionais (P.Region)
- 13 - Património de fauna e flora (FaunFlor)
- 14- Património arquitetónico e paisagístico (Arq.Pais)

Esta situação é reveladora de que a implementação das políticas sociais no concelho de Mafra não tem relação significativa com a capacidade de participação e responsabilização da oposição política praticada pelos partidos em minoria à Câmara Municipal, com as atividades marítimas e a aptidão agrícola do território, com os conhecimentos evidenciados pela população em termos de política partidária, com os níveis de desemprego registados, com o desenvolvimento da produção regional, com as condições em que decorre o trabalho diário das Instituições sociais e bem, com a cooperação entre as Instituições Sociais e a Segurança Social, com o volume da população, as Políticas sociais do Governo Central e a Ideologia político partidária da autarquia. Também, as variáveis, Volume da População, Políticas Sociais do Governo Central, Interação entre Instituições Sociais e Segurança Social, níveis de desemprego da população e a variável empresariado, localizada no quadrante 2,

encontram-se muito próximas do eixo horizontal, pelo que, podem ser consideradas como “variáveis de pelotão”, no entanto, igualmente, com pouco interesse para a explicação do sistema.

As variáveis mais determinantes das dinâmicas do sistema são aquelas que se localizam no quadrante 2, as chamadas “Variáveis de Ligação” (ou de “desafio”), ou seja, são variáveis muito influentes e muito dependentes, que, segundo Godet (1993), ocupam uma posição de charneira no sistema, sendo objeto de fortes influências, propagam essas influências ao conjunto do sistema. Deste modo, torna-se provável que seja em torno destas variáveis que os atores se venham a debater, devido ao seu caráter instável.

As variáveis que encontramos no setor 2 do Mapa de Influências Diretas são (por ordem decrescente da importância evidenciada no Plano de Influências/Dependências Diretas):

- 4- Nível de Pobreza (Pobrez)
- 17 - Proteção social da população (Pro.Pop)
- 18 - Rede de Instituições de Solidariedade Social (InstSols)
- 15 - Interação Autarquia /Governo Central (Aut.Gov)
- 25 - Apoios municipais às famílias (Ap.Famil)
- 2- Atração de nova população (Atr.Pop)
- 19 - Respostas sociais para Terceira Idade (ResIdoso)
- 6 -Atividades económicas (At.Econ)
- 29 - Estabilidade Política e governativa da Autarquia (EstPolit)
- 20- Respostas Sociais para a Infância (Resp.Inf)
- 26 - Apoios municipais às Instituições Sociais (Ap.InsSo)
- 30- Proximidade da governação Local com os municípios (ProxMun)
- 31- Personalização do poder (no Presidente da Câmara) (PodePres)
- 3 - Localização geográfica (Loc.Geo)
- 5 - Rendimentos das famílias (Rfamil)
- 21 - Problemas sociais na Infância (Prob.Inf)
- 22- Problemas sociais na Terceira Idade (Prob.Ido)
- 36 - Cooperação entre Instituições Sociais e Autarquia (InstSocA)
- 8 - Empresariado (Empresa)

Estamos assim, e de acordo com a análise do Plano de Influências/Dependências Diretas, perante os fatores essenciais ao funcionamento do sistema de implementação



de Políticas Sociais no Município de Mafra. Concretamente o que está em causa no sistema, são, sobretudo, questões relacionadas com os níveis de pobreza da população e as respetivas ações de proteção desenvolvidas de acordo com as necessidades diagnosticadas na comunidade local, muito pela intervenção das Instituições de Solidariedade Social que integram a rede local de ação social, na execução de programas integrados nas respostas sociais destinadas a todos quantos no seio da população local apresentam maior vulnerabilidade, quer em termos económicos, quer físicos e sociais, incluindo a infância e a terceira idade, mediante a avaliação, diagnóstico e levantamento de problemas relacionados, particularmente, com estas faixas etárias. Para além disso, são ainda fatores relevantes nesta missão da autarquia, os apoios que são disponibilizados às instituições de solidariedade social que diretamente evidenciam a cooperação entre instituições sociais e autarquia e, igualmente os apoios municipais às famílias. As questões relacionadas com a interação entre Autarquia e Governo Central na concretização de programas de intervenção social a desenvolver a nível local, a estabilidade política da autarquia em resultado de uma governação caracterizada por maiorias absolutas consecutivas e, a proximidade dos autarcas para com os munícipes, assim como, a evidente pessoalização do poder na pessoa do Presidente da Câmara, são ainda motivos associados a esta área de intervenção, que poderão influenciar bastante a programação e implementação de políticas sociais neste município. Igualmente, fatores relacionados com a localização geográfica do território e os novos residentes vindos de fora do concelho, as atividades económicas desenvolvidas e o tecido empresarial instalado na região, e assim, o rendimento das famílias, manifestam-se como influentes no funcionamento do setor social a nível local e, deste modo, no desenvolvimento das políticas sociais no território.

Reparamos que no Plano de Influências/Dependências Diretas, as variáveis se localizam em torno da diagonal principal do eixo cartesiano, e ainda que, as variáveis mais influentes são também as mais dependentes, o que, relativamente à estabilidade do sistema, nos revela que estamos perante um sistema instável, de acordo com o enunciado por M. Godet (1993). Assim, torna-se difícil saber, com alguma segurança, os impactos resultantes das interações entre as variáveis do sistema.

## Quadro: 14 - Plano de Influências/Dependências Diretas

<p><b>1- Variáveis Motrizes</b></p>	<p><b>2 – Variáveis de Ligação</b></p> <p>.4-Nível de Pobreza (Pobrez)          .17- Proteção social da população (Pro.Pop)          .18-Rede de Instituições de Solidariedade Social (InstSolS)          .15- Interação Autarquia /Governo Central (Aut.Gov)          .25-Apoios municipais às famílias (Ap.Famil)          .2-Atração de nova população (Atr.Pop)          .19-Respostas sociais para Terceira Idade (ResIdoso)          .6-Atividades económicas (At.Econ)</p> <p>.29-Estabilidade Política e governativa da Autarquia (EstPolit)</p> <p>.20- Problemas sociais na Terceira Idade (Resp.Inf)          .26-Apoios municipais às Instituições Sociais (Ap.InsSo)          .30-Proximidade da governação Local com os munícipes (ProxMun)          .31-Personalização do poder (no Presidente da Câmara) (PodePres)          .3- Localização geográfica (Loc.Geo)          .5-Rendimentos das famílias (Rfamil)          .21-Problemas sociais na Infância (Prob.Inf)          .22- Problemas sociais na Terceira Idade (Prob.Ido)          .27-Cooperação entre Instituições Sociais e Autarquia (InstSocA)          .8-Empresariado (Empresa)</p>
<p><b>4– Variáveis Excluídas</b></p> <p>.16-Políticas Sociais do Governo Central (Pol.Est)          .24-Interação Instituições Sociais/Segurança Social InstSocS)          .1-Volume de população (Vol.Pop)          .9-Taxas de Emprego/Desemprego (empdesem)          .28- Cooperação entre Instituições de Solidariedade Social (CoopInst)          .34-Ideologia Político-partidária da autarquia (IdeolPolit)          .23-Trabalho das Instituições sociais (Tra.Inst)          .35-Proximidade das Associações Sociais, Culturais e Desportivas com a Autarquia (Ass.Aut)          .33- Oposição política na Câmara e na Assembleia Municipal (OposCMAM)          .10-Atividades ligadas ao mar (At.mar)          .11-Aptidão agrícola do território (Ap.agric)          .32-Capacidade de participação e responsabilização da posição (Oposi.R)          .7-Literacia política da população (LiteracP)          .12-Produtos regionais (P.Region)          .13-Património de fauna e flora (FaunFlor)          .14-Património arquitetónico e paisagístico (Arq.Pais)</p>	<p><b>3 – Variáveis Resultado</b></p>
<p><b>5- Variáveis pelotão</b></p> <p>.8-Empresariado (Empresa)          .16-Políticas Sociais do Governo Central (Pol.Est)          .24-Interação Instituições Sociais/Segurança Social InstSocS)          .1-Volume de população (Vol.Pop)          .9-Taxas de Emprego/Desemprego (empdesem)</p>	

Fonte: elaboração própria

Outros dados obtidos com o MICMAC mostram-nos que as cinco variáveis com mais influência direta no sistema atual são as seguintes:

Nível de Pobreza da População (Pobez), Proteção Social da População (Prot.Pop), Rede de Instituições de Solidariedade Social (InstSolS), Interação Autarquia /Governo Central (Aut.Gov), e Apoios municipais às famílias (Ap.Famil) (Quadro 14).

Quanto às cinco variáveis mais dependentes, constatamos que são as seguintes: Nível de Pobreza da População (Pobez), Proteção Social da População (Prot.Pop), Rede de Instituições de Solidariedade Social (InstSolS), Interação Autarquia /Governo Central (Aut.Gov), Atração de nova população (Atr.Pop). Verificamos que as quatro primeiras variáveis mais influentes são também as mais dependentes.

### Quadro 15: Classificação das Variáveis, por influência Direta e por Dependência

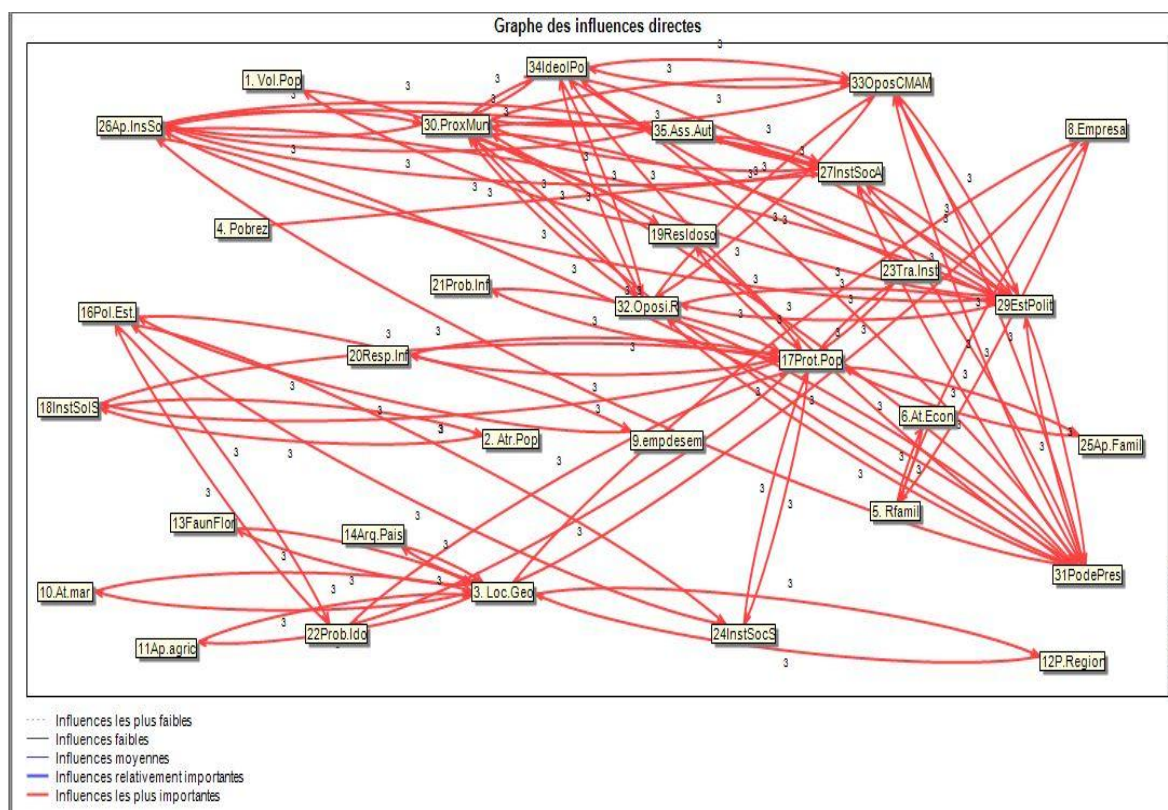
#### Direta

Influência Direta		Dependência Direta	
Posição	Variável (nº e Código)	Posição	Variável (nº e Código)
1	4 – Pobez	1	4 – Pobez
2	17 - Prot.Pop	2	17 - Prot.Pop
3	18 – InstSolS	3	18 – InstSolS
4	15 - Aut.Gov	4	15 - Aut.Gov
5	25 - Ap.Famil	5	2 - Atr.Pop
6	2 - Atr.Pop	6	19 – ResIdoso
7	19 – ResIdoso	7	25 - Ap.Famil
8	6 - At.Econ	8	6 - At.Econ
9	29 – EstPolit	9	29 – EstPolit
10	20 - Resp.Inf	10	20 - Resp.Inf
11	26 - Ap.InsSo	11	26 - Ap.InsSo
12	30 – ProxMun	12	30 – ProxMun
13	31 – PodePres	13	31 – PodePres
14	3 - Loc.Geo	14	3 - Loc.Geo
15	5 – Rfamil	15	5 – Rfamil
16	21 - Prob.Inf	16	21 - Prob.Inf
17	22 - Prob.Ido	17	22 - Prob.Ido
18	27 – InstSocA	18	27 – InstSocA
19	8 – Empresa	19	8 – Empresa
20	16 - Pol.Est	20	16 - Pol.Est
21	24 – InstSocS	21	24 – InstSocS
22	1 - Vol.Pop	22	1 - Vol.Pop
23	9 – empdesem	23	9 – empdesem
24	28 – CoopInst	24	28 – CoopInst
25	34 – IdeolPol	25	23 - Tra.Inst
26	23 - Tra.Inst	26	34 – IdeolPol
27	35 - Ass.Aut	27	35 - Ass.Aut
28	33 – OposCMAM	28	33 - OposCMAM
29	10 - At.mar	29	10 - At.mar
30	11 - Ap.agric	30	32 - Oposi.R
31	32 - Oposi.R	31	11 - Ap.agric
32	7 – LiteracP	32	7 – LiteracP
33	12 - P.Region	33	12 - P.Region
34	13 – FaunFlor	34	13 – FaunFlor
35	14 - Arq.Pais	35	14 - Arq.Pais

Fonte: elaboração própria

O Grafo de Influências Diretas, determinado a partir da Matriz de Influências Diretas MID (fig. 7), permite-nos constatar quais são as variáveis mais influenciadas pelas variáveis mais influentes. Assim, por exemplo, o “Nível de Pobreza (Pobrez)” influencia fortemente a “Cooperação entre Instituições Sociais e Autarquia (InstSocA)” e, as “Empresas do Concelho (Empresa)” influenciam fortemente o “Rendimento das Famílias (Rfamil)”.

**Figura 7: Grafo de Influências Diretas**



Fonte: elaboração própria a partir do *Software* MICMAC

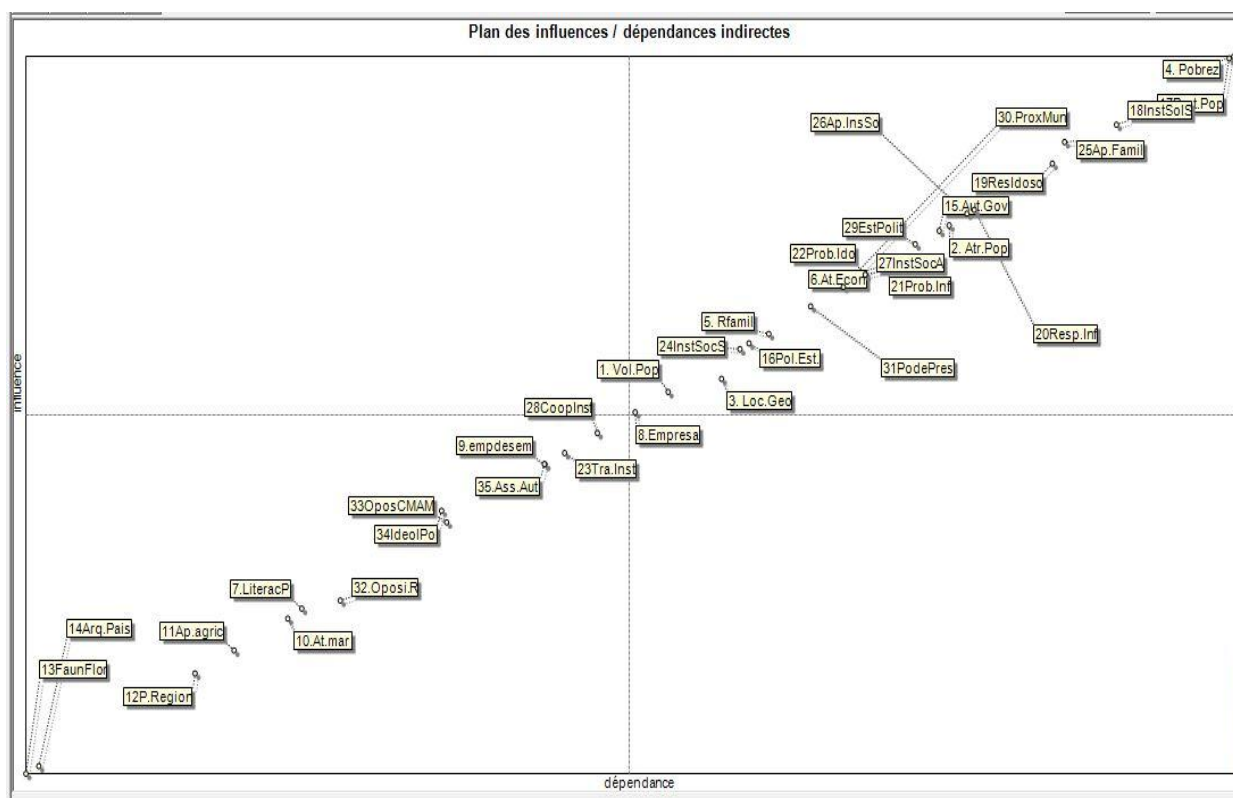
### 5.2– Análise de Influências Indiretas

Embora o estudo das influências diretas se revele importante na análise dos sistemas, o maior interesse do método MICMAC reside na possibilidade de determinar as relações indiretas entre as variáveis, revelando deste modo, efeitos que não são imediatamente perceptíveis na matriz de análise estrutural, mas que, por não serem facilmente detetáveis,

assumem particular interesse para a análise. Os resultados são mostrados na Matriz das Influências Indiretas (MII), que corresponde à Matriz de Influências Diretas (MID) elevada em potência por interações sucessivas.

Os resultados das influências Indiretas entre as variáveis estão apresentados no Plano de Influências e Dependências Indiretas (Fig.8).

**Fig. 8 - Plano das Influências / Dependências Indiretas**



Fonte: elaboração própria a partir do *Software* MICMAC

Analisando o Plano de Influências/Dependências Indiretas por quadrantes (Fig.8), vemos que os Quadrantes 1, correspondente às “variáveis motrizes” e o Quadrante 3, onde se localizam as “variáveis resposta”, continuam a não possuir nenhuma variável, e assim, o comportamento das variáveis neste Plano, é semelhante ao das variáveis no Plano de Influências/Dependências Diretas. A não existência de “variáveis motrizes” indica-nos que neste sistema não encontramos variáveis muito influentes e pouco dependentes. No que se refere à não existência de “variáveis resposta”, significa que não estão igualmente presentes no sistema variáveis pouco influentes e muito dependentes. Quanto às “variáveis

de ligação” e às “variáveis excluídas”, praticamente não se registam alterações relativamente ao observado na análise das Influências Diretas, apenas se regista a entrada das variáveis, Volume da População (Vol.Pop), Políticas Sociais do Governo Central (Pol.Est) e Interação Instituições Sociais/Segurança Social (InstSocS) no quadrante das “variáveis de ligação” provenientes do setor das “variáveis excluídas”, no entanto tínhamos admitido que as mesmas, por se encontrarem muito próximas da linha horizontal, integravam a zona correspondente às “variáveis pelotão”, na qual se continuam a manter, embora tendo mudado de quadrante.

A existência de inúmeras “variáveis de ligação”, muito influentes e muito dependentes, indica que estamos perante um sistema bastante instável. De facto, temos presente um sistema em que um elevado número de fatores é instável, podendo influenciar e ser influenciado pelos atores que jogarão as suas forças nesta “zona de incerteza”, na procura de melhores resultados para os seus objetivos (Friedberg, citado por Saragoça, 2010, p.324).

Essas variáveis, que pela sua importância; merecem destaque, situam-se no quadrante 2 do Plano e são as seguintes:

- Nível de Pobreza da População (variável de dimensão socioeconómica – sistema externo).
- Proteção Social da População (variável de dimensão social ao nível do desenvolvimento de respostas sociais – sistema interno).
- Rede de Instituições de Solidariedade Social (variável de dimensão social ao nível do desenvolvimento de respostas sociais – sistema interno).
- Apoios municipais às famílias (variável de dimensão socioeconómica – sistema interno).
- Respostas Sociais para a Terceira Idade (variável de dimensão social ao nível do desenvolvimento de respostas sociais – sistema interno).
- Apoios municipais às Instituições Sociais (variável de dimensão socioeconómica – sistema interno).
- Respostas Sociais para a Infância (variável de dimensão social ao nível do desenvolvimento de respostas sociais – sistema interno).
- Atração de nova População (variável de dimensão sociodemográfica – sistema externo).

- Interação Autarquia/Governo Central (variável de dimensão política – sistema externo).
- Estabilidade Política e Governativa da Autarquia (variável de dimensão governativa da parte da governação municipal – sistema interno).
- Cooperação entre Instituições Sociais e Autarquia (variável de dimensão socioeconómica – sistema interno).
- Problemas Sociais na Terceira Idade (variável de dimensão social ao nível do desenvolvimento de respostas sociais – sistema interno).
- Problemas Sociais na Infância (variável de dimensão social ao nível do desenvolvimento de respostas sociais – sistema interno).
- Atividades económicas (variável de dimensão socioeconómica – sistema externo).
- Proximidade da Governação Local com os Municípios (variável de dimensão governativa da parte da governação municipal – sistema interno).
- Personalização do Poder na pessoa do Presidente da Câmara (variável de dimensão governativa da parte da governação municipal – sistema interno).
- Rendimento das famílias (variável de dimensão socioeconómica – sistema externo).
- Políticas sociais do Governo Central (variável de dimensão política – sistema externo).
- Interação Instituições Sociais/Segurança Social (variável de dimensão socioeconómica – sistema interno).
- Localização Geográfica (variável de dimensão sociodemográfica – sistema externo).
- Volume da População (variável de dimensão sociodemográfica – sistema externo).
- Empresariado (variável de dimensão socioeconómica e de criação de emprego – sistema externo).

Estas são as variáveis mais importantes para a análise do sistema de implementação de Políticas Sociais no Município de Mafra.

Considerando a natureza do sistema e as dimensões a que respeitam as variáveis, constatamos que a variável mais importante, por ser a mais influente, mas também a mais dependente, é a variável de ligação “Níveis de Pobreza (Pobrez)”. Esta é uma variável do sistema externo, no entanto, facilmente se compreende que é à volta da mesma que se desencadeia toda a intervenção social operacionalizada pela autarquia e pelos demais atores sociais, que compreende a própria ação do sistema em estudo. Das vinte e duas

variáveis de ligação, nove pertencem ao sistema externo e as restantes treze fazem parte do sistema interno, sendo nestas que, com grande probabilidade, os atores do sistema procurarão intervir e tentar influenciar. De notar que, destas variáveis internas a maioria respeita à dimensão social e de atuação das respostas sociais que constituem a intervenção neste setor por parte dos diversos atores sociais. Por conseguinte, o futuro das Políticas sociais a programar e implementar no Município de Mafra não pode deixar de se analisar ser termos em conta as diversas ações de intervenção do ponto de vista da proteção social à população e, neste sentido, a organização, coordenação e cooperação da rede de instituições de solidariedade social, a quem caberá desenvolver esforços com este fim, em parceria com a autarquia de quem receberão apoios concedidos em auxílio do desenvolvimento das respostas sociais direcionadas no apoio à terceira idade e à infância, com vista ao exercício de uma intervenção direcionada no apoio e resolução dos problemas sociais diagnosticados, particularmente, nestes grupos da comunidade, mas igualmente extensíveis a todos quantos se enquadrem em situações consideradas de maior vulnerabilidade social.

Os resultados mostram, ainda, que, além do desenvolvimento de respostas sociais e medidas de apoio direcionadas à proteção social da população mais vulnerável, afigura-se fundamental, para o funcionamento do sistema, ou seja, para a implementação das políticas sociais programadas pela autarquia em coordenação com as organizações de solidariedade social e os demais atores sociais, a estabilidade Política da governação autárquica, evidenciando uma notável influencia do poder exercido pelo Presidente do Executivo que, ao mesmo tempo, exerce uma governação muito próxima dos munícipes, o que é revelador de um conhecimento real, aprofundado e atual da realidade social do concelho, o que, obviamente, terá um efeito adjuvante no levantamento das necessidades sociais da comunidade local e a consecutiva organização de respostas no momento e a curto prazo.

Voltando ao Plano de Influências/Dependências Indiretas (fig.8), vemos que as restantes variáveis do sistema se encontram no quarto quadrante, ou seja, são variáveis “excluídas” que não assumem importância de relevo para a explicação do sistema, ou seja, para a explicação do processo de implementação de Políticas Sociais no Município de Mafra. As variáveis “excluídas” deste sistema são as seguintes:

- Cooperação entre Instituições de Solidariedade Social (CoopInst)
- Trabalho das Instituições Sociais (Tra.Inst)



- Taxas de Emprego/Desemprego (empdesem)
- Proximidade das associações sociais, culturais e desportivas com a Autarquia (Ass.Aut)
- Oposição política na Câmara e na Assembleia Municipal (OposCMAM)
- Ideologia Político partidária da Autarquia (IdeolPol)
- Capacidade de participação e responsabilização da oposição (Oposi.R)
- Literacia Política da População (LiteracP)
- Atividades ligadas ao mar (At.mar)
- Aptidão Agrícolas do Território (Ap.agric)
- Património Arquitectónico e Paisagístico (Arq.Pais)
- Património de Fauna e Flora (FaunFlor)
- Produtos regionais (P.Region)

De registar que, à semelhança do sistema de Influências/Dependências Diretas, também neste Plano, a maior parte das variáveis se encontra distribuída em torno da diagonal principal do eixo cartesiano, e igualmente, que as variáveis mais influentes continuam a ser as mais dependentes. Existe apenas como diferença em relação ao Plano anterior, a passagem de três variáveis do quarto quadrante (variáveis excluídas) para o segundo quadrante (variáveis de ligação). São elas a variável 1 (Volume de População), a variável 24 (Interação Instituições Sociais/Segurança Social) e a variável 16 (Políticas Sociais do Governo Central). No entanto, as duas primeiras, embora tendo mudado de quadrante continuam muito próximas da interceção dos eixos horizontal e vertical, ocupando o espaço das “variáveis pelotão”, mantendo assim a sua classificação no Plano. Já a variável 16 (Políticas Sociais do Governo Central) se afasta mais deste espaço, passando a assumir uma importância mais relevante do ponto de vista do funcionamento do Sistema de Programação e Implementação de Políticas Sociais no Município de Mafra, o que aliás, no contexto em que decorre a ação deste sistema, nos parece perfeitamente enquadrado na dinâmica do seu desempenho, uma vez que, as diretivas do Estado relativamente a cada setor de atividade, neste caso o setor social, terão sempre influências na forma como decorre o desenvolvimento das Políticas programadas ao nível da governação local.

## Quadro: 16 - Plano de Influências/Dependências Indiretas

<p><b>1- Variáveis Motrizes</b></p>	<p><b>2 – Variáveis de Ligação</b></p> <p>.4-Nível de Pobreza (Pobrez)          .17- Proteção social da população (Pro.Pop)          .18-Rede de Instituições de Solidariedade Social (InstSolS)          .25-Apoios municipais às famílias (Ap.Famil)          .19-Respostas sociais para Terceira Idade (ResIdoso)          .20- Problemas sociais na Infância (Resp.Inf)          .26-Apoios municipais às Instituições Sociais (Ap.InsSo)          .2-Atração de nova população (Atr.Pop)          .15- Interação Autarquia /Governo Central (Aut.Gov)</p> <p>.29-Estabilidade Política e governativa da Autarquia          (EstPolit)          .21-Problemas sociais na Infância (Prob.Inf)          .6-Atividades económicas (At.Econ)          .27-Cooperação entre Instituições Sociais e Autarquia (InstSocA)          .22- Problemas sociais na Terceira Idade (Prob.Ido)          .30-Proximidade da governação Local com os municípios (ProxMun)          .31-Personalização do poder (no Presidente da Câmara) (PodePres)          .5-Rendimentos das famílias (Rfamil)          .16-Políticas Sociais do Governo Central (Pol.Est)          .24-Interação Instituições Sociais/Segurança Social InstSocS)          .3- Localização geográfica (Loc.Geo)          .1-Volume de população (Vol.Pop)          .8-Empresariado (Empresa)</p>
<p><b>4 – Variáveis Excluídas</b></p> <p>.28- Cooperação entre Instituições de Solidariedade Social (CoopInst)          .23-Trabalho das Instituições sociais (Tra.Inst)          .35-Proximidade das Associações Sociais, Culturais e Desportivas com a Autarquia (Ass.Aut)          .9-Taxas de Emprego/Desemprego (empdesem)          .34-Ideologia Político-partidária da autarquia (IdeolPolit)          .33- Oposição política na Câmara e na Assembleia Municipal (OposCMAM)          .32-Capacidade de participação e responsabilização da posição (Oposi.R)          .7-Literacia política da população (LiteracP)          .10-Atividades ligadas ao mar (At.mar)          .11-Aptidão agrícola do território (Ap.agric)          .12-Produtos regionais (P.Region)          .14-Património arquitetónico e paisagístico (Arq.Pais)          .13-Património de fauna e flora (FaunFlor)</p>	<p><b>3 – Variáveis Resultado</b></p>
<p><b>5- Variáveis pelotão</b></p> <p>.24-Interação Instituições Sociais/Segurança Social InstSocS)          .3- Localização geográfica (Loc.Geo)</p> <p>.8-Empresariado (Empresa)          .1-Volume de população (Vol.Pop)          .28- Cooperação entre Instituições de Solidariedade Social (CoopInst)          .23-Trabalho das Instituições sociais (Tra.Inst)          .9-Taxas de Emprego/Desemprego (empdesem)          .35-Proximidade das Associações Sociais, Culturais e Desportivas com a Autarquia (Ass.Aut)</p>	

Fonte: elaboração própria

**Quadro 17: Classificação das Variáveis, por influência Indireta e por Dependência Indireta**

Influência Indireta		Dependência Indireta	
Posição	Variável (nº e Código)	Posição	Variável (nº e Código)
1	4 – Pobrez	1	4 – Pobrez
2	17 - Prot.Pop	2	17 - Prot.Pop
3	18 – InstSolS	3	18 - InstSolS
4	25 - Ap.Famil	4	25 - Ap.Famil
5	19- ResIdoso	5	19 - ResIdoso
6	20 - Resp.Inf	6	20 - Resp.Inf
7	26 - Ap.InsSo	7	26 - Ap.InsSo
8	2 - Atr.Pop	8	2 - Atr.Pop
9	15 - Aut.Gov	9	15 - Aut.Gov
10	29 – EstPolit	10	29 - EstPolit
11	21 - Prob.Inf	11	21 - Prob.Inf
12	6 - At.Econ	12	6 - At.Econ
13	27 - InstSocA	13	22 - Prob.Ido
14	22 - Prob.Ido	14	27 - InstSocA
15	30 - ProxMun	15	30 - ProxMun
16	31 - PodePres	16	31 - PodePres
17	5 - Rfamil	17	5 - Rfamil
18	16 - Pol.Est	18	16 - Pol.Est
19	24 - InstSocS	19	24 - InstSocS
20	3 - Loc.Geo	20	3 - Loc.Geo
21	1 - Vol.Pop	21	1 - Vol.Pop
22	8 – Empresa	22	8 - Empresa
23	28 - CoopInst	23	28 - CoopInst
24	23- Tra.Inst	24	23 - Tra.Inst
25	35- Ass.Aut	25	9 - empdesem
26	9 – empdesem	26	35 - Ass.Aut
27	34 – IdeolPol	27	33 - OposCMAM
28	33 – OposCMAM	28	34 - IdeolPol
29	32 - Oposi.R	29	32 - Oposi.R
30	7 - LiteracP	30	7 - LiteracP
31	10 - At.mar	31	10 - At.mar
32	11 - Ap.agric	32	11 - Ap.agric
33	12 - P.Region	33	12 - P.Region
34	14 - Arq.Pais	34	14 - Arq.Pais
35	13- FaunFlor	35	13 - FaunFlor

Fonte: elaboração própria

Segundo dados do Quadro 17, as cinco variáveis indiretamente mais influentes no sistema são, hierarquicamente, as seguintes: Níveis de Pobreza (Pobrez), Proteção Social da População (Prot.Pop), Rede de Instituições de Solidariedade Social (InstSols), Apoios Municipais às Famílias (Ap.Famil), e, Respostas Sociais para a Terceira Idade (ResIdoso), seguindo-se em sexto lugar as Respostas Sociais para a Infância (Resp.Inf). Assim, os níveis de pobreza da população e as ações de proteção desenvolvidas neste sentido e executadas, na sua maioria, pelas instituições de solidariedade social que compõem a rede social do concelho e que, integrada na sua missão social,

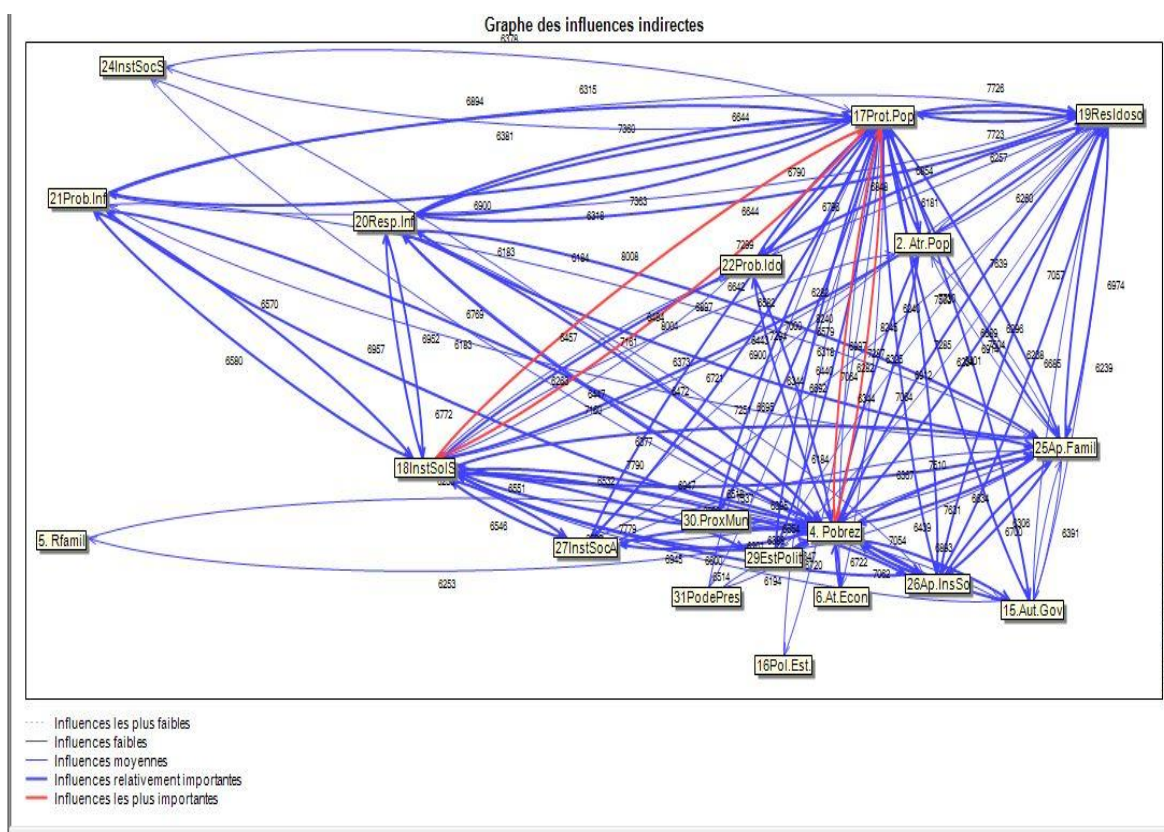
disponibilizam à população as respostas sociais que incluem a intervenção social, tanto na terceira idade, quanto na infância, são os fatores mais determinantes na implementação das políticas sociais no Município de Mafra.

Quanto às cinco variáveis indiretamente mais dependentes (Quadro 17), constatamos que são precisamente as mesmas que já tomaram a posição de indiretamente mais influentes e organizadas pela mesma ordem de importância. De igual modo, as três primeiras variáveis indiretamente mais influente e mais dependentes, são também as três diretamente mais influentes e mais dependentes. Observamos que, estas são variáveis simultaneamente muito influentes e muito dependentes, razão porque surgem no quadrante das “variáveis de ligação”.

Estes dados relativos à classificação das variáveis mostram-nos que as variáveis principais no funcionamento deste sistema são muito influentes, mas igualmente muito dependentes. Constatamos também que as cinco variáveis menos dependentes, são também as cinco menos influentes, razão pelo que, se incluem no quadrante das “variáveis excluídas”. São elas: Património de Fauna e Flora (FaunFlor), Património Arquitetónico e Paisagístico (Arq.Pais), Produtos Regionais (P.Region), Aptidão Agrícola do Território (Ap.agric), Atividades ligadas ao mar (At.mar). Pelo seu comportamento no Plano de Influências /Dependências Indiretas, estas variáveis tomam a classificação de variáveis “excluídas” e, como tal, não são relevantes para o funcionamento do sistema.

Pela análise do Grafo de Influências Indiretas entre as variáveis mais importantes deste sistema, as “variáveis de ligação” (Fig.9), verificamos que as influências indiretas mais importantes ocorrem entre as três variáveis mais influentes do sistema, ou seja, os Níveis de Pobreza da População (Pobrez), a Proteção Social da População (Prot.Pop) e a Rede de Instituições de Solidariedade Social (InstSolS). A variável Proteção Social da População (Prot.Pop), exerce também uma influência muito importante sobre as variáveis Respostas Sociais para a Terceira Idade (ResIdoso) e Respostas Sociais para a Infância (Resp.Inf). Ao ocupar uma posição de elevada importância no sistema, esta variável exerce ainda uma influência relativamente importante nos Apoios Municipais às Famílias (Ap.Famil) e nos Apoios municipais às Instituições Sociais (Ap.InstSo).

**Figura 9: Grafo de Influências Indiretas**



Fonte: elaboração própria a partir do *Software* MICMAC

### 5.3 – Comparação dos dois sistemas (direto e indireto)

Conforme verificámos anteriormente, a comparação entre o grau de influências diretas e o grau de influências indiretas e entre os dois tipos de classificação, pode revelar alterações no posicionamento das variáveis decorrentes dos efeitos indiretos, cuja perceção pode ser importante (Caldas & Perestrelo, 1998, p.8). Da análise dos resultados obtidos pela comparação dos Sistemas Direto e Indireto, constatamos que, se considerássemos apenas as influências diretas, permaneceriam impercetíveis algumas relações entre variáveis, relações que são evidenciadas neste Plano de Influências/Dependências Indiretas. Nota-se, no entanto, que entre as variáveis mais influentes não se verifica grande alteração. De facto, pela observação dos Planos de Posicionamento das variáveis segundo a sua influência (Quadro 19), constatamos que

acontecem vários deslocamentos. Na figura, a cor verde corresponde às variáveis que elevam a sua posição e a cor vermelha às que baixam de posição, quando passamos da classificação Direta para a classificação Indireta. Verificamos neste sistema que dezasseis variáveis aumentam de posição, enquanto catorze baixam e cinco mantêm o mesmo lugar em ambas as classificações. Constatamos que estas alterações surgem a partir da quarta posição, onde a variável “Interação Autarquia/Governo Central” desce da quarta para a nona posição. Mais abaixo, a variável “Localização Geográfica” apresenta a maior descida, passando da décima quarta posição para a vigésima. Isto significa que, o exercício de um trabalho de parceria entre Autarquia e Governo Central no domínio das Políticas Sociais a implementar ao nível do local, poderá não assumir uma situação com a importância que manifesta à primeira vista. Semelhante interpretação se revela relativamente à variável “Localização Geográfica”, da qual se conclui que a sua importância diminui na classificação indireta das variáveis do sistema. Relativamente às subidas de posição quando passamos da classificação Direta para a classificação Indireta, as mais significativas, todas elas passando a ocupar cinco posições acima, são as variáveis “Respostas Sociais para a Infância”, que passa da posição dez para a posição seis, e, do mesmo modo, a variável “Apoios Municipais às Instituições Sociais” que, da décima primeira posição, passa para o sétimo lugar, e ainda, as variáveis “Problemas Sociais na Infância” que passa da décima sexta posição para a décima primeira e a “Cooperação entre Instituições Sociais e Autarquia” que sobe igualmente cinco posições, passando do décimo oitavo lugar para o décimo terceiro. As subidas de posição destas variáveis, são reveladoras do aumento da sua importância no funcionamento do sistema em estudo, ou seja, os problemas sociais diagnosticados ao nível das crianças e jovens e o desenvolvimento das respostas sociais adequadas a esta faixa etária aproxima-se de uma posição de destaque neste sistema, juntando-se às variáveis mais influentes, que são os Níveis de Pobreza e a Proteção Social da População, seguidas da Rede de Instituições de Solidariedade Social e dos Apoios Municipais às Famílias, sendo que, para que tudo funcione de forma adequada e de acordo com as necessidades da comunidade local, afigura-se fundamental a existência de relações de cooperação entre a Autarquia e as Instituições de Solidariedade Social, para um melhor desempenho das suas funções de apoio social aos municípios. Por outro lado, as variáveis que ocupam as posições mais baixas na classificação Direta, como sejam, Produtos Regionais, Património Arquitectónico e Paisagístico e Património de Fauna e Flora, ocupam igualmente essa posição na coluna

relativa à classificação Indireta, embora as duas últimas, trocando a sua posição, ou seja, o Patrimônio Arquitetônico e Paisagístico sobe da última posição na classificação Direta para a penúltima na Indireta, o contrário se passa com o Patrimônio de Fauna e Flora, o que não acrescenta qualquer alteração significativa para o sistema.

**Quadro 18: Posicionamento das Variáveis segundo a sua Influência**

**MID** **MII**

**Classements des variables selon leurs influences**

Rang	Variable	Variable
1	4 - 4. Pobrez	4 - 4. Pobrez
2	17 - 17Prot.Pop	17 - 17Prot.Pop
3	18 - 18InstSolS	18 - 18InstSolS
4	15 - 15.Aut.Gov	25 - 25Ap.Famil
5	25 - 25Ap.Famil	19 - 19ResIdoso
6	2 - 2. Atr.Pop	20 - 20Resp.Inf
7	19 - 19ResIdoso	26 - 26Ap.InsSo
8	6 - 6.At.Econ	2 - 2. Atr.Pop
9	29 - 29EstPolit	15 - 15.Aut.Gov
10	20 - 20Resp.Inf	29 - 29EstPolit
11	26 - 26Ap.InsSo	21 - 21Prob.Inf
12	30 - 30.ProxMun	6 - 6.At.Econ
13	31 - 31PodePres	27 - 27InstSocA
14	3 - 3. Loc.Geo	22 - 22Prob.Ido
15	5 - 5. Rfamil	30 - 30.ProxMun
16	21 - 21Prob.Inf	31 - 31PodePres
17	22 - 22Prob.Ido	5 - 5. Rfamil
18	27 - 27InstSocA	16 - 16Pol.Est.
19	8 - 8.Empresa	24 - 24InstSocS
20	16 - 16Pol.Est.	3 - 3. Loc.Geo
21	24 - 24InstSocS	1 - 1. Vol.Pop
22	1 - 1. Vol.Pop	8 - 8.Empresa
23	9 - 9.empdesem	28 - 28CooplInst
24	28 - 28CooplInst	23 - 23Tra.Inst
25	34 - 34IdeolPol	35 - 35.Ass.Aut
26	23 - 23Tra.Inst	9 - 9.empdesem
27	35 - 35.Ass.Aut	34 - 34IdeolPol
28	33 - 33OposCMAM	33 - 33OposCMAM
29	10 - 10.At.mar	32 - 32.Oposi.R
30	11 - 11Ap.agric	7 - 7.LiteracP
31	32 - 32.Oposi.R	10 - 10.At.mar
32	7 - 7.LiteracP	11 - 11Ap.agric
33	12 - 12P.Region	12 - 12P.Region
34	13 - 13FaunFlor	14 - 14Arq.Pais
35	14 - 14Arq.Pais	13 - 13FaunFlor

© F&OR-EPITA-MICMAC

Fonte: elaboração própria a partir do *Software* MICMAC

**Quadro 19: Posicionamento das Variáveis segundo a sua Dependência**

MID		MII	
Classement par dépendance			
Rang	Variable		Variable
1	4 - 4. Pobrez		4 - 4. Pobrez
2	17 - 17Prot.Pop		17 - 17Prot.Pop
3	18 - 18InstSolS		18 - 18InstSolS
4	15 - 15.Aut.Gov		25 - 25Ap.Famil
5	2 - 2. Atr.Pop		19 - 19ResIdoso
6	19 - 19ResIdoso		20 - 20Resp.Inf
7	25 - 25Ap.Famil		26 - 26Ap.InsSo
8	6 - 6.At.Econ		2 - 2. Atr.Pop
9	29 - 29EstPolit		15 - 15.Aut.Gov
10	20 - 20Resp.Inf		29 - 29EstPolit
11	26 - 26Ap.InsSo		21 - 21Prob.Inf
12	30 - 30.ProxMun		6 - 6.At.Econ
13	31 - 31PodePres		22 - 22Prob.Ido
14	3 - 3. Loc.Geo		27 - 27InstSocA
15	5 - 5. Rfamil		30 - 30.ProxMun
16	21 - 21Prob.Inf		31 - 31PodePres
17	22 - 22Prob.Ido		5 - 5. Rfamil
18	27 - 27InstSocA		16 - 16Pol.Est.
19	8 - 8.Empresa		24 - 24InstSocS
20	16 - 16Pol.Est.		3 - 3. Loc.Geo
21	24 - 24InstSocS		1 - 1. Vol.Pop
22	1 - 1. Vol.Pop		8 - 8.Empresa
23	9 - 9.empdesem		28 - 28CooplInst
24	28 - 28CooplInst		23 - 23Tra.Inst
25	23 - 23Tra.Inst		9 - 9.empdesem
26	34 - 34IdeolPol		35 - 35.Ass.Aut
27	35 - 35.Ass.Aut		33 - 33OposCMAM
28	33 - 33OposCMAM		34 - 34IdeolPol
29	10 - 10.At.mar		32 - 32.Oposi.R
30	32 - 32.Oposi.R		7 - 7.LiteracP
31	11 - 11Ap.agric		10 - 10.At.mar
32	7 - 7.LiteracP		11 - 11Ap.agric
33	12 - 12P.Region		12 - 12P.Region
34	13 - 13FaunFlor		14 - 14Arq.Pais
35	14 - 14Arq.Pais		13 - 13FaunFlor

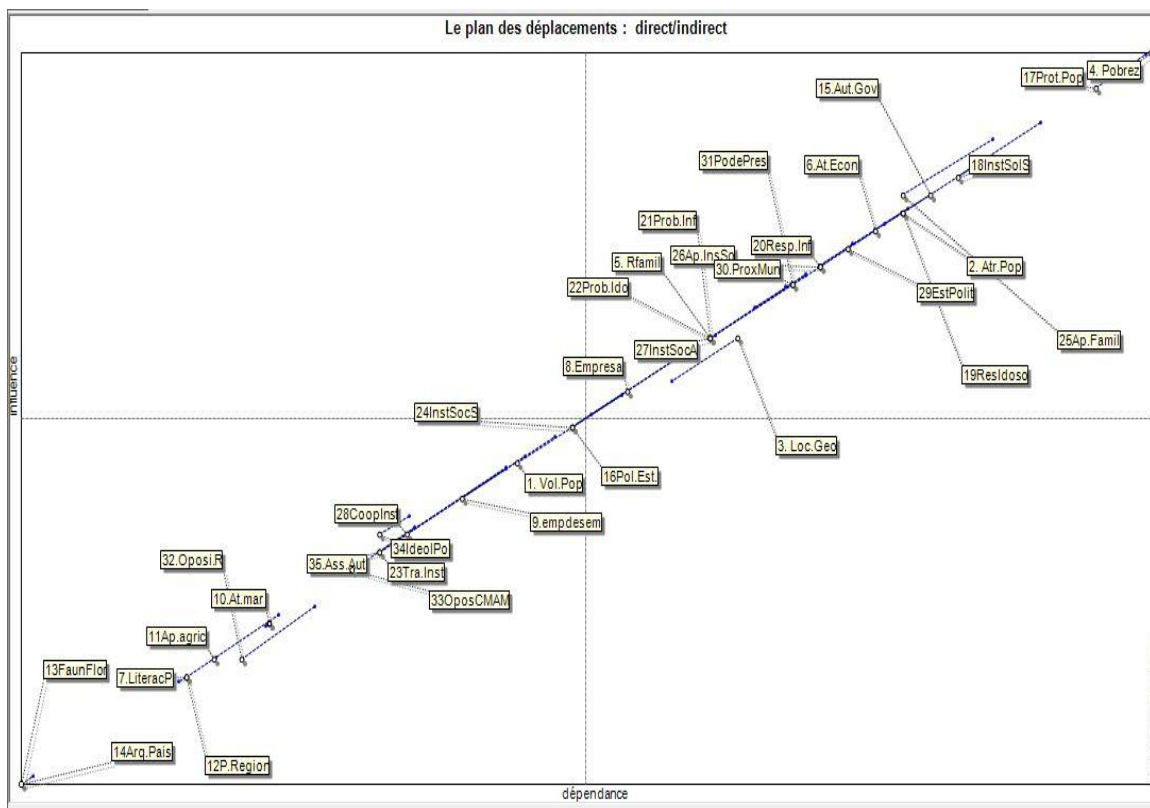
Fonte: elaboração própria a partir do *Software* MICMAC

Pela análise do Quadro 19 verificamos igualmente a existência de várias alterações no posicionamento das variáveis segundo a sua dependência quando passamos da Classificação Direta (coluna MID) para a Classificação Indireta (coluna MII). Contudo, essas alterações só se verificam a partir da quarta posição, ou seja, o que



importa essencialmente para a nossa análise, é que os três fatores mais dependentes do sistema são, em qualquer dos casos, os Níveis de Pobreza e a Proteção Social da População e a Rede de Instituições de Solidariedade Social. De resto, apesar dos deslocamentos que ocorrem quando comparamos a Classificação Direta com a Classificação Indireta, não há alterações muito significativas no posicionamento das variáveis quanto aos setores que ocupam e, deste modo, quanto à sua importância efetiva para o funcionamento do sistema (Fig.4).

**Figura 10: Plano de Deslocamentos – Classificação Direta/Indireta**

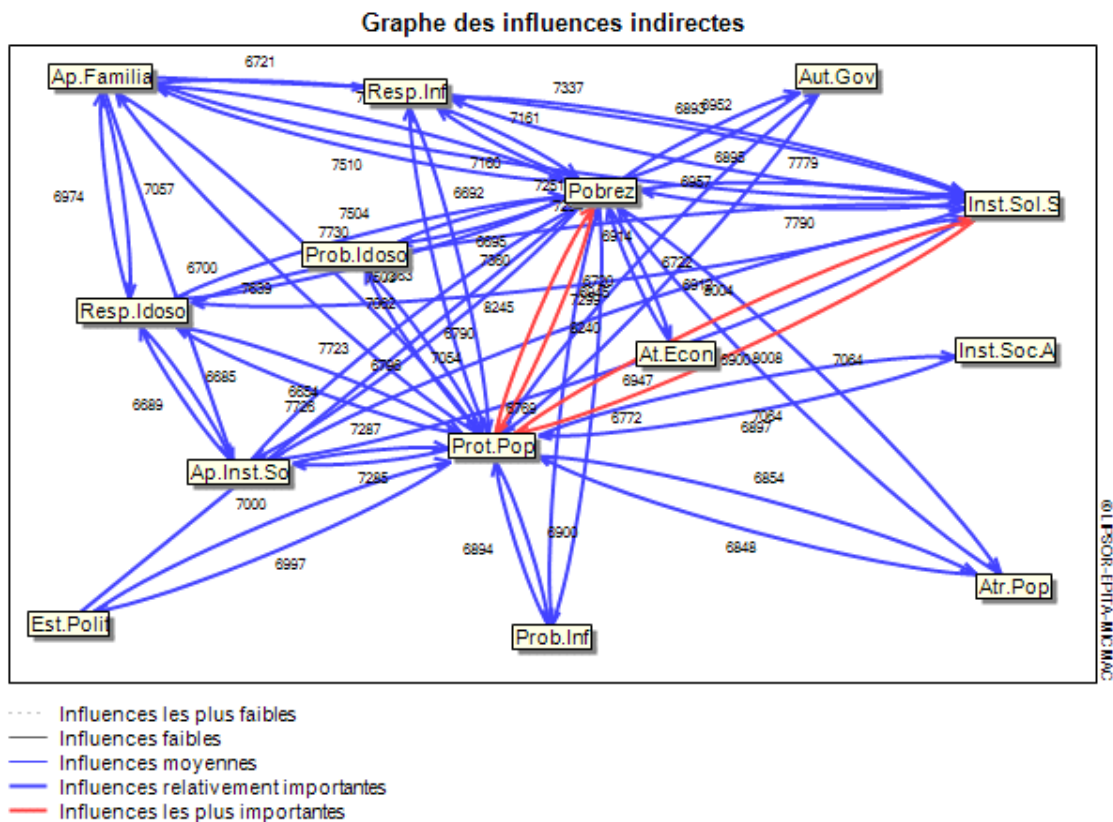


Fonte: elaboração própria a partir do *Software* MICMAC

Pela análise do Plano de Deslocamentos – Classificação Direta/Indireta (Fig.10), a alteração mais significativa, consiste, a nosso ver, na variável Políticas Sociais do Governo Central, que passa de uma posição de Variável Pelotão para Variável de Ligação com a classificação Indireta, tornando-se assim, uma das variáveis que deve merecer mais atenção do que inicialmente se supunha. Esta circunstância não será de estranhar, na medida em que, a programação e implementação de políticas sociais ao

nível local, nunca se poderá dissociar das diretivas nacionais relativas ao setor, quer, no que respeita ao cumprimento da legislação, quer, relativamente à aquisição de financiamento público, tanto de fundos nacionais quanto comunitários, sem os quais, todo o processo de gestão das Políticas públicas, incluindo as Políticas de intervenção ao nível do setor social, se vê na grande maioria dos casos, seriamente comprometida e com dificuldades na sua implementação.

**Figura 11: Grafo de sistematização das Influências Indiretas**



Fonte: elaboração própria a partir do *Software* MICMAC

Considerando apenas as Influências Indiretas, procedemos à análise de um grafo que nos dá uma perspectiva muito importante acerca da influência indireta de umas variáveis sobre as outras. A partir da análise do grafo que inclui as principais variáveis do sistema e respetivas influências indiretas, construímos um quadro (Quadro 20) onde expomos as variáveis chave do sistema (as mais importantes para o sistema) e as variáveis sobre as quais as mesmas exercem influência mais significativa.

**Quadro 20: Sistematização das variáveis chave do sistema e respetiva influência mais significativa**

<b>Variável chave</b>	<b>Variáveis mais influenciadas pela variável chave</b>
Níveis de Pobreza da População	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Proteção Social da População</li> <li>. Rede de Instituições de Solidariedade Social</li> <li>. Problemas Sociais na Infância</li> <li>. Problemas Sociais na Terceira Idade</li> <li>. Respostas Sociais para a Infância</li> <li>. Respostas Sociais para a Terceira Idade</li> <li>. Apoios Municipais às Instituições Sociais</li> <li>. Apoios Municipais às Famílias</li> <li>. Atração de Nova População</li> <li>. Atividades Económicas</li> <li>. Interação Autarquia/Governo Central</li> </ul>
Proteção Social da População	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Atração de Nova População</li> <li>. Cooperação entre Instituições Sociais e Autarquia</li> <li>. Respostas Sociais para a Infância</li> <li>. Respostas Sociais para a Terceira Idade</li> <li>. Problemas Sociais na Infância</li> <li>. Problemas Sociais na Terceira Idade</li> <li>. Apoios Municipais às Instituições Sociais</li> <li>. Apoios Municipais às Famílias</li> <li>. Rede de Instituições de Solidariedade Social</li> <li>. Interação Autarquia/Governo Central</li> </ul>
Rede de Instituições de Solidariedade Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Respostas Sociais para a Infância</li> <li>. Respostas Sociais para a Terceira Idade</li> <li>. Proteção Social da População</li> <li>. Níveis de Pobreza da População</li> <li>. Problemas Sociais na Terceira Idade</li> </ul>
Apoios Municipais às Famílias	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Proteção Social da População</li> <li>. Respostas Sociais para a Infância</li> <li>. Respostas Sociais para a Terceira Idade</li> <li>. Níveis de Pobreza da População</li> <li>. Apoios Municipais às Instituições Sociais</li> </ul>
Respostas Sociais para a Terceira Idade	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Proteção Social da População</li> <li>. Apoios Municipais às Instituições Sociais</li> <li>. Apoios Municipais às Famílias</li> <li>. Níveis de Pobreza da População</li> <li>. Problemas Sociais na Terceira Idade</li> <li>. Rede de Instituições de Solidariedade Social</li> </ul>
Respostas Sociais para a Infância	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Proteção Social da População</li> <li>. Níveis de Pobreza da População</li> <li>. Apoios Municipais às Famílias</li> <li>. Rede de Instituições de Solidariedade Social</li> </ul>

Fonte: elaboração própria

#### 5.4– Considerações Finais

A análise estrutural possibilita-nos reduzir a complexidade do sistema ao permitir evidenciar e hierarquizar as variáveis do sistema em estudo – Programação e Implementação de Políticas Sociais no Município de Mafra. Constatámos que as variáveis mais importantes deste sistema são as Variáveis de Ligação, e que, num total de vinte e duas variáveis, catorze pertencem ao sistema interno e oito ao sistema externo. Considerando as Influências Indiretas, estas variáveis são as seguintes:

- Nível de Pobreza (Pobrez)
- Proteção social da população (Pro.Pop)
- Rede de Instituições de Solidariedade Social (InstSolS)
- Apoios municipais às famílias (Ap.Famil)
- Respostas sociais para Terceira Idade (ResIdoso)
- Problemas sociais na Infância (Resp.Inf)
- Apoios municipais às Instituições Sociais (Ap.InsSo)
- Atração de nova população (Atr.Pop)
- Interação Autarquia /Governo Central (Aut.Gov)
- Estabilidade Política e governativa da Autarquia (EstPolit)
- Problemas Sociais na Infância (Prob.Inf)
- Atividades económicas (At.Econ)
- Cooperação entre Instituições Sociais e Autarquia (InstSocA)
- Problemas sociais na Terceira Idade (Prob.Ido)
- Proximidade da Governação Local com os Municípes (ProxMun)
- Personalização do Poder (no Presidente da Câmara) (PodePres)
- Rendimentos das Famílias (Rfamil)
- Políticas Sociais do Governo Central (Pol.Est)
- Interação Instituições Sociais/Segurança Social (InstSocS)
- Localização geográfica (Loc.Geo)
- Volume de população (Vol.Pop)
- Empresariado (Empresa)

A análise do método MICMAC mostrou que a maioria destas variáveis é simultaneamente, muito influente e muito dependente (Quadro 21). Este elevado número de variáveis simultaneamente mais influentes e mais dependentes (Variáveis de Ligação) permite-nos considerar que o sistema de Implementação de Políticas Sociais no Município de Mafra apresenta uma assinalável instabilidade, sendo, por isso, muito sensível à alteração na dinâmica de qualquer destas variáveis, sendo, por certo, em torno delas que mais se estruturarão as possibilidades de evolução futura do sistema.

**Quadro 21: Síntese das Variáveis mais Influentes e das Variáveis mais Dependentes do Sistema de Implementação de Políticas Sociais no Município de Mafra**

<b>10 Variáveis mais Influentes</b>	<b>10 Variáveis mais Dependentes</b>
. Nível de Pobreza	. Nível de Pobreza
. Proteção Social da População	. Proteção Social da População
. Rede de Instituições de Solidariedade Social	. Rede de Instituições de Solidariedade Social
. Apoios Municipais as Famílias	. Apoios Municipais as Famílias
. Respostas Sociais para a Terceira Idade	. Respostas Sociais para a Terceira Idade
. Respostas Sociais para a Infância	. Respostas Sociais para a Infância
. Apoios Municipais às Instituições Sociais	. Apoios Municipais às Instituições Sociais
. Atração de Nova População	. Atração de Nova População
. Interação Autarquia/Governo Central	. Interação Autarquia/Governo Central
. Estabilidade Política e Governativa da Autarquia	. Estabilidade Política e Governativa da Autarquia

Fonte: elaboração própria

A dinâmica do sistema é, portanto, fortemente influenciada pela ação das variáveis relativas aos Níveis de Pobreza evidenciada pela população e pelas respetivas medidas de apoio social no diagnóstico e no desenvolvimento de respostas de combate às situações de maior fragilidade social e às faixas etárias socialmente mais vulneráveis (Nível de Pobreza, Proteção Social da População, Rede de Instituições de Solidariedade Social, Respostas Sociais para a terceira Idade, Respostas Sociais para a Infância), pelos apoios prestados pela autarquia (Apoios Municipais às Famílias, Apoios Municipais às Instituições Sociais), pela ação governativa da autarquia (Interação Autarquia/Governo Central, Estabilidade Política e Governativa da Autarquia) e, pela criação de condições no território que contribuam para proporcionar aos residentes os apoios sociais de

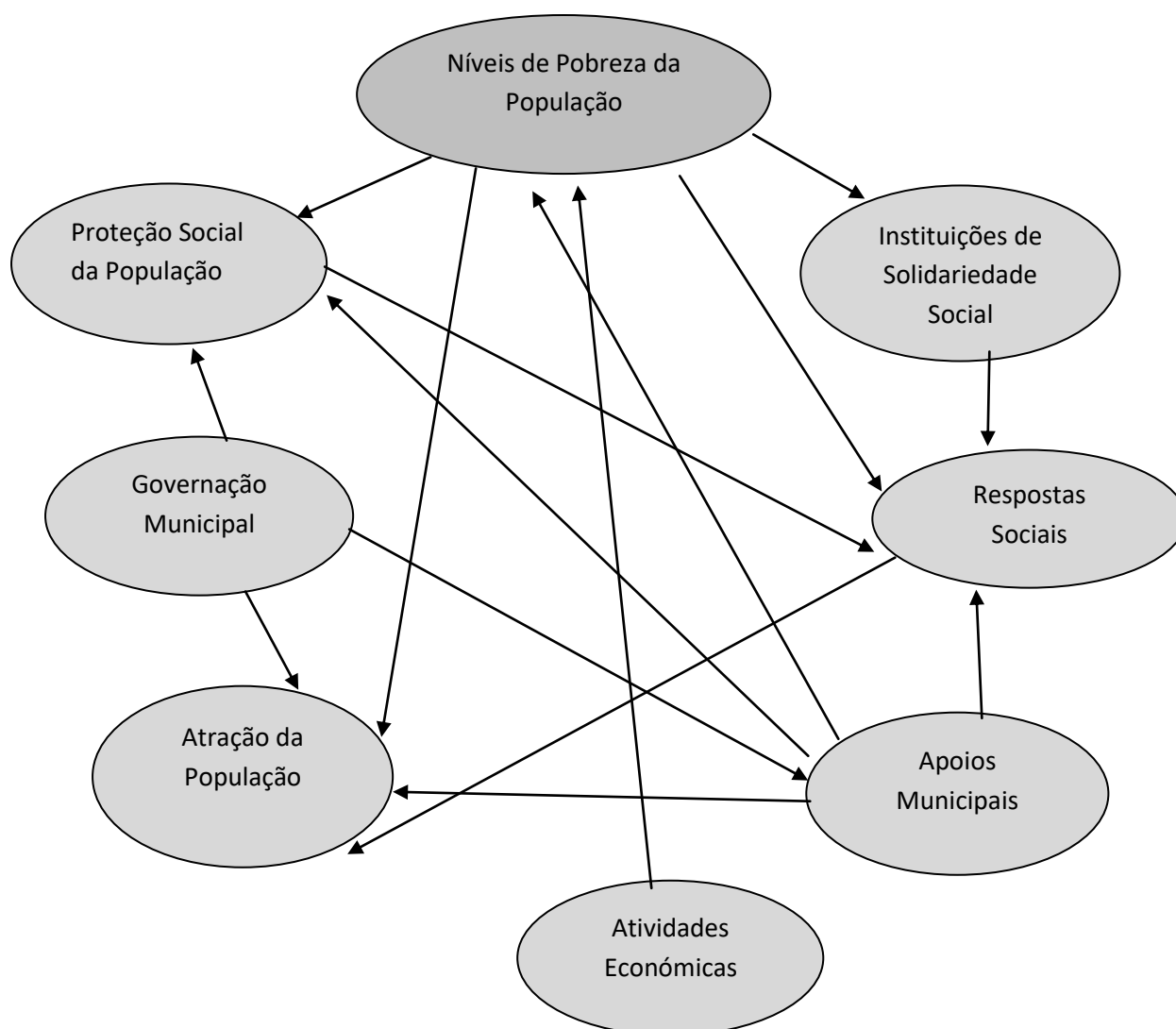
acordo com as suas necessidades, o que funciona, igualmente, como um fator de atração de novos habitantes vindos do exterior do concelho (Atração de Nova População).

Ao sistematizarmos as variáveis mais influentes do sistema, verificámos que os níveis de pobreza diagnosticados por entre os residentes no território de Mafra, desencadeiam um conjunto de medidas de proteção social à população materializadas na execução de ações de carácter social por parte das organizações que têm como missão o apoio social à comunidade, nomeadamente, as instituições de solidariedade social do concelho, através do desenvolvimento das respostas sociais direcionadas, particularmente, para os grupos etários de maior sensibilidade social, designadamente, a infância e a terceira idade, e, pelas iniciativas de apoio social prestadas pela autarquia, dirigidas diretamente às famílias residentes e às próprias instituições de solidariedade social, através da dinamização e desenvolvimento de programas de intervenção social. Autarquia e Instituições Sociais exercem um trabalho conjunto na proteção social prestada à comunidade local, desenvolvendo planos estratégicos de intervenção social que incluem medidas de apoio social direcionadas à população local socialmente mais vulnerável, mediante um levantamento das necessidades sociais da comunidade, registadas em Diagnóstico Social, a partir das quais são programadas as medidas de intervenção social adequadas à realidade social do território, com a intervenção dos diversos atores sociais com responsabilidade neste setor. Para o cumprimento dos planos estratégicos de intervenção social programados pela autarquia para responder às necessidades sociais do território, muito contribui a estabilidade política da governação autárquica, que dispõe de autonomia para programar, decidir e executar as políticas estratégicas que vão de encontro à sua ideologia político-partidária e que melhor se adequam ao contexto social da comunidade local. Igualmente, no cumprimento das suas medidas de intervenção social, afigura-se fundamental a intervenção entre Autarquia e Governo Central, na medida em que, muitas das ações de execução dos planos estratégicos de intervenção social aplicadas a nível local, estão intimamente relacionadas e dependentes de programas sociais incluídos nas políticas públicas programadas pelo Estado Central, ou até, de diretivas sociais de intervenção comunitária.

A sistematização das variáveis mais influentes do sistema permite-nos ainda constatar que as atividades económicas desenvolvidas no concelho de Mafra, apresentam uma potencial importância estratégica na economia local, apresentando-se como uma forma de potenciar o emprego e a qualidade de vida no território, reduzindo os índices de pobreza e atraindo novos habitantes.

Assim sendo, um território onde a economia local funciona com o um fator de atração de população e de redução dos níveis de pobreza, onde a proteção social da população é um dos objetivos prioritários da missão social da autarquia em colaboração com as instituições de solidariedade social organizadas em rede social e, onde a autarquia, pela estabilidade política e governativa que a vem caracterizando ao longo dos anos, tem a autonomia para exercer uma estratégia de intervenção social adequada à realidade social da comunidade local e no seguimento das diretrizes Político-ideológicas que a caracterizam, adquiriu o estatuto de um território onde, acima de tudo, impera a qualidade de vida dos seus habitantes, o que o torna num concelho atrativo para viver.

**Figura 12: Inter-relação mais significativa entre as variáveis mais influentes do sistema**



Fonte: elaboração própria

Uma das vantagens da análise estrutural é permitir a identificação dos principais atores chave a partir da identificação das variáveis de ligação (ou variáveis desafio) – as mais importantes para o sistema por serem aquelas em que, com grande probabilidade, os atores se vão bater (Godet, 1993, p.121). Considerando o nosso conhecimento do sistema, concluímos que os principais atores são as Instituições de Solidariedade Social, as Misericórdias e Centros Sociais e Paroquiais do Concelho, as Juntas de Freguesia e Uniões de Freguesias, os Agrupamentos Escolares, os Partidos Políticos com assento Municipal, as Associações Culturais e Desportivas, O Instituto de Emprego e Formação Profissional, o Centro Regional de Segurança Social e a Câmara Municipal de Mafra. (Quadro 22).

**Quadro 22: Relação das Variáveis de Ligação com os Atores do Sistema**

Variáveis de Ligação	Atores do Sistema
. Nível de Pobreza	. Câmara Municipal de Mafra . Associação de Freguesias do Concelho de Mafra (Juntas de Freguesias e Uniões de Freguesias) . Centro Regional de Segurança Social . Centros Sociais e Paroquiais do Concelho . Instituições Particulares de Solidariedade Social do Concelho . Misericórdias do Concelho . Instituto de Emprego e Formação Profissional . Comissão de Proteção de Crianças e Jovens do Concelho (CPCJ) . Comunidade Vida e Paz . Associação Beneficente de Intervenção Urbana (ABIU)
. Proteção Social da População	. Câmara Municipal de Mafra . Associação de Freguesias do Concelho de Mafra (Juntas de Freguesias e Uniões de Freguesias) . Centro Regional de Segurança Social . Centros Sociais e Paroquiais do Concelho . Instituições Particulares de Solidariedade Social do Concelho . Misericórdias do Concelho . Instituto de Emprego e Formação Profissional . Comissão de Proteção de Crianças e Jovens do Concelho (CPCJ) . Comunidade Vida e Paz . Associação Beneficente de Intervenção Urbana (ABIU) . Agrupamentos de Escolas do Concelho
. Rede de Instituições de Solidariedade Social	. Centro Regional de Segurança Social . Centros Sociais e Paroquiais do Concelho . Instituições Particulares de Solidariedade Social do Concelho . Misericórdias do Concelho . Instituto de Emprego e Formação Profissional . Comissão de Proteção de Crianças e Jovens do Concelho (CPCJ) . Comunidade Vida e Paz . Associação Beneficente de Intervenção Urbana (ABIU)
. Apoios Municipais as Famílias	. Câmara Municipal de Mafra . Associação de Freguesias do Concelho de Mafra (Juntas de Freguesias e Uniões de Freguesias)



	. Agrupamentos de Escolas do Concelho
. Respostas Sociais para a Terceira Idade	. Centro Regional de Segurança Social . Centros Sociais e Paroquiais do Concelho . Instituições Particulares de Solidariedade Social do Concelho . Misericórdias do Concelho . Comunidade Vida e Paz . Universidade Sénior de Mafra (USEMA)
. Respostas Sociais para a Infância	. Centro Regional de Segurança Social . Centros Sociais e Paroquiais do Concelho . Instituições Particulares de Solidariedade Social do Concelho . Misericórdias do Concelho . Comissão de Proteção de Crianças e Jovens do Concelho (CPCJ) . Associação Beneficente de Intervenção Urbana (ABIU) . Associação para a Educação e Reabilitação de Crianças Inadaptadas do Concelho de Mafra (APERCIM) . Clube Hiper-Ativo, Cultura e Lazer
. Apoios Municipais às Instituições Sociais	. Câmara Municipal de Mafra . Associação de Freguesias do Concelho de Mafra (Juntas de Freguesias e Uniões de Freguesias) . Centros Sociais e Paroquiais do Concelho . Instituições Particulares de Solidariedade Social do Concelho . Misericórdias do Concelho . Instituto de Emprego e Formação Profissional . Comissão de Proteção de Crianças e Jovens do Concelho (CPCJ) . Comunidade Vida e Paz . Associação Beneficente de Intervenção Urbana (ABIU)
. Atração de Nova População	. Câmara Municipal de Mafra . Associação de Freguesias do Concelho de Mafra (Juntas de Freguesias e Uniões de Freguesias) . Agrupamentos de Escolas do Concelho . Forças de Segurança do Concelho
. Interação Autarquia/Governo Central	. Câmara Municipal de Mafra . Associação de Freguesias do Concelho de Mafra (Juntas de Freguesias e Uniões de Freguesias) . Agrupamentos de Escolas do Concelho . Centro Regional de Segurança Social . Instituto de Emprego e Formação Profissional
. Estabilidade Política e Governativa da Autarquia	. Câmara Municipal de Mafra . Associação de Freguesias do Concelho de Mafra (Juntas de Freguesias e Uniões de Freguesias) . Partidos Políticos com assento Municipal
. Problemas Sociais na Infância	. Câmara Municipal de Mafra . Associação de Freguesias do Concelho de Mafra (Juntas de Freguesias e Uniões de Freguesias) . Agrupamentos de Escolas do Concelho . Comissão de Proteção de Crianças e Jovens do Concelho (CPCJ) . Centro Regional de Segurança Social . Associação para a Educação e Reabilitação de Crianças Inadaptadas do Concelho de Mafra (APERCIM) . Centros Sociais e Paroquiais do Concelho . Instituições Particulares de Solidariedade Social do Concelho . Misericórdias do Concelho . Forças de Segurança do Concelho
. Atividades Económicas	. Câmara Municipal de Mafra . Associação de Freguesias do Concelho de Mafra (Juntas de Freguesias e Uniões de Freguesias) . Instituto de Emprego e Formação Profissional
. Cooperação entre Instituições Sociais e Autarquia	. Câmara Municipal de Mafra . Associação de Freguesias do Concelho de Mafra (Juntas de Freguesias e Uniões de Freguesias) . Centro Regional de Segurança Social

	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Centros Sociais e Paroquiais do Concelho</li> <li>. Instituições Particulares de Solidariedade Social do Concelho</li> <li>. Misericórdias do Concelho</li> <li>. Instituto de Emprego e Formação Profissional</li> </ul>
. Problemas Sociais na Terceira Idade	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Câmara Municipal de Mafra</li> <li>. Associação de Freguesias do Concelho de Mafra (Juntas de Freguesias e Uniões de Freguesias)</li> <li>. Centro Regional de Segurança Social</li> <li>. Comunidade Vida e Paz</li> <li>. Centros Sociais e Paroquiais do Concelho</li> <li>. Instituições Particulares de Solidariedade Social do Concelho</li> <li>. Misericórdias do Concelho</li> <li>. Forças de Segurança do Concelho</li> </ul>
. Proximidade da Governação Local com os munícipes	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Câmara Municipal de Mafra</li> <li>. Associação de Freguesias do Concelho de Mafra</li> <li>. Partidos Políticos com assento Municipal</li> </ul>
. Personalização do Poder (na pessoa do Presidente da Câmara)	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Câmara Municipal de Mafra</li> <li>. Associação de Freguesias do Concelho de Mafra</li> <li>. Partidos Políticos com assento Municipal</li> </ul>
. Rendimentos das Famílias	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Câmara Municipal de Mafra</li> <li>. Associação de Freguesias do Concelho de Mafra (Juntas de Freguesias e Uniões de Freguesias)</li> <li>. Centro Regional de Segurança Social</li> <li>. Instituto de Emprego e Formação Profissional</li> </ul>
. Políticas Sociais do Governo Central	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Câmara Municipal de Mafra</li> <li>. Associação de Freguesias do Concelho de Mafra (Juntas de Freguesias e Uniões de Freguesias)</li> <li>. Agrupamentos de Escolas do Concelho</li> <li>. Centro Regional de Segurança Social</li> <li>. Instituto de Emprego e Formação Profissional</li> <li>. Centros Sociais e Paroquiais do Concelho</li> <li>. Instituições Particulares de Solidariedade Social do Concelho</li> <li>. Misericórdias do Concelho</li> </ul>
. Interação Instituições Sociais/Segurança Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Centro Regional de Segurança Social</li> <li>. Centros Sociais e Paroquiais do Concelho</li> <li>. Instituições Particulares de Solidariedade Social do Concelho</li> <li>. Misericórdias do Concelho</li> </ul>
. Localização Geográfica	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Câmara Municipal de Mafra</li> <li>. Associação de Freguesias do Concelho de Mafra (Juntas de Freguesias e Uniões de Freguesias)</li> </ul>
. Volume da População	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Câmara Municipal de Mafra</li> <li>. Associação de Freguesias do Concelho de Mafra (Juntas de Freguesias e Uniões de Freguesias)</li> <li>. Agrupamentos de Escolas do Concelho</li> <li>. Forças de Segurança do Concelho</li> </ul>
. Empresariado	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Câmara Municipal de Mafra</li> <li>. Associação de Freguesias do Concelho de Mafra</li> <li>. Instituto de Emprego e Formação Profissional</li> </ul>

Fonte: elaboração própria

Conhecidas as variáveis chave e identificados os atores mais relacionados com estas variáveis, importa de seguida conhecer os *jogos* destes atores que se movem no sistema de ação concreto (Programação e Implementação de Políticas Sociais no Município de Mafra) consoante estratégias que podem ser compreendidas e, eventualmente, antecipadas através da *análise da estratégia de atores* (Godet, 1993). Prosseguimos o nosso trabalho, concretizando esta pretensão no ponto seguinte.

## **Capítulo VI - As Políticas Sociais no Município de Mafra e a Estratégia dos Atores**

### **1 – Caracterização das Políticas Sociais Implementadas no Município de Mafra**

No âmbito da implementação de políticas públicas do setor social, designadamente políticas dirigidas à família, em simultâneo com a implementação da estratégia de qualificação ambiental e paisagística do território, materializada na execução de ações destinadas a promover, apoiar e incentivar o processo de regeneração urbana em toda a área territorial que compreende o Concelho, tendo igualmente em vista a elevação das condições de vida dos habitantes do Município, o atual executivo da Câmara Municipal de Mafra criou, para execução durante o seu primeiro mandato autárquico, um conjunto de medidas destinadas a apoiar as famílias do concelho. É sobre as ações de carácter social integradas neste programa que iremos ocupar o nosso estudo, procurando encontrar a posição que, individualmente, cada ator que faz parte deste sistema, ocupa em relação a cada uma destas medidas de intervenção social programadas pela autarquia e que contemplamos como os objetivos estratégicos das Políticas Sociais programadas pela Autarquia para o Município de Mafra. Este Programa de Intervenção Social elaborado pela Autarquia em coordenação com as demais entidades ligadas ao setor social do Concelho de Mafra, organizadas e reunidas em rede social, inclui as seguintes medidas de execução:

1 - Programa “Arrendar” que é dirigido aos munícipes residentes no concelho há pelo menos um ano, em casa arrendada ou que venham a arrendar, maiores de dezoito anos, e que apresentem capitação do rendimento do agregado familiar inferior ou igual ao valor da pensão mínima da carreira não contributiva da Segurança Social. Esta medida pretende, em conjugação com o “Mercado Social do Arrendamento”, apoiar o arrendamento habitacional para munícipes em situação de maior vulnerabilidade económica e social.

2 - Medida de apoio social que se destina a proporcionar a todos os Munícipes em situação de carência económica e/ou integrados em agregados familiares numerosos, com três ou mais descendentes, o acesso a benefícios na aquisição de bens e serviços em empresas e entidades sediadas no concelho.

3 – “Cartão Família” que se destina a apoiar os munícipes em situação de carência económica e/ou integrados em agregados familiares numerosos (entenda-se por numerosos com três ou mais filhos) e que, com a utilização deste cartão, terão acesso, com benefícios, a bens e serviços diversificados, decorrentes não só das atividades da Câmara Municipal, mas também outros proporcionados por entidades externas, instituições ou empresas, em resultado da celebração de parcerias.

4 - Manuais escolares gratuitos – Oferta dos manuais escolares de Português, Matemática, Estudo do Meio e Inglês, a todos os alunos do Primeiro Ciclo residentes no Concelho e que aí frequentem a escola.

5 – Gabinete de apoio e acolhimento à integração de imigrantes que funciona através do Centro Local de Integração de Imigrantes (CLAII) em parceria com o Alto Comissariado para as Migrações.

6 - Parcerias institucionais de base local com representação da Autarquia na Rede Social, na Comissão de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ) e no Rendimento Social de Inserção (RSI).

7 – Projeto de apoio social “EnFrente” que inclui a distribuição de bens novos ou usados, incluindo bens alimentares, de higiene e limpeza às famílias mais carenciadas do concelho.

8 - Geração SEI – Saber, Experiência e Idade – Conjunto de iniciativas vocacionadas para a terceira idade que preveem a valorização do papel do idoso na sociedade, contribuindo para a melhoria das suas condições de vida. Contemplam-se as respostas Movimento é Vida, Linha de atendimento ao Idoso, Espaço Além-Fronteiras, Voluntariado Intergeracional, Pro Idoso e Capital Idoso.

9 - Gabinete de apoio à procura de emprego- GIP de Mafra que tem como finalidade prestar apoio a jovens e adultos desempregados no acompanhamento do seu percurso de inserção ou reinserção no mercado de trabalho.

10 – Cedência de Instalações para a realização de estágios Profissionais destinados a pessoas em situação de desemprego promovidos pelo IEFP com a colaboração da autarquia.

11- Criação de espaço destinado a consultas na área da saúde mental em articulação com os cuidados de saúde primária através dos serviços de psiquiatria especializados disponibilizados no espaço MESMO (Mafra Espaço Saúde Mental e Ocupacional).

12 – Realização de visitas domiciliárias para aferir as reais necessidades das famílias carenciadas, realizando-lhes um atendimento personalizado e encaminhando-as para as

estruturas da comunidade onde poderão integrar projetos que têm por objeto o trabalho social.

13 - Projeto “Bolsa de Voluntariado do Concelho de Mafra” que pretende incentivar os cidadãos à prática de voluntariado, particularmente, nas Instituições de solidariedade social, como forma de ocupação de tempo livre e de prestação de uma missão social à comunidade.

14 - Existência de um parque habitacional composto por cerca de uma centena de habitações sociais, destinadas às familiares que se encontram numa situação de maior vulnerabilidade económico-social.

15 - Descontos nas mensalidades das modalidades desportivas promovidas nas instalações municipais para membros do mesmo agregado familiar. Os descontos são progressivos e poderão ir até vinte por cento do valor a pagar pela prática da modalidade.

16 - Programas destinados à ocupação de tempos livres de crianças e jovens estudantes do concelho, procurando conciliar os horários de trabalho dos encarregados de educação, com a aquisição de competências pessoais, sociais e profissionais dos educandos. O programa inclui descontos nas refeições, gratuidade de prolongamento de horário e atividades nas interrupções letivas para as famílias com mais do que um educando a frequentar em simultâneo Jardins de Infância ou Escolas do Primeiro Ciclo da rede pública e que usufruam dos mesmos serviços da componente de apoio à Família como sejam, refeição e prolongamento das atividades nas interrupções letivas.

17- Atribuição de Bolsas de Estudo para frequência do Conservatório de Música de Mafra, a alunos das escolas de música integradas no movimento associativo e das orquestras e bandas filarmónicas com sede no Concelho de Mafra.

18- Tarifários de água e saneamento para famílias numerosas e famílias carenciadas, incluindo, quatro escalões para tarifas domésticas, uma tarifa social e uma tarifa para famílias numerosas.

19 - Redução do IMI – Redução do imposto Municipal sobre Imóveis em 2016 para imóveis destinados a habitação própria e permanente coincidente com o domicílio fiscal do proprietário, de acordo com o número de dependentes que compõe o agregado familiar.

20- Redução das taxas municipais de urbanismo, para construção ou remodelação de habitação própria, em função do número de dependentes que compõe o agregado familiar, em conjunto com outros benefícios com vista à promoção e apoio para obras

de requalificação das habitações de residência familiar em estado de degradação que comprometa a sua habitabilidade.

Partindo deste conjunto de medidas de intervenção social programadas pela autarquia de Mafra para implementação no seu território elaborámos um quadro onde expomos os desafios estratégicos que se encontram subjacentes a cada medida de ação social a executar localmente e os respetivos objetivos estratégicos que lhe estão associados (Quadro 23). São estes objetivos que iremos contemplar na análise estratégica a efetuar ao nosso sistema, estudando, designadamente, em relação aos atores, o seu grau de mobilização e convergência e o seu grau de implicação face aos objetivos em questão.

**Quadro 23 – Desafios estratégicos e objetivos associados do Plano de Intervenção Social elaborado para o Município de Mafra**

<b>Desafios Estratégicos</b>	<b>Objetivos</b>
<b>D<sub>1</sub></b> Facilitar o acesso à habitação	<b>O<sub>1</sub></b> Apoio pecuniário ao arrendamento habitacional para municípios em situação de vulnerabilidade económica através do programa “Arrendar” e do “Mercado Social de Arrendamento”.
<b>D<sub>2</sub></b> Incentivar a natalidade, apoiando as famílias numerosas	<b>O<sub>2</sub></b> Proporcionar às famílias com 3 ou mais filhos o acesso a benefícios na aquisição de bens e serviços em empresas e entidades sediadas no concelho.
<b>D<sub>3</sub></b> Apoiar as famílias numerosas e economicamente e socialmente mais vulneráveis	<b>O<sub>3</sub></b> Proporcionar a todos os munícipes em situação de carência económica e/ou integrados em agregados familiares (3 ou mais filhos) o acesso a benefícios na aquisição de bens e serviços através do “Cartão Família”
<b>D<sub>4</sub></b> Auxiliar as famílias na educação das crianças	<b>O<sub>4</sub></b> Oferta de manuais escolares a todas as crianças do 1º ciclo que residam no concelho e aí frequentem a escolas. Apoio às refeições escolares e auxílios económicos para aquisição de livros e material escolar
<b>D<sub>5</sub></b> Acolhimento e apoio à integração dos imigrantes	<b>O<sub>5</sub></b> Acolhimento e apoio à integração de imigrantes através do Centro Local de Integração de Imigrantes (CLAII) que funciona em parceria com o Alto Comissariado para as Migrações.
<b>D<sub>6</sub></b> Diagnosticar, prevenir e atuar no combate a situações pobreza e maior fragilidade social	<b>O<sub>6</sub></b> Atuação em parcerias institucionais de base local em que a Autarquia está representada, como a Rede Social, a Comissão de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ) e o Rendimento Social de Inserção (RSI).

<b>D<sub>7</sub></b> Ajudar os mais carenciados através da distribuição de bens (alimentares e outros )	<b>O<sub>7</sub></b> Distribuição de bens novos ou usados, incluindo bens alimentares, de higiene e limpeza, através do Projeto de apoio social “EnFrente”
<b>D<sub>8</sub></b> Promover o envelhecimento ativo da população	<b>O<sub>8</sub></b> Valorizar o papel dos mais velhos na sociedade e contribuir para a melhoria das suas condições de vida, dinamizando redes de apoio, complementando as respostas sociais existentes e promovendo a articulação com a comunidade através do Projeto “Geração SEI “ (Saber, Experiência e Idade) que reúne todas as respostas sociais, especificamente vocacionadas para a terceira idade.
<b>D<sub>9</sub></b> Promover a criação de emprego no concelho	<b>O<sub>9</sub></b> Prestar apoio a jovens e adultos desempregados no acompanhamento do seu percurso de inserção ou reinserção no mercado de trabalho através do GIP de Mafra (gabinete de apoio à procura de emprego).
<b>D<sub>10</sub></b> Reduzir as taxas de desemprego no concelho	<b>O<sub>10</sub></b> Realização de estágios Profissionais destinados a pessoas em situação de desemprego promovidos pelo IIEFP em parceria com a Autarquia.
<b>D<sub>11</sub></b> Possibilitar o acesso a consultas na área da saúde mental através do acesso a serviços de psiquiatria especializados	<b>O<sub>11</sub></b> Possibilitar à população de Mafra o acesso a consultas na área da saúde mental em articulação com os cuidados de saúde primária através dos serviços de psiquiatria especializados disponibilizados no espaço MESMO (Mafra Espaço Saúde Mental e Ocupacional)
<b>D<sub>12</sub></b> Diagnosticar e apoiar situações de maior vulnerabilidade socioeconómica	<b>O<sub>12</sub></b> Realização de visitas domiciliárias para aferir as reais necessidades das famílias carenciadas, realizando-lhes um atendimento personalizado e encaminhando-as para as estruturas da comunidade onde poderão integrar projetos que têm por objeto o trabalho social,
<b>D<sub>13</sub></b> Incentivar e envolver os cidadãos na participação em iniciativas de voluntariado, sobretudo de apoio a organizações de solidariedade social	<b>O<sub>13</sub></b> Apoiar os cidadãos na ocupação dos seus tempos livres, possibilitando-lhes a realização de atividades socialmente profícuas, adaptadas à sua disponibilidade e características de vida, através do Projeto “Bolsa de Voluntariado do Concelho de Mafra”
<b>D<sub>14</sub></b> Promover o direito à habitação	<b>O<sub>14</sub></b> Existência de um parque habitacional composto por 112 habitações sociais, localizadas em bairros sociais, para distribuir às familiares em situação de maior vulnerabilidade económico-social
<b>D<sub>15</sub></b> Promover a prática do Desporto nas familiares do Concelho, incluído as mais numerosas e de maior vulnerabilidade social.	<b>O<sub>15</sub></b> Descontos nas mensalidades das modalidades Desportivas promovidas nas instalações municipais para membros do mesmo agregado familiar.
<b>D<sub>16</sub></b> Possibilitar a ocupação das crianças e dos jovens nos períodos de interrupção letiva, através da criação de Programas para Crianças e Jovens.	<b>O<sub>16</sub></b> Programas destinados à ocupação de tempos livres de crianças e jovens estudantes do concelho, procurando conciliar os horários de trabalho dos encarregados de educação, com a aquisição de competências pessoais, sociais e profissionais dos educandos.
<b>D<sub>17</sub></b> Promover o ensino da Música para todas as crianças do Concelho.	<b>O<sub>17</sub></b> Atribuição de Bolsas de Estudo para frequência do Conservatório de Música de Mafra.
<b>D<sub>18</sub></b>	<b>O<sub>18</sub></b> Tarifários de água e saneamento para famílias numerosas e

Apoiar as famílias no acesso aos bens essenciais.	famílias carentiadas – Implementação de quatro escalões para tarifas domésticas, da tarifa social e da tarifa para famílias numerosas.
<b>D<sub>19</sub></b> Aliviar a carga fiscal das famílias, particularmente as mais numerosas	<b>O<sub>19</sub></b> Redução do imposto Municipal sobre Imóveis para imóveis destinados a habitação própria e permanente coincidente com o domicílio fiscal do proprietário, de acordo com o número de dependentes que compõe o agregado familiar.
<b>D<sub>20</sub></b> Promover e apoiar a requalificação urbana auxiliando as famílias.	<b>O<sub>20</sub></b> Apoiar e incentivar as famílias nas obras de requalificação das habitações de residência familiar que se encontrem em estado de degradação que comprometa a sua habitabilidade.

Fonte: Elaboração própria

## 2 – A Estratégia dos Atores

No capítulo anterior efetuámos a caracterização e delimitação externa e interna do sistema em estudo. Caracterizámos o sistema que envolve a Programação e Implementação de Políticas Sociais no Município de Mafra, designadamente, a partir de dados recolhidos junto dos principais agentes locais com responsabilidade social no território que responderam à entrevista e ao inquérito que elaborámos com o sentido de nos auxiliar na recolha de dados para o nosso estudo. Aí identificámos e caracterizámos as variáveis mais significativas do sistema, aferimos algumas relações de influência e dependência entre as variáveis e, através da Análise dos Impactos Cruzados realizada com o Método MICMAC, evidenciámos as variáveis mais importantes do sistema (Variáveis de Ligação). Com este procedimento, reduzimos a complexidade do sistema e detetámos as variáveis-chave, considerando a sua hierarquia e pertinência para a evolução do sistema em estudo.

Neste capítulo iremos proceder à análise da Estratégia de Atores, utilizando o Método MACTOR (Método Atores, Objetivos, Relações de Força) preconizado por Michel Godet (1993).

Segundo Perestrelo e Caldas, (2000), a análise da “estratégia de atores” é inspirada na “teoria dos jogos” e na “análise sociológica das organizações” e constitui um bom procedimento para simplificar e organizar informação de forma sistemática e compreender as relações mantidas entre os atores. As principais etapas do procedimento que iremos concretizar nesta fase de investigação, são as seguintes:

- 1- Recenseamento e caracterização dos atores;
- 2- Estudo da relação de forças existente entre atores;
- 3- Estudo do grau de mobilização e convergência dos atores face aos objetivos;



#### 4- Estudo do grau de implicação dos atores com os objetivos

Os dados que iremos utilizar para a análise estratégica de atores, foram obtidos essencialmente através da aplicação de um questionário aos atores, nomeadamente, aos representantes das organizações/entidades com responsabilidade social no Município de Mafra. Este instrumento permitiu a obtenção de dados necessários à análise estratégica de atores, mais concretamente, dependência dos atores entre si, relações de força, convergências e divergências perante os objetivos, informação relativa aos objetivos estratégicos do Plano de Intervenção Social programado pela Autarquia de Mafra para o Município e a sua hierarquização, ameaças, oportunidades e fatores críticos de sucesso para a implementação das políticas sociais no Município de Mafra (Anexo 2).

O preenchimento do questionário que utilizámos para a obtenção dos dados necessários à concretização da análise da estratégia de atores, teve como apoio a elaboração das entrevistas semiestruturadas efetuadas a alguns dos representantes das entidades/organizações envolvidas na programação e implementação de políticas sociais ao nível da comunidade local. Ambos os instrumentos resultaram da necessidade em obter informações relacionadas com as variáveis mais importantes do sistema, pelo que, permitiram a obtenção dos dados necessários à análise estratégica de atores, ou seja, informação relativa aos objetivos estratégicos e sua hierarquização, dependências dos atores entre si, meios de ação, potenciais interesses e conflitos entre os atores e ainda, obstáculos e fatores críticos de sucesso para a implementação de políticas sociais no Município de Mafra (Anexo 1).

### **2.1 – Recenseamento e Caracterização dos Atores**

Atores são aqueles que “desempenham um papel importante no sistema por intermédio de variáveis que caracterizem os seus projetos e que controlam mais ou menos” (Godet, 1993, p.69). Segundo Guerra (2006, p.11), trata-se de pessoas, grupos ou organizações cujos interesses são afetados pelos objetivos ou atividades de um projeto, quer por possuírem informações, recursos, experiência para a formulação das estratégias e implementação, quer por constituírem o público a quem se destinam as ações. Assim, podemos considerar que atores são todos os agentes sociais, sejam indivíduos, grupos ou instituições que desempenham atividades numa determinada área ou território e que, a ação comum tem como objetivo a concretização de planos, programas e projetos. Os atores não apresentam necessariamente a mesma tipologia (ora pertencem a instituições locais, à estrutura empresarial, ao capital social do território,

aos estabelecimentos de ensino, ou aos órgãos de poder local, por exemplo), e, neste sentido, poderão não estar empenhados nos mesmos objetivos ou, não se envolverem com a mesma intensidade.

Segundo evidenciou a análise estrutural, no sistema de programação e implementação de políticas sociais no Município de Mafra encontramos atores mais relevantes e decisivos e, assim, mais determinantes nas orientações que têm seguido, que seguem e que virão a seguir as políticas sociais programadas pela autarquia neste território.

É essencialmente sobre estes atores que procuramos explorar as suas características e inter-relações no presente, partindo do princípio de que, embora a elaboração de um Plano Estratégico de Intervenção Social a desenvolver a nível local seja um processo de responsabilidade da autarquia, o mesmo envolve necessariamente a participação de vários atores com responsabilidade social ao nível do território. Entidades públicas ligadas ao setor social, tais como organismos da administração central, regional e local, associações culturais, desportivas e recreativas, organizações privadas do setor social tuteladas pelo Estado Central e, principalmente, as autarquias, entre outros, como as empresas e a sociedade civil, devem ser chamados a participar no desenvolvimento de um procedimento estratégico de intervenção social adequado à realidade social da comunidade local, cabendo a cada um destes agentes parte de um esforço de cooperação que será proporcional às suas competências e responsabilidades no plano social do território. Neste sentido, a Câmara Municipal, por força das suas competências, capacidades, missão social e oportunidades que derivam, por um lado da sua proximidade aos cidadãos e por outro do seu papel de intermediário entre o Estado Central e a população, bem como, das responsabilidades que tem para com os seus municípios, desempenha um papel de grande importância e relevo na programação e implementação de um plano estratégico de intervenção social a aplicar no seu território, o que se traduz no desempenho das suas competências de ação social local através de programas de execução do diagnóstico das situações de maior vulnerabilidade social e da criação de condições para a construção de uma sociedade física, económica e socialmente saudável ao nível da comunidade local. É, pois, da responsabilidade da autarquia o desenvolvimento das principais iniciativas de intervenção social no seu território.

Na presente investigação consultámos representantes de entidades/organizações com ligação ao setor social e à política partidária local no Concelho de Mafra, a quem,

através de questionário apresentámos uma lista de medidas de carácter social que constituem o plano estratégico de intervenção social programada pelo atual Executivo Municipal que correspondem ao conjunto das Políticas Sociais a implementar pela Autarquia de Mafra no presente mandato autárquico. Procurámos que os inquiridos estivessem, de alguma forma, implicados com as variáveis – chave encontradas na análise estrutural que desenvolvemos na primeira parte da nossa investigação e convidámo-los a responderem às questões que nos vieram permitir identificar os atores mais importantes.

Considerando os atores que apresentam um papel mais ativo em torno das variáveis mais significativas (tal como M. Godet defende que se deve fazer), procedemos à seleção dos atores mais importantes a partir da qual elaborámos a lista de atores que se segue (Quadro 24):

**Quadro 24 – Lista dos Principais Atores do Sistema**

<b>Ator</b>	<b>Código*</b>
1- Câmara Municipal de Mafra	CMM
2 - Associação de Freguesias do Concelho de Mafra	A_Freg
3 - Agrupamento de Escolas de Mafra	A_Esc
4 - Escola Secundária José Saramago – Mafra	ESJS
5 - Comissão para a Proteção de Crianças e jovens do Concelho de Mafra – CPCJ	CPCJ
6 - Centro Social e Paroquial de Nossa Sr <sup>a</sup> Da Conceição – Igreja Nova	CSP_IN
7 - Centro Social e Paroquial do Milharado	CSP_M
8- Santa Casa da Misericórdia de Mafra	SCMM
9 - Centro Regional de Segurança Social	Seg_Soc
10 - Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP)	IEFP
11 - Agrupamento de Bombeiros Voluntários do Concelho de Mafra	A_BVM
12- Posto de assistência Social da Malveira	PASM
13- Associação para a Reabilitação de Crianças Inadaptadas de Mafra (APERCIM)	APERCIM
14- Associação Beneficente de Intervenção Urbana (ABIU)	ABIU
15- Guarda Nacional Republicana- Posto Territorial de Mafra	GNR_M
16- Comunidade Vida e Paz	CoviP
17- Universidade Sénior de Mafra	USEMA
18- Liga dos Amigos da Malveira	LAM
19- Clube Híper Ativo, Cultura e Lazer	C_Hip
20- Partido Social Democrata (PPD/PSD)	PSD
21- Partido Socialista (PS)	PS
22- Coligação Democrática Unitária (CDU)	CDU
23- Centro Democrático Social (CDS-PP)	CDS
24- Bloco de Esquerda (BE)	BE

Fonte: Elaboração própria

\* Código que utilizámos no *software* MACTOR

A realidade social do município é identificada e registada em Diagnóstico Social, elaborado pelas diversas entidades e organizações com responsabilidade social no território parceiras de rede social, as quais, exercem um trabalho de cooperação na elaboração de uma estratégia de intervenção social adequada às necessidades da população local e, de acordo com as maiores vulnerabilidades identificadas no seio da comunidade local, a partir das quais é elaborado um Plano de Desenvolvimento Social que serve de base de apoio à programação de um conjunto de medidas de ação social por parte da autarquia que, em colaboração com as demais entidades locais, assumem a responsabilidade de fazer cumprir os objetivos propostos, exercendo um trabalho conjunto de proteção social à população local. Assim, as diversas entidades/organizações com ligação ao setor social no Município de Mafra, como sejam, a Câmara Municipal, as Juntas de Freguesia e Uniões de Freguesias, representadas pela Associação de Freguesias do Concelho, os Agrupamentos Escolares, as Instituições Particulares de Solidariedade Social, Misericórdias e Centros Sociais e Paroquiais e outras Associações locais, as Forças de Segurança, a Comissão de Proteção de Crianças e Jovens, os Partidos Políticos com representação Municipal e, o Centro Regional de Segurança Social, que representa localmente o Governo Central, assim como, o Instituto de Emprego e Formação Profissional (Quadro 25), são, neste Município, os principais responsáveis pela cobertura social do território cabendo-lhes a si a responsabilidade de elaborar o diagnóstico e avaliação das necessidades sociais evidenciadas pela população local e, conseqüentemente, adaptar um programa estratégico de intervenção social adequado à realidade social evidenciada no território.

Neste sentido, é através do trabalho de concertação e parceria destas entidades, eventualmente, em cooperação com outras mais, igualmente vocacionadas para a concessão, planeamento e implementação de projetos de intervenção social, que a Câmara Municipal tem a capacidade de conseguir a concretização do plano de intervenção social programado para o município e de outros projetos estruturantes no domínio da implementação de políticas sociais ao nível local.

Assim, depois de realizada a análise estrutural, fica reforçada a ideia de que a Câmara Municipal de Mafra, pelas suas competências ao nível do setor social e pelo papel que assume no desenvolvimento e coordenação de programas estratégicos de intervenção social no seu território, será um dos principais atores do sistema de implementação de políticas sociais ao nível local.

## 2.2 – Posicionamento dos Atores perante os Objetivos

Tendo como referencia os objetivos estratégicos enunciados no plano de intervenção social programado pela autarquia para o Município de Mafra, solicitámos aos atores que se posicionassem relativamente a um conjunto diversificado de 20 objetivos estratégicos, os quais enunciamos no quadro seguinte (Quadro 25).

**Quadro 25 – Objetivos estratégicos do Plano de Intervenção Social do Município de Mafra**

Objetivos Estratégicos	Designação no MACTOR
1- Apoio ao arrendamento habitacional para munícipes em situação de vulnerabilidade económica através do Programa “Arrendar” e do “Mercado Social do “Arrendamento”.	Arrendar
2- Proporcionar às famílias com 3 ou mais filhos, acesso a benefícios na aquisição de bens e serviços em empresas e entidades sediadas no Concelho.	família numerosa
3- Proporcionar a todos os munícipes em situação de carência económica e/ou integrados em agregados familiares numerosos (3ou mais filhos), o acesso a benefícios na aquisição de bens e serviços através do “Cartão Família”.	cartão família
4- Oferta de manuais escolares a todas as crianças do 1º ciclo que residam no Concelho e aí frequentem a escola.	manuais
5- Acolhimento e apoio à integração de Imigrantes através do Centro Local de Imigrantes (CLAII) que funciona em parceria com o Alto Comissariado para as Migrações.	imigrante
6- Atuação da Autarquia em parcerias institucionais de base local, como a Rede Social, a CPCJ e o RSI, no Diagnostico, Prevenção e atuação no combate à pobreza e exclusão social.	pobreza
7- Distribuição de bens novos ou usados, incluindo bens alimentares, de higiene e limpeza, através do Projeto de Apoio Social “EnFrente”.	EnFrente
8- Valorizar o papel do idoso na sociedade e contribuir para a melhoria das suas condições de vida, dinamizando redes de apoio, complementando as respostas sociais existentes e promovendo a articulação com a comunidade através do Projeto “Geração SEI (Saber, Experiência e Idade).	GeraçãoSei
9- Prestar apoio a jovens e adultos desempregados no acompanhamento do seu percurso de inserção ou reinserção no mercado de trabalho através do GIP de Mafra (Gabinete de apoio à procura de emprego).	emprego
10- Realização de Estágios Profissionais destinados a pessoas em situação de desemprego promovidos pelo IEFP em parceria com a Autarquia.	desemprego
11- Possibilitar à população o acesso a consultas na área de saúde mental em articulação com os cuidados de saúde primária através de serviços de psiquiatria no espaço MESMO (Mafra, Espaço de Saúde Mental Ocupacional).	MESMO
12- Realização de visitas domiciliárias para aferição das reais necessidades das famílias carenciadas através de atendimento personalizado e encaminhamento para as estruturas da comunidade para posterior integração em projetos de trabalho social.	Visitas
13- Apoiar os cidadãos na ocupação dos seus tempos livres, possibilitando-lhes a realização de atividades socialmente profícuas, adaptadas à sua disponibilidade e características de vida, através do Projeto “Bolsa de Voluntariado do Concelho de Mafra”.	voluntariado

14- Criação de um Parque Habitacional composto por 112 habitações sociais, localizadas em Bairros Sociais para alojamento das famílias em situação de maior vulnerabilidade económico-social.	habitação
15- Descontos nas mensalidades das modalidades Desportivas promovidas nas instalações municipais para membros do mesmo agregado familiar.	desporto
16- Programas destinados à ocupação de tempos livres de crianças e jovens estudantes do Concelho, procurando conciliar os horários de trabalho dos EE, com a aquisição de competências pessoais, sociais e profissionais dos educandos.	feriasativas
17- Atribuição de Bolsas de Estudo para a frequência do Conservatório de Música de Mafra.	Música
18- Criação de tarifários de água e saneamento para famílias numerosas e famílias carenciadas.	tarifa água
19- Redução do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) para imóveis destinados a habitação própria e permanente coincidente com o Domicílio Fiscal do proprietário de acordo com o número de dependentes do agregado familiar.	menos IMI
20- Apoio às famílias nas obras de requalificação de habitações em estado de degradação que comprometa a sua habitabilidade.	requalificação

Fonte: Elaboração própria

Pela análise do Quadro 25, podemos verificar que os principais objetivos estratégicos do Plano de Ação Social do Município de Mafra se enquadram essencialmente no setor da ação social, embora estejam igualmente tipificados objetivos no setor da saúde, particularmente da saúde mental, da natalidade, da requalificação urbana, do emprego, do ensino e da economia das famílias.

**Quadro 26: Matriz Objetivos X Atores (Posição Simples) (1MAO)**

1MAO	Arrendar	familia numerosa	carão familia	manuais	inigrante	pobreza	Enfrente	GerçãoSei	emprego	desemprego	MESMO	visitas	voluntariado	habitação	desporto	feriasativas	musica	tarifa água	menos IMI	requalificação	Somme absolue
CMM	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	20
A Freg	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	19
A_Esc	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	20
ESJS	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	20
CPCJ	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	20
CSP_IN	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	20
CSP_M	1	1	1	1	-1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	-1	1	1	1	1	1	20
SCMM	1	1	1	-1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	20
Seg_Soc	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	1	1	18
IEFP	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	-1	1	1	1	1	1	1	18
A_BVM	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	20
PASM	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	20
APERCIM	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	20
ABIU	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	20
GNR_M	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	18
CoviP	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	20
USEMA	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	20
LAM	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	19
C_Hip	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	19
PSD	1	1	1	1	-1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	20
PS	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	20
CDU	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	20
CDS	1	1	1	1	-1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	20
BE	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	0	1	1	1	17
Nombre d'accords	24	24	24	22	19	24	23	24	24	24	24	24	23	22	20	24	22	24	23	24	
Nombre de désaccords	0	0	0	-1	-3	0	0	0	0	0	0	0	0	-1	-1	0	0	0	0	0	
Nombre de positions	24	24	24	23	22	24	23	24	24	24	24	24	23	23	21	24	22	24	23	24	

© JPSOR-ENTIA-MACTOR

Fonte: Elaboração própria, a partir do *software* MACTOR

Da leitura da Matriz 1MAO<sup>1</sup> (Quadro 26), que relaciona os atores com os objetivos, concluímos que 17 dos 24 atores assumem a totalidade dos objetivos, ou seja, os 20 objetivos que compõe o Plano Estratégico de Intervenção Social programado pela Autarquia para o Município de Mafra, enquanto 3 atores assumem como importantes 19 objetivos, 3 atores apoiam 18 objetivos, e apenas 1 assume um número menor de objetivos, ou seja 17, sendo este ator o Bloco de Esquerda, o que facilmente se compreende, uma vez que a postura deste ator é habitualmente contestatária às decisões da autarquia governada maioritariamente pelo Partido Social Democrata, muito pelo facto de que, além das suas divergências ideológicas, este Partido não tem representação na Câmara Municipal, apenas apresenta um eleito na Assembleia Municipal, vendo, deste modo a sua posição muito diminuída em relação aos demais Partidos que compõe a Câmara Municipal e a Assembleia Municipal e que, deste modo, têm uma posição mais ativa, entre outras áreas de intervenção, também na elaboração do Plano de Intervenção Social desta Autarquia.

<sup>1</sup> A leitura da matriz 1 MAO (Matriz Atores x Objetivos) é feita em linha. Quando o código é 1, significa que o ator considera o objetivo na sua estratégia. Por outro lado, se o código for 0, significa que o ator não possui este objetivo, ou seja, que o mesmo não é importante para a atividade que desenvolve. O sinal (-) significa que o ator considera o objetivo de forma negativa.

Continuando a análise da matriz IMAO (Quadro 26), verificamos, ainda, que a Associação de Freguesias do Concelho de Maфра não considera o acolhimento aos imigrantes, apresentando igual postura o IEFP que não considera também como importante o objetivo referente à oferta de manuais escolares às crianças do Primeiro Ciclo, já o Centro Regional de Segurança Social não considera os objetivos que se referem à atribuição de bolsas de estudo para o ensino da música e os descontos na prática de atividades desportivas promovidas nas instalações municipais para membros do mesmo agregado familiar. A Guarda Nacional Republicana de Maфра não assinala interesse na criação dos bairros sociais, assim como na redução da taxa de IMI de acordo com o agregado familiar. Um ator com ligação ao setor cultural, a Liga dos Amigos da Malveira, não considera importante a promoção da prática de desporto através da atribuição de descontos nas modalidades desportivas disponibilizadas nos equipamentos desportivos da autarquia e, um outro ator ligado à atividade lúdica e recreativa do Município, o Clube Hiper Ativo, não atribui importância à distribuição de bens através do projeto social “EnFrente”. Relativamente aos atores da área Política, designadamente todos os Partidos Políticos com assento na Assembleia Municipal, apenas o Bloco de Esquerda, como já referimos atrás, não considera 3 objetivos estratégicos deste plano de intervenção social, ou seja, o projeto que apoia a criação de Bolsas de Voluntariado, a criação de Bolsas de Estudo para o ensino da Música e o apoio à prática de Desporto através dos descontos nas mensalidades para membros do mesmo agregado familiar. Observamos ainda, pela análise da matriz IMAO que alguns dos atores consideram certos objetivos, no entanto, apresentando-lhes uma atitude desfavorável, sendo o objetivo que reúne mais posições contrárias, o apoio à integração de imigrantes com 3 posições desfavoráveis. Também relativamente aos objetivos que se referem à oferta de manuais escolares, à habitação social em bairros sociais e aos descontos na prática de atividades desportivas, existe 1 posição desfavorável para cada. No entanto, a maioria dos objetivos que integram este plano de intervenção social, são favoravelmente assumidos por todos, ou quase todos, os atores do sistema.

### **2.3 – Relações de Força entre os atores**

Os dados que recolhemos permitem-nos perceber que existe uma relação de interdependência entre alguns atores, o que traduz, simultaneamente, a força e a fraqueza dos atores. As relações de força entre os atores podem ser estudadas através de duas matrizes. Por um lado, a matriz MID (Matriz de Influências Diretas), que descreve



as influências diretas entre pares de atores, e a matriz MIDI (Matriz de Influências Diretas e Indiretas), que apresenta as influências diretas e indiretas entre os atores. As relações de força são calculadas através do *software* MACTOR, tendo em conta, simultaneamente as influências diretas e indiretas, neste último caso, assumindo que um ator pode agir sobre outro por intermédio de um terceiro. A análise das relações de força dos atores realça as forças e as fraquezas de cada um destes atores, ou seja, as suas possibilidades de defesa, de imposição, ou, pelo contrário, a sua incapacidade ou dificuldade em fazer evidenciar a sua posição.

De seguida, através das matrizes MID e MIDI, passaremos a analisar a forma como se influenciam os atores deste sistema.

## **2.4– Influências Diretas e Indiretas entre os Atores**

Iniciamos a nossa análise observando as influências diretas entre os atores a partir da Matriz de Influências Diretas Atores x Atores (MID) elaborada a partir do quadro de estratégia de atores que descreve as influências diretas entre atores<sup>2</sup>.

Esta análise teve como principal interesse avaliar o grau de dependência direta dos atores, sendo que, as dependências foram classificadas numa escala de 0 a 4, onde: 0 = Para cumprir a atividade, a Entidade/Organização não depende de nenhuma outra Entidade/Organização; 1 = Dependência Fraca (a nível de alguns processos); 2 = Dependência Moderada (a nível de projetos); 3 = Dependência Forte (a nível da missão da sua Entidade/Organização); 4 = Dependência Muito Forte (a nível da própria existência da sua Entidade/Organização).

---

<sup>2</sup> Estes dados resultam da aplicação da pergunta nº 5 do Questionário: “Relativamente à atividade da Entidade/Organização que representa, avalie o seu grau de dependência direta em relação aos restantes atores sociais do Município de Mafra”. A dependência poderia ser analisada ao nível dos processos, projetos, missão e existência.

**Quadro 27: Matriz de Influências Diretas entre os atores (MID)**

MID	CMM	A_Freg	A_Esc	ESJS	CPCJ	CSP_IN	CSP_M	SCMM	Seg_Soc	IEFP	A_BVM	PASM	APERCIM	ABIU	GNR_M	CoviP	USEMA	LAM	C_Hip	PSD	PS	CDU	CDS	BE
CMM	0	4	2	3	4	1	2	3	1	1	3	3	2	1	2	1	2	1	1	4	2	1	1	1
A_Freg	4	0	1	2	3	2	3	2	1	1	2	3	2	2	2	1	1	3	3	4	3	2	2	1
A_Esc	3	3	0	3	4	1	1	2	0	1	1	1	4	1	2	0	1	1	1	1	0	0	0	0
ESJS	3	3	3	0	4	0	1	2	0	1	1	1	4	1	2	0	1	0	1	2	0	0	0	0
CPCJ	4	1	2	2	0	2	3	2	4	1	0	2	4	3	2	0	0	0	0	1	1	0	0	0
CSP_IN	1	1	1	0	3	0	1	1	4	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0
CSP_M	1	1	1	0	3	1	0	1	4	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0
SCMM	2	1	1	1	3	1	1	0	4	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0	1	1	0	0	0
Seg_Soc	2	0	1	1	4	4	4	0	1	1	4	4	4	4	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0
IEFP	3	0	1	1	2	3	1	3	1	0	1	1	1	0	0	3	0	1	0	0	0	0	0	0
A_BVM	4	1	1	1	3	2	3	1	1	0	0	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	0	0
PASM	1	1	0	2	3	1	0	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0	2	2	1	0	0	0	0
APERCIM	1	0	1	3	3	1	1	1	4	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
ABIU	0	0	0	1	3	1	0	1	4	0	0	1	1	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0
GNR_M	3	1	1	2	4	2	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0
CoviP	0	2	0	0	3	0	1	0	4	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
USEMA	1	0	0	2	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
LAM	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	1	0	2	0	0	0	0	0
C_Hip	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1	0	1	2	0	0	0	0	0	0
PSD	4	4	0	0	1	1	2	0	0	0	0	2	1	0	0	0	1	1	1	1	0	2	1	1
PS	2	2	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	2	0	2	1	1
CDU	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	0	1	1
CDS	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	1	0	1
BE	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	2	1	0

© LIPSOR-EPITA-MACTOR

Fonte: Elaboração própria, a partir do *software* MACTOR

A mera análise da Matriz permite-nos constatar quais são os atores mais e menos influentes, no entanto, é importante considerar também as influências indiretas a partir da construção da Matriz de Influências Diretas e Indiretas – MIDI (Quadro 28).

Os valores contidos nesta Matriz (MIDI) permitem-nos ter uma ideia da importância das influências diretas e indiretas entre os atores, pois o somatório em linha dá-nos uma visão do grau de influência direta e indireta de cada ator (li) e, no somatório em coluna observamos o grau de dependência direta e indireta, igualmente, de cada ator (Di). Deste modo, a Matriz MIDI exprime, além das influências diretas entre atores constantes na MID, as influências que são estabelecidas indiretamente, através de um ator de ligação.

**Quadro 28: Matriz de Influências Indiretas entre os Atores (MIDI)**

MIDI	CMM	A_Freg	A_Esc	ESJS	CPCJ	CSP_IN	CSP_M	SCMM	Seg_Soc	IEFP	A_BVM	PASM	APERCIM	ABIU	GNR_M	CoviP	USEMA	LAM	C_Hip	PSD	PS	CDU	CDS	BE	II
CMM	37	28	16	22	33	19	22	22	20	7	10	24	23	12	14	7	9	13	14	26	15	8	7	6	377
A_Freg	33	26	15	20	32	19	21	21	21	7	10	24	20	12	13	7	9	14	15	28	16	8	7	6	378
A_Esc	26	19	15	21	27	16	17	21	19	5	9	21	24	11	13	6	9	12	12	19	11	4	4	3	329
ESJS	25	18	14	21	26	16	17	20	18	5	9	20	23	11	12	6	8	12	11	18	11	4	4	3	311
CPCJ	22	16	14	19	32	19	18	21	23	6	9	21	23	13	9	9	7	9	10	17	8	4	4	4	305
CSP_IN	14	9	9	9	15	15	14	13	13	5	4	15	15	11	5	7	4	5	6	10	7	4	4	4	202
CSP_M	14	9	9	9	15	15	14	13	13	5	4	15	15	11	5	7	4	5	6	10	7	4	4	4	203
SCMM	16	12	11	10	18	15	17	15	14	7	6	17	17	12	8	7	6	5	7	12	8	4	4	4	237
Seg_Soc	16	12	12	15	31	15	17	17	32	6	6	17	19	12	8	8	4	7	7	12	7	1	1	1	251
IEFP	16	14	12	12	21	13	13	16	17	6	7	15	13	8	9	7	5	5	6	12	7	1	1	1	231
A_BVM	20	18	13	14	23	16	18	17	17	7	8	20	17	11	11	6	9	9	11	17	9	4	4	4	295
PASM	13	10	10	9	12	9	11	11	9	5	4	12	12	8	8	4	6	7	8	9	6	3	3	3	180
APERCIM	15	11	11	11	18	14	14	15	13	5	4	15	18	11	6	6	4	5	6	11	6	2	2	2	207
ABIU	12	8	7	7	13	11	12	12	11	3	2	14	13	9	5	5	4	4	5	7	4	1	1	1	162
GNR_M	21	17	14	16	22	15	16	19	16	7	8	19	19	11	12	6	9	9	10	17	9	3	3	3	289
CoviP	10	5	7	7	12	11	12	11	11	4	5	11	12	10	5	7	2	4	3	5	4	2	2	1	156
USEMA	5	5	4	4	5	3	4	4	2	2	2	4	5	2	3	2	3	2	3	5	3	2	2	2	75
LAM	5	5	3	5	4	4	3	6	4	2	3	5	4	3	4	3	5	6	6	5	2	2	2	2	87
C_Hip	6	5	3	5	4	4	3	5	4	1	2	5	4	2	3	3	4	5	5	5	2	1	1	1	78
PSD	20	19	7	10	14	9	10	12	8	3	5	15	9	5	7	2	6	8	9	19	13	8	7	6	212
PS	11	12	4	5	7	6	7	7	4	2	4	9	7	3	5	2	5	6	6	12	11	8	7	6	145
CDU	8	8	2	2	3	4	4	2	2	2	2	5	3	2	2	2	3	3	4	8	8	7	6	6	91
CDS	7	7	2	2	3	4	4	2	2	2	2	5	3	2	2	2	3	3	4	7	7	6	6	6	87
BE	8	8	2	2	3	4	4	2	2	2	2	5	3	2	2	2	3	3	4	9	9	8	6	6	95
Di	343	275	201	236	361	261	278	289	263	100	119	321	303	185	159	116	128	155	173	281	179	92	86	79	4983

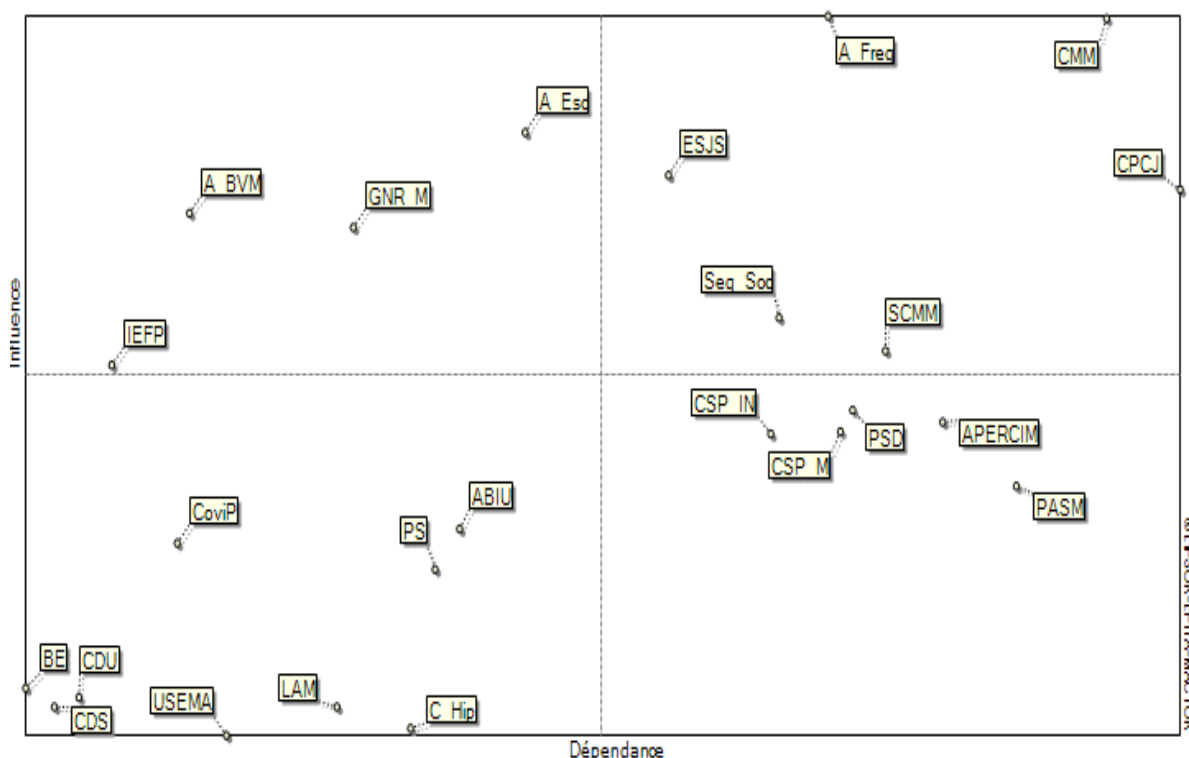
© UPSOR-EPTA-MACTOR

Fonte: Elaboração própria, a partir do *software* MACTOR

Os resultados da análise da MID e da MIDI, mostram que os atores mais influentes são, por ordem decrescente: a Associação de Freguesias do Concelho de Maфра (A\_Freg), a Câmara Municipal de Maфра (CMM), o Agrupamento de Escolas de Maфра (A\_Esc), a Escola Secundária José Saramago (ESJS) e a Comissão de Proteção de Crianças e Jovens do Concelho de Maфра (CPCJ). Por outro lado, os atores mais dependentes são, igualmente por ordem decrescente: a Comissão de Proteção de Crianças e Jovens do Concelho de Maфра (CPCJ), a Câmara Municipal de Maфра (CMM), o Posto de Assistência Social da Malveira (PASM), a Associação para Reabilitação de Crianças Inadaptadas de Maфра (APERCIM) e a Santa Casa de Misericórdia de Maфра (SCMM).

Podemos reforçar esta análise através da representação gráfica do posicionamento dos atores em função das suas influências diretas e indiretas utilizando o Plano de Influências e Dependências dos Atores (Fig.13)

**Fig. 13: Plano de Influências e Dependências entre os Atores**



Fonte: Elaboração própria, a partir do *software* MACTOR

A análise do Plano de Influências e Dependências dos Atores revela que existem 4 atores muito influentes e pouco dependentes e por isso são os “atores dominantes” e estão localizados no Quadrante 1. São eles, o Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP), o Agrupamento dos Bombeiros Voluntários de Maфра (A\_BVM), a Guarda Nacional Republicana de Maфра (GNR\_M) e o Agrupamento de Escolas de Maфра (A\_Esc). A posição ocupada por estes atores no sistema facilmente se compreende na mediada em que, dada a sua função e também a sua tutela, os mesmos revelam uma maior dependência relativamente ao Estado Central, no entanto, pela sua missão no território, apresentam-se bastante influentes ao nível das estruturas do local. Observamos igualmente que existem 6 atores que manifestam um elevado grau de influência no sistema, mas são simultaneamente muito dependentes. Estes atores estão localizados no Quadrante 2 e, como tal, tomam a designação de “atores de ligação”. Os atores de ligação deste sistema são: a Câmara Municipal de Maфра (CMM), a Associação de Freguesias do Concelho de Maфра (A\_Freg), a Comissão de Proteção de Crianças e Jovens do Concelho de Maфра (CPCJ), a Escola Secundária José Saramago (ESJS), a Santa Casa da Misericórdia de Maфра (SCMM) e o Centro Regional de

Segurança Social (Seg\_Soc). Estes atores, pela posição que ocupam no Plano são os atores de ligação, sendo neles que se deve centrar a nossa atenção e, do mesmo modo, a atenção dos restantes atores que desenvolvem intervenção no âmbito da programação de Políticas Sociais no Município de Mafra, dada a sua posição estratégica no sistema. Como atores muito dependentes e pouco influentes, localizados no Quadrante 3, temos 5 atores, que são, o Centro Social e Paroquial Nossa Sr<sup>a</sup> da Conceição da Igreja Nova (CSP\_IN), o Centro Social e Paroquial do Milharado (CSP\_M), a Associação para Reabilitação de Crianças Inadaptadas de Mafra (APERCIM), o Posto de Assistência Social da Malveira (PASM) e o Partido Social Democrata (PSD), atores que pela sua posição no plano tomam a designação de “atores dominados”. Por fim, no Quadrante 4 encontramos 9 atores que, dada a sua posição no sistema, se apresentam como “atores autónomos” ou independentes, por serem pouco dependentes e pouco influentes, sendo a sua participação a menos relevante para o sistema. São estes atores, a Comunidade Vida e Paz (CoviP), a Liga dos Amigos da Malveira (LAM), o Clube Hiper-Ativo (C\_Hip), a Associação Beneficente de Intervenção Urbana (ABIU), a Universidade Sénior de Mafra (USEMA), o Partido Socialista (PS), a Coligação Democrática Unitária (CDU), o Centro Democrático Social (CDS) e o Bloco de Esquerda (BE).

Em síntese, da análise do Plano de Influências e Dependências dos Atores do nosso sistema, podemos retirar as seguintes conclusões:

- a) Os “atores- charneira” deste sistema são: a Câmara Municipal de Mafra (CMM), a Associação de Freguesias do Concelho de Mafra (A\_Freg), a Comissão de Proteção de Crianças e Jovens do Concelho de Mafra (CPCJ), a Escola Secundária José Saramago (ESJS), a Santa Casa da Misericórdia de Mafra (SCMM) e o Centro Regional de Segurança Social (Seg\_Soc), já que são muito influentes e simultaneamente muito dependentes no sistema.
- b) Os “atores chave” do sistema, isto é, os atores que influenciam muito o sistema, mas que dependem pouco dele são: o Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP), o Agrupamento dos Bombeiros Voluntários de Mafra (A\_BVM), a Guarda Nacional Republicana de Mafra (GNR\_M) e o Agrupamento de Escolas de Mafra (A\_Esc). Estes são atores que se destacam pelo exercício de uma liderança forte sem que sejam igualmente permeáveis às influências dos demais atores do sistema.
- c) O facto de existirem alguns atores que são muito dependentes, mas pouco influentes, como é o caso do Centro Social e Paroquial Nossa Sr<sup>a</sup> da Conceição

da Igreja Nova (CSP\_IN) do Centro Social e Paroquial do Milharado (CSP\_M), da Associação para Reabilitação de Crianças Inadaptadas de Maфра (APERCIM), do Posto de Assistência Social da Malveira (PASM) e do Partido Social Democrata (PSD), pode trazer algum grau de instabilidade ao sistema. A explicação para esta questão pode encontrar-se no facto de se tratarem de 4 IPSS (Instituições Particulares de Solidariedade Social), cuja sobrevivência em muito depende de outros atores, nomeadamente da Câmara Municipal, da Associação das Freguesias e, muito particularmente, da Segurança Social. Já relativamente ao Partido Social Democrata, Partido Político que representa a maioria na governação dos órgãos autárquicos deste Município, a sua expressão neste território muito estará relacionada e dependente do desempenho dos eleitos locais, tanto na Câmara Municipal, quanto na Assembleia Municipal e nas Assembleias de Freguesia.

- d) Por fim, os atores menos relevantes para o sistema, dada a sua pouca influência mas também pouca dependência são, os Partidos Políticos minoritários na governação da autarquia e as Associações e Organizações do Concelho menos dependentes das estruturas, tanto do Estado Central, quanto do poder local, ou seja, o Partido Socialista (PS), a Coligação Democrática Unitária (CDU), o Centro Democrático Social (CDS) e o Bloco de Esquerda (BE), e também, a Comunidade Vida e Paz (CoviP), a Liga dos Amigos da Malveira (LAM), o Clube Hiper-Ativo (C\_Hip), a Associação Beneficente de Intervenção Urbana (ABIU) e a Universidade Sénior de Maфра (USEMA).

## **2.5 – Relações de Forças e Posições Relativas dos Atores**

A relação de forças de um ator será tanto mais elevada quanto mais alta for a sua influência, mais baixa a sua dependência e apresentar uma fraca retroação. Neste sentido, um ator pode ter, simultaneamente, uma forte influência, uma forte dependência e uma retroação importante, o que originará uma relação de forças fraca. Pelo contrário, um ator que tenha uma influência moderada, mas uma dependência e uma retroação nulas, terá uma relação de forças significativa. Os vetores das relações de força são calculados a partir da MIDI ( $R_i$ ) e representam a capacidade de influência que um ator tem sobre os outros. Quanto maior o fator força, maior é o poder que esse ator tem no interior do sistema.

## Quadro 29: Relações de Força entre os atores [(MIDI) (Ri)]

	$R_i$
CMM	1,76
A_Freg	2,02
A_Esc	1,93
ESJS	1,63
CPCJ	1,24
CSP_IN	0,81
CSP_M	0,79
SCMM	0,99
Seg_Soc	1,06
IEFP	1,56
A_BVM	2,03
PASM	0,60
APERCIM	0,76
ABIU	0,71
GNR_M	1,77
CoviP	0,85
USEMA	0,26
LAM	0,29
C_Hip	0,22
PSD	0,82
PS	0,59
CDU	0,41
CDS	0,40
BE	0,48

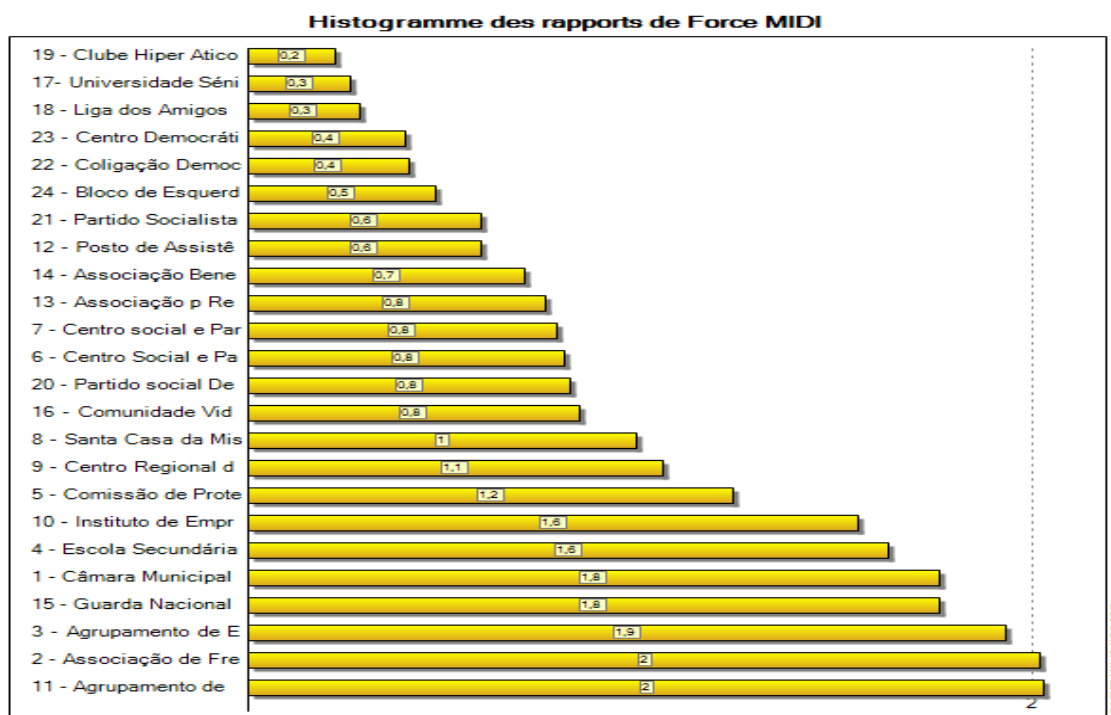
© UPSOR-EPTA-MACTOR

$R_i^*$  é relação de força do ator  $i$ , considerando as suas influências e dependências diretas e indiretas e a sua retroação (feedback).

Fonte: Elaboração própria, a partir do *software* MACTOR

Tendo em conta os valores obtidos na análise do sistema e que podemos observar, quer através do Quadro de Relações de Força entre Atores MIDI (Ri) (Quadro 30), quer através do Gráfico de Relações de Força MIDI (Ri) (Gráfico 7), vemos que os atores com maior capacidade para influenciar os outros atores são, por ordem decrescente, o Agrupamento dos Bombeiros Voluntários de Mafra (A\_BVM), a Associação de Freguesias do Concelho de Mafra (A\_Freg), o Agrupamento de Escolas de Mafra (A\_Esc), a Guarda Nacional Republicana de Mafra (GNR\_M), a Câmara Municipal de Mafra (CMM), a Escola Secundária José Saramago (ESJS) e o Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP). Contudo, existem outros atores com valores de  $R_i$  superiores a 1, como é o caso da Comissão de Proteção de Crianças e Jovens do Concelho de Mafra (CPCJ), e do Centro Regional de Segurança Social (Seg\_Soc), que precisamente por apresentarem fatores de força (valores  $R_i$ ) acima de 1, tendem a ser, também, atores motrizes neste sistema.

**Gráfico 7: Gráfico das Relações de Força MIDI**



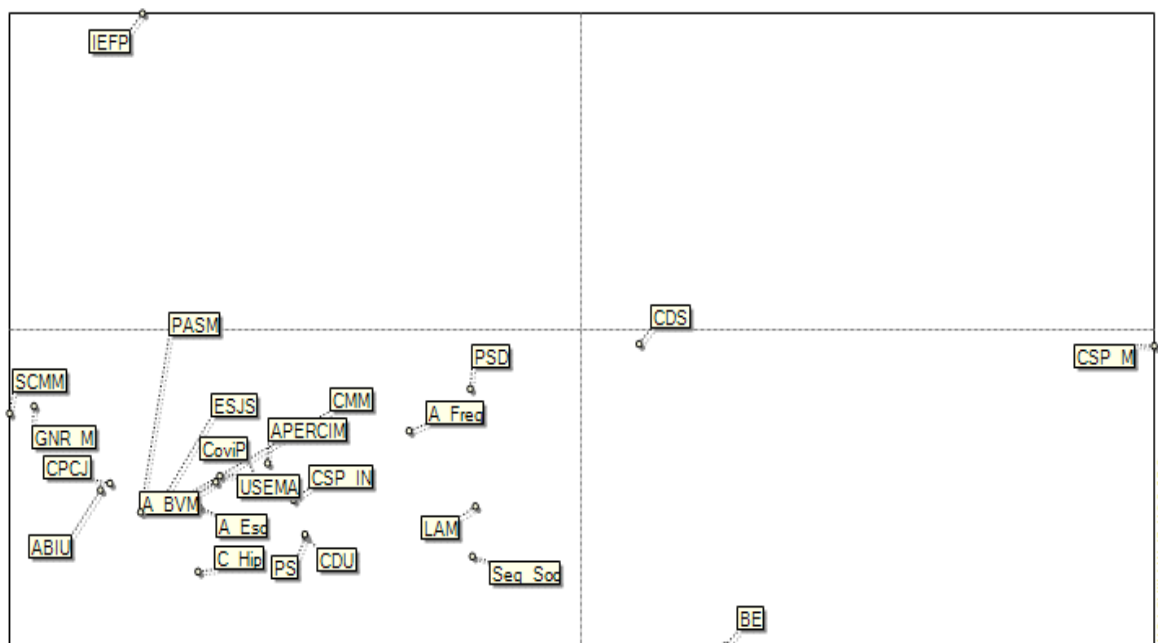
Fonte: Elaboração própria, a partir do *software* MACTOR

Por sua vez, os atores Posto de Assistência Social da Malveira (PASM), Partido Socialista (PS), Bloco de Esquerda (BE), Coligação Democrática Unitária (CDU), Centro Democrático Social (CDS), Liga dos Amigos da Malveira (LAM), Universidade Sénior de Mafra (USEMA) e Clube Hiper-Ativo (C\_Hip), são os que terão menor poder para impor os seus interesses dentro do sistema. No grupo dos atores que tendem a ser menos capazes de fazer valer os seus interesses, temos também a Santa Casa de Misericórdia de Mafra (SCMM), a Comunidade Vida e Paz (CoviP), o Partido Social Democrata (PSD), o Centro Social e Paroquial Nossa Sr<sup>a</sup> da Conceição da Igreja Nova (CSP\_IN), o Centro Social e Paroquial do Milharado (CSP\_M), a Associação para Reabilitação de Crianças Inadaptadas de Mafra (APERCIM) e a Associação Beneficente de Intervenção Urbana (ABIU).

O Plano de Distâncias Líquidas entre Atores (Fig.14) identifica a relação de proximidade entre os atores, de acordo com a posição que ocupam no sistema.



**Fig. 14: Plano de Distâncias Líquidas entre os Atores**



Fonte: Elaboração própria, a partir do *software* MACTOR

Pela análise deste Plano constatamos que a maioria dos atores deste sistema se encontram numa posição de proximidade em relação aos demais. Excluem-se 4 atores, designadamente, o Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP), o Centro Democrático Social (CDS), o Bloco de Esquerda (BE) e o Centro Social e Paroquial do Milharado (CSP\_M), que, tal como observamos, se distanciam dos restantes atores neste sistema. A menor proximidade entre estes atores no sistema, poderá estar relacionada, muito possivelmente, por divergências de ordem de estratégia política local, no caso dos dois atores da área política, por motivações de caráter social e/ou religioso, no caso do Centro Social e Paroquial e, naturalmente no caso do IEFP, poderá a distância advir de diferenças ao nível de coordenação com as políticas do Estado Central.

## **2.6 – Implicações dos Atores na concretização dos Objetivos**

Através do inquérito por questionário que aplicámos aos atores, tivemos a possibilidade de conhecer as posições valorizadas de cada ator face a cada um dos objetivos, com base nos quais foi construída a Matriz das Posições Valorizadas (Matriz 2 MAO - Quadro 30).

**Quadro 30: Matriz de Posições Valorizadas (2MAO)**

2MAO	Arrendar	família numerosa	cartão família	manuais	imigrante	pobreza	Enfrente	GeraçãoSei	emprego	desemprego	MESMO	visitas	voluntariado	habitação	desporto	feriasativas	musica	tarifa água	menos IMI	requalificação	Somme absolue
CMM	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	80
A_Freg	4	4	4	4	0	2	3	3	3	4	4	3	3	3	2	3	2	2	4	2	59
A_Esc	3	3	3	4	3	4	3	4	3	4	4	4	4	4	3	4	3	4	4	4	72
ESJS	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	3	4	4	3	4	4	4	78
CPCJ	2	3	2	4	2	3	4	4	3	3	3	1	3	2	4	3	2	3	3	3	57
CSP_IN	4	4	4	4	1	4	3	4	3	3	3	4	3	4	2	3	1	4	4	2	64
CSP_M	2	1	2	3	-1	3	1	4	4	3	2	2	3	3	-1	3	2	4	4	1	49
SCMM	4	3	3	-3	4	4	4	4	4	4	4	2	4	4	4	4	3	4	4	2	72
Seg_Soc	4	4	4	4	2	4	2	4	4	4	3	3	3	4	0	4	0	3	2	2	60
IEFP	2	4	4	0	0	4	4	4	2	2	2	2	2	-2	2	2	2	4	4	4	52
A_BVM	4	4	4	4	2	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	78
PASM	3	2	3	4	3	3	3	4	4	4	3	3	3	3	3	3	3	3	2	3	62
APERCIM	2	2	2	2	1	4	2	4	4	4	4	4	4	3	1	4	2	3	4	2	58
ABIU	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2	3	3	3	3	3	3	59
GNR_M	3	3	4	3	3	4	4	4	4	4	4	4	4	0	4	4	4	4	0	3	67
CoviP	3	2	3	4	1	4	2	2	4	4	4	4	4	3	2	4	2	3	3	3	61
USEMA	3	3	4	4	1	4	2	4	4	4	4	3	4	4	4	4	4	4	4	3	71
LAM	2	2	3	3	1	4	2	3	3	2	2	1	3	3	0	3	2	3	4	4	50
C_Hip	1	2	2	4	1	1	0	2	2	2	2	3	2	3	3	2	3	3	4	4	46
PSD	3	4	3	4	-2	3	4	4	3	4	4	4	3	4	4	3	3	4	3	3	69
PS	3	3	3	4	1	2	3	3	3	3	2	2	1	3	1	3	1	3	3	1	48
CDU	4	2	2	4	1	2	2	3	4	4	2	2	1	3	1	3	1	4	3	1	49
CDS	2	2	3	4	-2	2	2	3	4	4	3	2	2	3	2	3	2	4	4	2	55
BE	3	2	3	4	1	3	2	3	4	4	2	2	0	4	0	3	0	4	3	1	48
Nombre d'accords	72	70	76	82	39	79	67	85	84	85	76	70	71	73	57	80	56	85	81	65	
Nombre de désaccords	0	0	0	-3	-5	0	0	0	0	0	0	0	0	-2	-1	0	0	0	0	0	
Nombre de positions	72	70	76	85	44	79	67	85	84	85	76	70	71	75	58	80	56	85	81	65	

© JPSOR-EPITA-MACTOR

Fonte: Elaboração própria, a partir do *software* MACTOR

A Matriz 2 MAO é uma matriz de posições dos atores perante cada objetivo, onde se irá constatar a importância que cada ator atribui aos objetivos que integram o Plano Estratégico de Intervenção Social programado pela Autarquia de Mafra para o Município, através do seu grau de concordância para com o objetivo. Para tal, utilizou-se uma escala de quatro posições, em que 0 corresponde a “objetivo neutro” para o ator, 1 corresponde a pouca concordância para com o objetivo, a posição 2 diz respeito a objetivo que tem a concordância do ator, a posição 3 assume que o ator concorda muito com o objetivo e, por último, a posição 4 corresponde a um objetivo que tem a concordância plena do ator. Os sinais negativos referem, pelo contrário, a discordância do ator em relação ao objetivo, na mesma proporção do valor do seu simétrico na escala, quando refere a concordância do ator em relação ao objetivo.

Uma primeira leitura dos dados obtidos com a Matriz das Posições Valorizadas (2MAO), permite-nos hierarquizar os objetivos segundo o número de acordos que obtêm por parte dos atores (Quadro 31).

### Quadro 31 – Número de Acordos dos Atores Registrados para cada Objetivo

Objetivos	Número de acordos
8 – “GeraçãoSei” – Promover o envelhecimento ativo da População	85
10 – “desemprego” – Reduzir as taxas de desemprego no Concelho	85
18 – “tarifa água” – Apoiar as famílias no acesso a bens essenciais	85
9 – “emprego” – Promover a criação de emprego no Concelho	84
4 – “manuais” – Auxiliar as famílias na educação das crianças	82
19 – “menos IMI” – Aliviar a carga fiscal das famílias, particularmente as mais numerosas	81
16 – “ferias ativas” – Programas de ocupação para crianças e jovens nas férias letivas	80
6 – “pobreza” - Diagnosticar, prevenir e atuar no combate a situações pobreza extrema	79
3 – “cartão família” - Apoiar as famílias numerosas e economicamente mais vulneráveis	76
11- “MESMO” - Possibilitar o acesso a consultas na área da saúde mental	76
14 – “habitação” - Promover o direito à habitação	73
1 – “Arrendar” - Facilitar o acesso à habitação	72
13 – “voluntariado” - Incentivar os cidadãos na participação em iniciativas de voluntariado	71
2 – “família numerosa” - Incentivar a natalidade, apoiando as famílias numerosas	70
12 – “ visitas” - Diagnosticar e apoiar situações de maior vulnerabilidade socioeconómica	70
7 – “EnFrente” - Ajudar os mais carenciados distribuindo bens alimentares e outros	67
20 - “requalificação” - “Promover e apoiar a requalificação urbana auxiliando as famílias.	65
15 – “desporto” - Promover a prática do Desporto nas familiares do Concelho.	57
17 – “música” - Promover o ensino da Música para todas as crianças do Concelho.	56
5 – “imigrante” - Acolhimento e apoio à integração dos imigrantes	39

Fonte: Elaboração própria

Assim, observando o quadro vemos que os sete objetivos mais valorizados pelo conjunto dos atores são, por ordem decrescente os seguintes:

- 1º - Promover o envelhecimento ativo da população - “GeraçãoSei” (Objetivo 8) - Valorizar o papel dos mais velhos na sociedade e contribuir para a melhoria das suas condições de vida, dinamizando redes de apoio, complementando as respostas sociais existentes e promovendo a articulação com a comunidade através do Projeto “Geração SEI “ (Saber, Experiência e Idade) que reúne todas as respostas sociais, especificamente vocacionadas para a terceira idade;
- 2º - Reduzir as taxas de desemprego no Concelho - “desemprego” (Objetivo 10) – Realização de estágios Profissionais destinados a pessoas em situação de desemprego promovidos pelo IEFP em parceria com a Autarquia;

- 3º - Apoiar as famílias no acesso a bens essenciais - “tarifa água” (Objetivo 18) – Tarifários de água e saneamento para famílias numerosas e famílias carenciadas – Implementação de quatro escalões para tarifas domésticas e criação da tarifa social e da tarifa para famílias numerosas;

De referir que estes 3 objetivos apresentam o mesmo número de acordos, pelo que estão numa mesma posição face ao interesse manifestado pelos atores.

4º - Promover a criação de emprego no Concelho – “emprego” (Objetivo 9) – Prestar apoio a jovens e adultos desempregados no acompanhamento do seu percurso de inserção ou reinserção no mercado de trabalho através do GIP de Mafra (gabinete de apoio à procura de emprego);

5º - Auxiliar as famílias na educação das crianças – “manuais” (Objetivo 4) - Oferta de manuais escolares a todas as crianças do 1º ciclo que residam no concelho e aí frequentem a escolas;

6º - Aliviar a carga fiscal das famílias, particularmente as mais numerosas - “menos IMI” – (Objetivo 19) - Redução do imposto Municipal sobre Imóveis para imóveis destinados a habitação própria e permanente coincidente com o domicílio fiscal do proprietário, de acordo com o número de dependentes que compõe o agregado familiar;

7º - Programas de ocupação para crianças e jovens nos períodos de interrupção letiva – “férias ativas” – (Objetivo 16) - Programas destinados à ocupação de tempos livres de crianças e jovens estudantes do concelho, procurando conciliar os horários de trabalho dos encarregados de educação, com a aquisição de competências pessoais, sociais e profissionais dos educandos.

Pelo contrário, os cinco Objetivos menos valorizados pelo conjunto dos atores são, por ordem crescente (do menos valorizado para o mais valorizado dos 5):

- Acolhimento e apoio à integração dos imigrantes – “imigrante” – (Objetivo 5) - Acolhimento e apoio à integração de imigrantes através do Centro Local de Integração de Imigrantes (CLAII) que funciona em parceria com o Alto Comissariado para as Migrações;

- Promover o ensino da Música para todas as crianças do Concelho – “música” - (Objetivo 17) - Atribuição de Bolsas de Estudo para frequência do Conservatório de Música de Mafra;

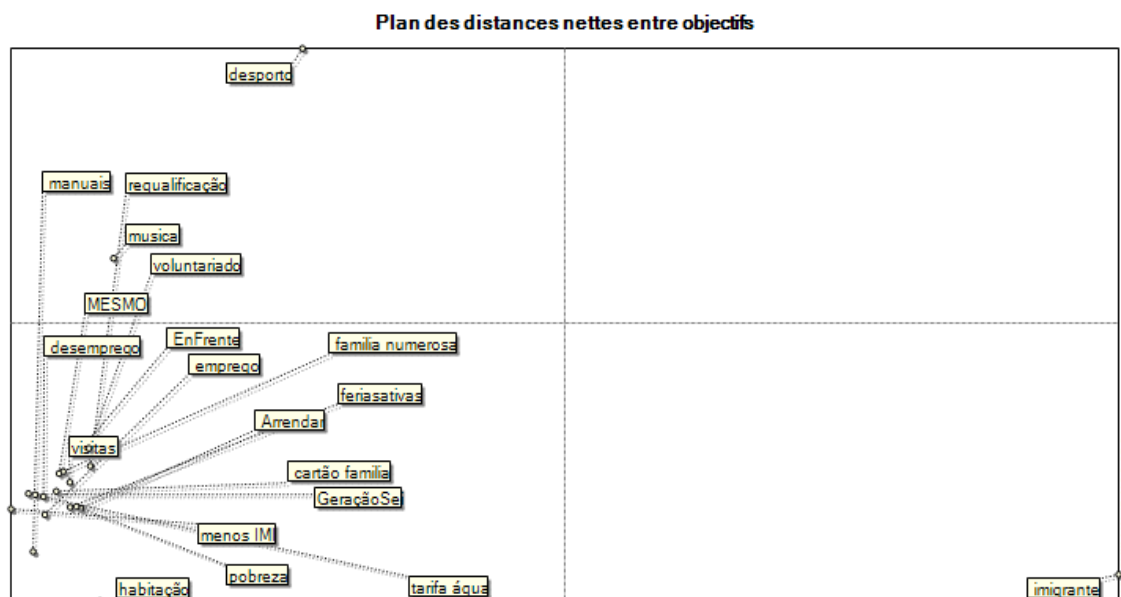
- Promover a prática do Desporto nas familiares do Concelho – “voluntariado” (Objetivo 15) - Descontos nas mensalidades das modalidades desportivas promovidas nas instalações municipais para membros do mesmo agregado familiar;

- Promover e apoiar a requalificação urbana auxiliando as famílias - “requalificação” - (Objetivo 20) - Apoiar e incentivar as famílias nas obras de requalificação das habitações de residência familiar que se encontrem em estado de degradação que comprometa a sua habitabilidade;
- Ajudar os mais carenciados distribuindo bens alimentares e outros – “EnFrente” – (Objetivo 7) - Distribuição de bens novos ou usados, incluindo bens alimentares, de higiene e limpeza, através do Projeto de apoio social “EnFrente”.

Considerando a natureza temática dos vinte objetivos, repare-se que os objetivos mais relacionados com a economia das famílias, nomeadamente, a promoção do emprego, e na mesma linha de ação, a diminuição do desemprego, a redução das taxas de IMI, a oferta de manuais escolares às crianças do Primeiro Ciclo, assim como, aos objetivos que se relacionam com o cuidar da população incluída nas faixas etárias mais vulneráveis, como sejam as crianças e jovens e os idosos, criando condições para a sua ocupação e bem-estar, situam-se no topo das preferências dos atores. Já os objetivos que se relacionam com áreas temáticas que se afastam mais do setor social e socioeconómico, como é o caso do ensino da música, da prática de desporto e da requalificação urbana das habitações, são os menos importantes para os atores. De referir ainda que os atores também não valorizam muito a oferta de bens usados, mas, muito particularmente, o objetivo que revela um menor valor para os atores é, com grande margem de diferença de número de acordos, o acolhimento aos imigrantes. Aceita-se que a posição dos atores face a este objetivo terá em parte a sua explicação a partir da enorme afluência de imigrantes rumo à Europa, vindos, sobretudo, do Médio Oriente, o que revela que as entidades/organizações com ligação à área Política e social do Concelho de Mafra, não se apresentam na predisposição de acolher famílias de imigrantes.

O Plano das distâncias líquidas entre os objetivos (Fig.15) identifica os objetivos sobre os quais os atores se posicionam da mesma forma, neste caso, numa posição de convergência

**Figura 15: Plano das Distâncias Líquidas entre Objetivos**



Fonte: Elaboração própria, a partir do *software* MACTOR

Constatamos que os atores convergem fortemente sobre a maioria dos objetivos, excluindo-se 4 objetivos, sobre os quais se verifica, através da observação do grafo, que o grau de convergência dos atores é menor, designadamente, a “atribuição de bolsas para o ensino da Música” (música), a “criação de habitação social em bairros sociais” (habitação), a “promoção da prática de desporto através da atribuição de descontos nas modalidades desportivas promovidas pelo município para membros do mesmo agregado familiar” (desporto) e, com grande distância de posicionamento em termos de concordância dos atores, encontra-se o objetivo “acolhimento e apoio à integração de imigrantes” (imigrante).

O facto de existir uma grande proximidade da generalidade dos atores sobre os objetivos que compõem o Plano de Ação Social programado pela Autarquia de Mafra para o município, sublinha que o referido plano congrega o consenso da maioria dos atores, sendo por eles aprovado e aceite. Como já anteriormente foi referido, a programação de ações de carácter social a desenvolver a nível local acontece com a colaboração e a intervenção dos parceiros da Rede Social do território em questão e também membros efetivos do Centro Local de Ação Social.

No caso concreto do Município de Mafra, os parceiros sociais compreendem a maioria dos atores que compõem este sistema, nomeadamente, todos aqueles que, pela sua missão, se incluem no setor social. Neste sentido, facilmente se compreende o

consenso apresentado pelos atores perante os objetivos deste Plano, na medida em que, é também a si e à sua ação, que se fica a dever a elaboração, execução e operacionalização deste Plano de Ação Social em implementação neste território.

## **2.7 – Convergência dos Atores face aos Objetivos**

Com a finalidade de compreendermos o posicionamento de cada ator face aos objetivos do plano estratégico em análise, questionámos os atores sobre a importância que assumiria para si cada um dos objetivos do Plano de Ação Social programado pela Autarquia de Mafra para o Município, através da manifestação do seu grau de concordância para com o objetivo. Estes resultados irão determinar o grau de mobilização em torno dos objetivos, através da Matriz de Convergências Valorizadas Ponderadas dos Atores sobre os Objetivos (3CAA) (Quadro 33) que indica o grau de concordância que cada par de atores tem em relação ao conjunto dos objetivos estratégicos.

Conhecer as convergências dos atores relativamente aos objetivos, revela-se um modelo de análise com bastante significado, uma vez que os pares de atores que apresentam um alto valor de convergência, têm tendência em assumir posicionamentos semelhantes em relação aos objetivos estratégicos apresentados, o que pode levar ao reforço da cooperação entre os atores e à ocorrência de parcerias ou alianças no “jogo estratégico” dos atores.

Os resultados da análise da Matriz 3CAA apresentada no Quadro 32 e o Quadro 33 (que sistematiza a totalidade das convergências de cada ator), mostram que os seis atores que registam maior número de convergências são, por ordem decrescente: o Agrupamento dos Bombeiros Voluntários de Mafra (A\_BVM), a Câmara Municipal de Mafra (CMM), o Agrupamento de Escolas de Mafra (A\_Esc), a Escola Secundária José Saramago (ESJS), a Associação de Freguesias do Concelho de Mafra (A\_Freg) e a Guarda Nacional Republicana de Mafra (GNR\_M).

**Quadro 32: Matriz de Convergências valorizadas Ponderadas dos Atores sobre os Objetivos (3CAA)**

3CAA	APERCIM	ABIU	GNR_M	CoviP	USEMA	LAM	C_Hip	PSD	PS	CDU	CDS	BE
CMM	92,6	91,5	122,8	96,4	79,9	74,3	72,2	94,6	84,8	80,7	77,7	71,5
A_Freg	81,2	79,4	109,2	85,0	68,8	64,6	61,6	87,1	73,5	69,5	70,3	63,8
A_Esc	91,6	90,4	121,1	95,4	78,9	73,9	71,8	94,2	83,8	79,7	77,3	71,4
ESJS	85,8	84,6	117,3	89,6	73,1	67,7	65,6	88,0	78,0	73,9	71,2	66,3
CPCJ	57,4	56,2	91,5	61,1	44,7	40,1	38,0	61,6	49,6	45,5	44,8	41,3
CSP_IN	47,9	46,8	82,0	51,7	35,2	32,3	29,8	53,0	40,1	36,0	36,2	35,0
CSP_M	39,9	37,3	68,9	43,1	27,3	25,6	22,9	45,7	32,2	28,3	29,7	27,9
SCMM	55,5	54,0	86,9	58,3	43,0	39,0	36,9	58,1	47,3	43,5	42,1	39,3
Seg_Soc	52,7	50,6	80,9	55,9	40,1	38,7	35,2	55,4	45,5	41,5	40,6	41,8
IEFP	58,7	57,0	89,8	61,4	47,1	43,6	40,1	63,2	50,8	47,4	48,2	43,6
A_BVM	101,1	99,9	130,3	104,9	88,4	82,2	80,2	104,6	93,3	89,2	87,7	78,4
PASM	40,6	39,4	76,4	44,4	27,9	24,9	22,8	45,2	32,8	28,7	28,3	27,4
APERCIM	0,0	42,9	78,7	47,9	31,4	28,9	26,5	49,2	36,3	32,2	32,4	30,9
ABIU	42,9	0,0	78,4	46,7	30,2	27,0	25,0	47,4	35,1	31,0	30,5	29,3
GNR_M	78,7	78,4	0,0	82,6	67,6	62,0	60,2	81,3	71,8	68,2	66,0	58,6
CoviP	47,9	46,7	82,6	0,0	35,2	32,2	30,2	53,0	40,1	36,0	36,1	34,0
USEMA	31,4	30,2	67,6	35,2	0,0	16,0	14,3	36,8	23,6	19,5	19,9	19,3
LAM	28,9	27,0	62,0	32,2	16,0	0,0	11,8	33,0	21,2	17,2	17,4	18,1
C_Hip	26,5	25,0	60,2	30,2	14,3	11,8	0,0	31,0	18,5	14,9	15,4	15,3
PSD	49,2	47,4	81,3	53,0	36,8	33,0	31,0	0,0	41,5	37,5	39,5	34,8
PS	36,3	35,1	71,8	40,1	23,6	21,2	18,5	41,5	0,0	24,4	24,7	24,9
CDU	32,2	31,0	68,2	36,0	19,5	17,2	14,9	37,5	24,4	0,0	20,6	21,1
CDS	32,4	30,5	66,0	36,1	19,9	17,4	15,4	39,5	24,7	20,6	0,0	20,8
BE	30,9	29,3	58,6	34,0	19,3	18,1	15,3	34,8	24,9	21,1	20,8	0,0
Nombre de convergences	1242,3	1210,8	1952,7	1321,1	968,4	891,4	840,2	1335,7	1074,1	986,5	977,3	915,0
Degré de convergence (%)												

© IJPSOR-EPITA-MACTOR

3CAA	CMM	A_Freg	A_Esc	ESJS	CPCJ	CSP_IN	CSP_M	SCMM	Seg_Soc	IEFP	A_BVM	PASM
CMM	0,0	126,6	140,1	134,3	105,9	96,5	82,1	101,2	95,3	98,9	149,6	89,1
A_Freg	126,6	0,0	126,2	120,0	93,6	85,0	76,1	87,8	86,3	91,4	136,6	77,2
A_Esc	140,1	126,2	0,0	133,3	104,9	95,4	82,3	99,9	95,5	97,8	148,6	88,1
ESJS	134,3	120,0	133,3	0,0	99,0	89,6	75,8	94,7	89,8	93,6	142,8	82,3
CPCJ	105,9	93,6	104,9	99,0	0,0	61,2	50,2	67,0	63,4	69,3	114,4	53,9
CSP_IN	96,5	85,0	95,4	89,6	61,2	0,0	43,2	58,5	56,5	61,1	104,9	44,4
CSP_M	82,1	76,1	82,3	75,8	50,2	43,2	0,0	47,6	48,5	53,6	91,5	35,3
SCMM	101,2	87,8	99,9	94,7	67,0	58,5	47,6	0,0	60,4	69,1	109,2	51,6
Seg_Soc	95,3	86,3	95,5	89,8	63,4	56,5	48,5	60,4	0,0	62,3	102,7	48,5
IEFP	98,9	91,4	97,8	93,6	69,3	61,1	53,6	69,1	62,3	0,0	107,8	54,5
A_BVM	149,6	136,6	148,6	142,8	114,4	104,9	91,5	109,2	102,7	107,8	0,0	97,6
PASM	89,1	77,2	88,1	82,3	53,9	44,4	35,3	51,6	48,5	54,5	97,6	0,0
APERCIM	92,6	81,2	91,6	85,8	57,4	47,9	39,9	55,5	52,7	58,7	101,1	40,6
ABIU	91,5	79,4	90,4	84,6	56,2	46,8	37,3	54,0	50,6	57,0	99,9	39,4
GNR_M	122,8	109,2	121,1	117,3	91,5	82,0	68,9	86,9	80,9	89,8	130,3	76,4
CoviP	96,4	85,0	95,4	89,6	61,1	51,7	43,1	58,3	55,9	61,4	104,9	44,4
USEMA	79,9	68,8	78,9	73,1	44,7	35,2	27,3	43,0	40,1	47,1	88,4	27,9
LAM	74,3	64,6	73,9	67,7	40,1	32,3	25,6	39,0	38,7	43,6	82,2	24,9
C_Hip	72,2	61,6	71,8	65,6	38,0	29,8	22,9	36,9	35,2	40,1	80,2	22,8
PSD	94,6	87,1	94,2	88,0	61,6	53,0	45,7	58,1	55,4	63,2	104,6	45,2
PS	84,8	73,5	83,8	78,0	49,6	40,1	32,2	47,3	45,5	50,8	93,3	32,8
CDU	80,7	69,5	79,7	73,9	45,5	36,0	28,3	43,5	41,5	47,4	89,2	28,7
CDS	77,7	70,3	77,3	71,2	44,8	36,2	29,7	42,1	40,6	48,2	87,7	28,3
BE	71,5	63,8	71,4	66,3	41,3	35,0	27,9	39,3	41,8	43,6	78,4	27,4
Nombre de convergences	2258,9	2021,1	2241,8	2116,3	1514,4	1322,4	1115,3	1451,1	1388,2	1510,1	2445,9	1161,3
Degré de convergence (%)	0,0											

© IJPSOR-EPITA-MACTOR

Fonte: Elaboração própria, a partir do software MACTOR



### Quadro 33: Hierarquia dos Atores por número de convergência face aos objetivos

Posição	Ator	Nº de convergências
1º	Agrupamento dos Bombeiros Voluntários de Mafra (A_BVM)	2.445,9
2º	Câmara Municipal de Mafra (CMM)	2.258,9
3º	Agrupamento de Escolas de Mafra (A_Esc)	2.241,8
4º	Escola Secundária José Saramago (ESJS)	2.116,3
5º	Associação de Freguesias do Concelho de Mafra (A_Freg)	2.021,1
6º	Guarda Nacional Republicana de Mafra (GNR_M)	1.952,7
7º	Comissão de Proteção de Crianças e Jovens de Mafra (CPCJ)	1.514,4
8º	Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP)	1.510,1
9º	Santa Casa de Misericórdia de Mafra (SCMM)	1.451,1
10º	Centro Regional de Segurança Social (Seg_Soc)	1.388,2
11º	Partido Social Democrata (PSD)	1.335,7
12º	Centro Social e Paroquial N. Srª da Conceição da Igreja Nova (CSP_IN)	1.322,4
13º	Comunidade Vida e Paz (CoviP)	1.321,1
14º	Associação Reabilitação de Crianças Inadaptadas de Mafra (APERCIM)	1.242,3
15º	Associação Beneficente de Intervenção Urbana (ABIU)	1.210,8
16º	Posto de Assistência Social da Malveira (PASM)	1.161,3
17º	Centro Social e Paroquial do Milharado (CSP_M)	1.115,3
18º	Partido Socialista (PS)	1.074,1
19º	Coligação Democrática Unitária (CDU)	986,5
20º	Centro Democrático Social (CDS)	977,3
21º	Universidade Sénior de Mafra (USEMA)	968,4
22º	Bloco de Esquerda (BE)	915,0
23º	Liga dos Amigos da Malveira (LAM)	891,4
24º	Clube Hiper-Ativo (C_Hip)	840,2

Fonte: Elaboração própria

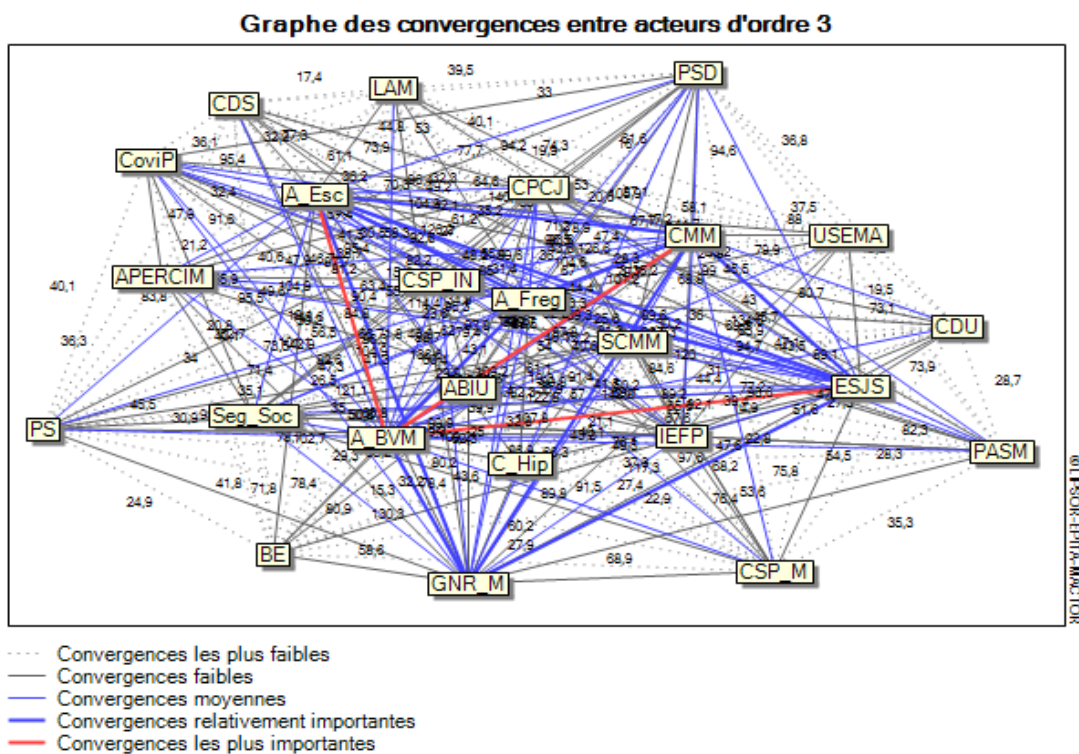
A análise da Matriz 3 CAA permite-nos observar que os atores que registam um maior número de convergências, como já evidenciámos atrás, são: o Agrupamento dos Bombeiros Voluntários de Mafra (A\_BVM), a Câmara Municipal de Mafra (CMM), o Agrupamento de Escolas de Mafra (A\_Esc), a Escola Secundária José Saramago (ESJS), a Associação de Freguesias do Concelho de Mafra (A\_Freg).

Procedendo agora a uma leitura por ator, percebemos que as convergências mais importantes sobre os objetivos ocorrem entre: o Agrupamento dos Bombeiros Voluntários de Mafra (A\_BVM) e a Câmara Municipal de Mafra (CMM) (total de convergências = 149,6), o Agrupamento dos Bombeiros Voluntários de Mafra (A\_BVM) e o Agrupamento de Escolas de Mafra (A\_Esc) (total de convergências = 148,6), o Agrupamento dos Bombeiros Voluntários de Mafra (A\_BVM) e a Escola Secundária José Saramago (ESJS) (total de convergências = 142,8) e ainda, entre os

pares Câmara Municipal de Maфра (CMM) e Agrupamento de Escolas de Maфра (A\_Esc) (total de convergências =140,1). Neste sentido, verificamos que o ator Agrupamento dos Bombeiros Voluntários de Maфра (A\_BVM) apresenta uma posição importante neste jogo estratégico de atores, juntamente com outros dois atores, a Câmara Municipal de Maфра (CMM) e o Agrupamento de Escolas de Maфра (A\_Esc), tal como já havíamos constatado anteriormente. Em oposição, a Liga dos Amigos da Malveira (LAM), o Clube Hiper-Ativo (C\_Hip) e a Universidade Sénior de Maфра (USEMA), são os atores que mantêm menos laços de convergência com outros atores.

Através do grafo das convergências entre atores (Fig.16) podemos visualizar as posições de destaque de uns atores em relação aos outros.

**Figura 16: Convergências entre os Atores (3CAA)**



Fonte: Elaboração própria, a partir do *software* MACTOR

Este grafo das convergências entre atores (Fig.16) mostra a posição de destaque dos atores Agrupamento dos Bombeiros Voluntários de Maфра (A\_BVM), Câmara Municipal de Maфра (CMM), Agrupamento de Escolas de Maфра (A\_Esc) e Escola Secundária José Saramago (ESJS), no que respeita à convergência com outros atores. Do mesmo modo, através do grafo, percebemos a pouca convergência apresentada pelos

atores Liga dos Amigos da Malveira (LAM), Clube Hiper-Ativo (C\_Hip) e Universidade Sénior de Mafra (USEMA), assim como, na área política, se destaca pela menor convergência o ator Bloco de Esquerda (BE).

Podemos, assim, concluir que as convergências dos atores em torno dos objetivos são mais significativas entre os atores, Agrupamento dos Bombeiros Voluntários de Mafra (A\_BVM) e Câmara Municipal de Mafra (CMM), o que reforça a importância destes atores na concretização do Plano de Intervenção Social programado para o Município de Mafra, assim como, na concretização de posteriores Planos de Ação Social a elaborar de acordo com as necessidades do Município, diagnosticadas e avaliadas pela Rede Social do Concelho e registadas em Diagnóstico Social.

## **2.8 – Considerações Finais**

O MACTOR é uma ferramenta de metodologia prospetiva (Escola Francesa) que utilizámos no nosso estudo e que nos permitiu efetuar uma caracterização da dinâmica do “jogo de atores”, tendo-nos ajudado a refletir sobre as estratégias dos atores no que se refere ao processo de implementação das Políticas Sociais no Município de Mafra, revelando os objetivos mais importantes para os atores, as relações de força (poder) dos atores e, ao mesmo tempo, as áreas de convergência que potenciam as alianças entre os atores.

Constatámos, com a análise empreendida, que os atores mais relevantes e decisivos nas orientações que têm servido e continuarão a servir de base à programação e implementação de um plano estratégico de intervenção social no Município de Mafra são: a Câmara Municipal de Mafra, enquanto entidade responsável pela congregação de sinergias e decisora máxima no âmbito do planeamento e execução de políticas sociais de acordo com a realidade social da população do seu território; a Associação de Freguesias do Concelho de Mafra, como representante da congregação das Juntas de Freguesia e das Uniões de Freguesias do concelho, enquanto organização com responsabilidade social na sua área territorial que ocupa uma posição de proximidade e como tal, detentora de conhecimentos alargados das vivências e dos problemas locais em tempo útil; o Agrupamento de Escolas de Mafra, pela sua missão de relevo na educação e formação da comunidade juvenil, participando na avaliação, despiste, encaminhamento e resolução de problemas diversos, diariamente diagnosticados ao

nível da população estudantil, exerce também um importante papel no setor social da comunidade local; a Escola Secundária José Saramago, que abrange uma faixa etária de idade superior ao Agrupamento de Escolas e, como tal, se vê confrontada com uma responsabilidade acrescida do ponto de vista social, nomeadamente, no que se refere ao envolvimento da comunidade docente e não docente, com especial relevo, a sua direção, em processos relacionados com situações de abandono escolar, consumo de álcool e estupefacientes, ausência de acompanhamento familiar, entre outras problemas comuns ao grupo etário que compreende o universo dos alunos; o Agrupamento dos Bombeiros Voluntários de Mafra, organização local que, embora manifestando alguma independência relativamente às principais entidades com responsabilidade na estratégia de intervenção social no Município de Mafra, pelo que representa para a população, apresenta uma missão transversal, cooperando com todas as demais entidades civis, associativas e organizacionais ao nível do concelho, daí também o seu particular lugar de destaque na implementação de medidas orientadas para o desenvolvimento de um plano de ação social neste território.

Verificámos que não existe uma diferença muito significativa entre os atores deste sistema no que respeita à sua concordância com os objetivos que compõem o Plano de Ação Social programado pela autarquia para o Município e que, as diferenças existentes são pontuais e individuais, situando-se maioritariamente ao nível dos objetivos que se encontram mais afastados das ações de caráter social, excluindo-se o objetivo que se refere ao apoio à integração de imigrantes, que é, com maior visibilidade, aquele que reúne a menor concordância dos atores. A análise realizada destacou que a maioria dos vinte objetivos do Plano de Ação Social elaborado para o Município de Mafra a implementar no primeiro mandato autárquico do atual executivo municipal, são valorizados pelos atores, pelo que, se deverão manter em execução, servindo de base estratégica de intervenção social, devendo ser progressivamente adequados às necessidades diagnosticadas no seio da comunidade local a cada realidade no tempo e no espaço.

O facto de se notar uma tão grande proximidade dos diferentes atores no que se refere aos objetivos deste plano de intervenção social, torna-se um fator potenciador de consensos mobilizadores e de cooperação entre as diferentes entidades com responsabilidade social no município. Assim, somos em crer que a negociação coletiva dos atores deste sistema de ação é dominada por uma perceção próxima do contexto que envolve a sua visão, relativa ao que consideram as necessidades em termos de

programação de políticas sociais, que são comuns a todos e terão originado o desenvolvimento anterior de um projeto em parceria, consolidado em rede social e resultante de um trabalho de concertação entre parceiros sociais.

Vimos também que existe uma forte interdependência entre a generalidade dos atores do sistema onde o Agrupamento de Bombeiros Voluntários do Concelho de Mafra, a Associação de Freguesias do Concelho de Mafra, o Agrupamento de Escolas de Mafra, a Guarda Nacional Republicana, a Câmara Municipal de Mafra, a Escola Secundária José Saramago, a Comissão de Proteção de Crianças e Jovens de Mafra, o Centro Regional de Segurança Social e a Santa Casa da Misericórdia de Mafra, são sinalizados como atores que concentram em si uma maior capacidade de influência sobre os outros atores no que respeita à elaboração e ao cumprimento do Plano de Intervenção Social elaborado para o Município de Mafra. No entanto, os atores Associação de Freguesias do Concelho de Mafra, Câmara Municipal de Mafra, Escola Secundária José Saramago, Comissão de Proteção de Crianças e Jovens de Mafra, Centro Regional de Segurança Social e Santa Casa da Misericórdia de Mafra, são igualmente muito dependentes, uma vez que a sua intervenção na área social do território acontece envolvida num processo de parcerias e de cooperação. O estudo das relações de força entre os atores mostra-nos que estes atores, dado serem simultaneamente muito dependentes e muito influentes no sistema, exercem uma ação de “ligação” que se revela bastante significativa neste sistema, na medida em que, são atores aos quais podemos atribuir uma função de liderança, ainda que, o estudo das relações de força demonstre que se encontram entre um grupo de atores que, além de influentes, são igualmente, muito influenciados, particularmente, o ator Câmara Municipal de Mafra representado, neste processo de intervenção social no território, como a entidade que, pelos poderes que detém, ocupa uma posição de liderança na elaboração e cumprimento de um projeto que encerra em si uma missão de caráter social, a qual contempla um percurso envolvendo um conjunto de ações materializadas no desempenho dos diversos parceiros sociais neste processo e a sua atuação ao nível da comunidade local.

De entre a totalidade dos atores deste sistema, constatamos que os mais influentes são a Câmara Municipal de Mafra e a Associação de Freguesias do Concelho de Mafra, sendo que, a Câmara Municipal de Mafra se encontra no topo dos mais dependentes juntamente com a Comissão de Proteção de Crianças e Jovens do Concelho de Mafra e a Associação de Freguesias do Concelho de Mafra. Contudo, os atores mais

fortes, ou seja, que apresentam uma maior Relação de Forças (Ri) são, por ordem decrescente, o Agrupamento de Bombeiros Voluntários do Concelho de Mafra, a Associação de Freguesias do Concelho de Mafra, o Agrupamento de Escolas de Mafra, a Guarda Nacional Republicana, a Câmara Municipal de Mafra, a Escola Secundária José Saramago, a Comissão de Proteção de Crianças e Jovens de Mafra, o Centro Regional de Segurança Social e a Santa Casa da Misericórdia de Mafra.

A análise realizada através do MACTOR permitiu-nos, igualmente, destacar a existência de consideráveis níveis de convergência dos atores face aos objetivos e colocar em destaque os pares de atores em que essa convergência é maior. É o caso da convergência de objetivos existentes ente Agrupamento de Bombeiros Voluntários do Concelho de Mafra e Câmara Municipal de Mafra e ente Agrupamento de Bombeiros Voluntários do Concelho de Mafra e Agrupamento de Escolas de Mafra. Registrando níveis globais de convergência relativamente mais moderada, apresentam-se os pares de atores Agrupamento de Bombeiros Voluntários do Concelho de Mafra e Escola Secundária José Saramago e também, Câmara Municipal de Mafra e Agrupamento de Escolas de Mafra. Verificamos ainda, neste sentido, que a maioria dos atores apresenta níveis de convergência relativamente altos com o ator Câmara Municipal de Mafra. Esta realidade reforça a nossa percepção de que este sistema de ação concreto constitui um campo potencial de cooperação estratégica entre a generalidade dos atores, tendo em vista a elaboração e implementação de um plano de ação social desenvolvido sob orientação e coordenação da autarquia em concertação com os restantes parceiros sociais e atores sociais deste sistema, designadamente, aqueles que apresentam maiores níveis de convergência com o ator Câmara Municipal de Mafra.

Segundo a opinião de Isabel Guerra, a variedade e a heterogeneidade de atores e projetos “fazem aumentar os fluxos e as interações, multiplicando as necessidades de negociação e de procura de compromissos” (Guerra, 2006, p.26). A nossa realidade coloca-nos perante um sistema com alguma instabilidade, não só do ponto de vista das variáveis que o compõem, como também dos seus principais atores (Câmara Municipal de Mafra, Associação de Freguesias do Concelho de Mafra, Escola Secundária José Saramago, Comissão de Proteção de Crianças e Jovens de Mafra, Centro Regional de Segurança Social e Santa Casa da Misericórdia de Mafra), simultaneamente muito influentes e muito dependentes. No entanto, a proximidade registada entre pares e grupos de atores em torno dos mesmos objetivos, permite-nos verificar a existência de um campo potencial para uma ação de coordenação e cooperação dos atores no quadro

de uma estratégia que, mais que individual, se apresenta como coletiva. De facto, encontramos no seio do sistema um ambiente favorável à concretização de formas de intervenção social participada e colaborativa que potencia a legitimação da ação social que tem no centro de ação o município.

Em síntese, e considerando a análise estratégica dos atores realizada, os principais elementos que definem a especificidade deste sistema de ação concreto são:

- 1) A maioria dos atores assume que os objetivos estabelecidos no Plano de Ação Social programado para o município, são importantes para o cumprimento da missão social da autarquia e estão relacionados com as necessidades de ordem social diagnosticadas no território;
- 2) A existência de 4 atores chave (ou dominantes), que influenciam muito o sistema e dependem pouco dele;
- 3) A existência de 6 atores de ligação, muito influentes e, simultaneamente, muito dependentes;
- 4) A existência de 9 atores independentes que, por serem pouco influentes e pouco dependentes, não contribuem para o sistema;
- 5) A existência de 5 atores dominados, por serem pouco influentes e muito dependentes;
- 6) A presença de níveis de convergência significativos, potencialmente geradores de consensos que mobilizem os atores para formas de cooperação estratégica coletiva, criando condições para a estrutura do sistema e os interesses estratégicos dos atores do ponto de vista da sua missão de caráter social, poderem favorecer um trabalho em rede que permita continuar a conceber e implementar projetos de ação social adequados à realidade social que os envolve.

## Capítulo VII – Implementação de Políticas Sociais no Município de Mafra: Ameaças e Oportunidades

Como vimos nos capítulos anteriores, os dados necessários para a prossecução do nosso estudo foram obtidos pela aplicação de um inquérito por questionário aos atores que fazem parte do sistema em análise. Pela aplicação do inquérito tivemos acesso a informações que nos permitiram efetuar a análise estrutural do sistema e, simultaneamente, realizar o estudo da estratégia de atores. Através deste inquérito por questionário aplicado aos atores foi também possível identificar, na ótica dos referidos atores do sistema, quais as potenciais ameaças<sup>3</sup> à concretização dos objetivos do Plano de Ação Social programado pela autarquia para o Município de Mafra. Neste ponto, a maioria dos atores destacaram como ameaça “muito provável” de acontecer, a “escassez de recursos financeiros” e, como ameaças “prováveis” a “falta de incentivo das políticas nacionais”, a “dificuldade de cooperação com o Governo Central quando eleito por diferente força política” e a “dificuldade em estabelecer parcerias e protocolos entre entidades/organizações “. Consideraram ainda como ameaças “pouco prováveis”, as “dificuldades de comunicação e divulgação dos objetivos” e a “ineficiente rentabilização de recursos disponibilizados pela sociedade civil” e também, como ameaça “muito pouco provável”, identificaram a “falta de recursos humanos qualificados”. Isto revela que os atores acreditam nos recursos humanos disponíveis para a prossecução dos objetivos das políticas sociais do município, no entanto, apontam que a distância entre o Estado Central e a Autarquia poderá contribuir como fator obstaculizante da execução do projeto social pensado para o concelho, designadamente por motivos de ordem política que se fazem sentir no âmbito das relações entre poder central e poder local, com reflexos ao nível do setor social do território. Os atores têm ainda a perceção de que o cumprimento das políticas sociais de âmbito territorial a implementar ao nível local, está dependente da disponibilidade de recursos financeiros, e que os mesmos, muito pelas razões que nos terão conduzido à atual conjuntura da economia nacional, são escassos em todos os setores, incluindo o setor social.

Com o mesmo sentido que avaliámos as potenciais ameaças à concretização dos objetivos do Plano de Ação Social no Município de Mafra, continuando a interpretar as

---

<sup>3</sup> Para determinar as principais ameaças recorremos à pergunta n.º6 do nosso questionário: “Avalie a probabilidade de manifestação das seguintes (potenciais) ameaças à concretização dos objetivos estratégicos enunciados no Plano de Ação social programado pela Autarquia de Mafra”.



respostas dos atores ao inquérito realizado, podemos analisar a sua visão sobre as oportunidades<sup>4</sup> que consideram importantes para a concretização dos objetivos do referido Plano de Ação Social. Neste aspeto, foi igualmente notória a sintonia dos atores no sentido da sua avaliação, considerando como oportunidades “extremamente importantes” a “boa rede de interação entre autarquia, Instituições de Solidariedade Social, Escolas, forças de segurança”, a “intervenção ativa nos programas de formação e integração destinados às crianças e jovens”, a “intervenção ativa nos programas de apoio à Terceira Idade, na saúde, na carência económica e no isolamento”, a “promoção da Qualidade de Vida dos munícipes” e a “intervenção ativa no apoio aos mais carenciados”. Igualmente, os atores congregam da opinião de que a “existência de condições ao nível do setor social, da saúde e da educação que funcionem como atração e fixação de novos residentes” e a “estabilidade política do Executivo Municipal eleito com maiorias absolutas há 3 décadas pelo mesmo Partido Político”, são consideradas oportunidades “muito importantes”, já a “aproximação da Autarquia ao Governo Central quando eleitos pela mesma força política”, é classificada pelos atores como uma oportunidade “moderadamente importante”. Assim, para os atores é muito relevante o investimento ao nível da população mais vulnerável do território, designadamente, as crianças, os idosos e os mais carenciados e, neste sentido, o contributo para a qualidade de vida dos munícipes. Simultaneamente, consideram como oportunidades com importância na concretização dos objetivos do Plano de Ação Social do Município, a estabilidade política da governação municipal.

## **1 – Caracterização das Políticas Sociais com maior possibilidade de sucesso de Implementação**

Outra conclusão retirada da análise do inquérito, refere-se aos fatores críticos de sucesso<sup>5</sup> na implementação deste plano de ação social, tendo sido considerado pelos atores que existem 4 fatores críticos “extremamente importantes” para a concretização dos Objetivos do Plano de Ação Social do Município de Mafra, concretamente, a existência de “estabilidade política dos mandatos Autárquicos/Executivo Municipal

---

<sup>4</sup> Para determinar as principais oportunidades recorremos à pergunta n.º 7 do Questionário aplicado aos atores: “Indique a importância das seguintes oportunidades à concretização dos objetivos estratégicos do Plano de Ação Social programado pela Autarquia para o Município de Mafra”.

<sup>5</sup> Conclusão retirada da pergunta n.º 9 do Inquérito: “Considerando os objetivos do plano de Ação social programado pela Autarquia para o Município, avalie o grau de importância de cada um dos fatores críticos de sucesso na sua implementação (isto é, situações que devem verificar-se para atingir os objetivos).

eleito com maiorias absolutas consecutivas”, “Juntas de Freguesia e Uniões de Freguesia eleitas pelo mesmo Partido Político da Câmara Municipal”, “promoção de parcerias entre Autarquia e Organizações de Solidariedade Social, Escolas e Forças de Segurança” e “coordenação e coesão entre organizações do setor social no exercício das respostas sociais”. Observamos, por um lado, a política partidária local a interferir na implementação do projeto social do território, com particular destaque para a estabilidade Política da governação autárquica que caracteriza esta autarquia, tradicionalmente social-democrata, e, do mesmo modo, a coordenação e a proximidade política entre as freguesias e o município, o que, na ótica dos atores, se torna fundamental para programar, elaborar e executar com sucesso o projeto social delineado para o território. Por outro lado, a sintonia e a cooperação, entre organizações do setor social no desempenho da sua missão comunitária em colaboração com outras entidades locais, igualmente com responsabilidades sociais de relevo, como sejam, as organizações com funções na área da educação e da segurança, ocupa, na análise dos atores, um papel importante como fator de sucesso das políticas sociais a implementar no concelho de Mafra. Em oposição, os atores consideram ter pouca importância para a concretização dos objetivos deste plano estratégico de intervenção social, o facto da autarquia local ser ou não governada por um executivo eleito pelo mesmo Partido Político do Governo Central, desvalorizando a interferência da política nacional na execução das políticas sociais a nível local. Em síntese, para os atores, o sucesso do projeto social delineado para o Município de Mafra, não se poderá dissociar da intervenção da política partidária local, estando igualmente dependente da concertação social operada entre organizações do setor social do território.

Por último, pedimos aos atores que nos indicassem, relativamente aos 20 objetivos do Plano de Ação Social a implementar no Município de Mafra, quais consideravam ter maior probabilidade de sucesso, e, do mesmo modo, os que consideravam ter menor probabilidade de sucesso na sua implementação (pergunta 10 do questionário). Relativamente a esta questão, a maioria dos objetivos deste plano de intervenção social, são considerados pelos atores como objetivos com maior probabilidade de sucesso, no entanto, do conjunto dos 20 objetivos, 5 deles apresentam, na opinião da maioria dos atores, menores probabilidades de sucesso, são eles: Objetivo 2- “Proporcionar às famílias com 3 ou mais filhos, acesso a benefícios na aquisição de bens e serviços em empresas e entidades sediadas no concelho”; Objetivo 3 – “Proporcionar a todos os munícipes em situação de carência económica e/ou integrados

em agregados familiares numerosos (3 ou mais filhos), o acesso a benefícios na aquisição de bens e serviços através do Cartão Família”; Objetivo 5 – “Acolhimento e apoio à integração de imigrantes através do Centro Local de Imigrantes (CLAII) que funciona em parceria com o Alto Comissariado para as Migrações; Objetivo 6 – “Atuação da Autarquia em parcerias institucionais de base local, como a Rede Social, a CPCJ e o RSI, no diagnóstico, prevenção e atuação no combate à pobreza e exclusão social” e Objetivo 13 – “Apoiar os cidadãos na ocupação dos seus tempos livres, possibilitando-lhes a realização de atividades socialmente profícuas, adaptadas à sua disponibilidade e características de vida, através do Projeto - Bolsa de Voluntariado do Concelho de Mafra”. Os atores justificam da seguinte forma a atribuição de uma menor probabilidade de sucesso aos objetivos em questão:

Objetivo 2- “Proporcionar às famílias com 3 ou mais filhos, acesso a benefícios na aquisição de bens e serviços em empresas e entidades sediadas no concelho” – Medida que depende da adesão das empresas e dos serviços locais, coadjuvada com a pouca expressão de famílias numerosas no concelho;

Objetivo 3 – “Proporcionar a todos os Municípios em situação de carência económica e/ou integrados em agregados familiares numerosos (3 ou mais filhos), o acesso a benefícios na aquisição de bens e serviços através do Cartão Família” – Igualmente, dependente da cooperação entre empresas e município na operacionalização do objetivo, o que se poderá revelar uma dificuldade, resultante da pequena expressão na adesão das empresas à iniciativa, muitas delas também a passar por dificuldades económicas;

Objetivo 5 – “Acolhimento e apoio à integração de Imigrantes através do Centro Local de Imigrantes (CLAII) que funciona em parceria com o Alto Comissariado para as Migrações” - Objetivo que reúne maiores consensos no que se refere à opinião dos atores sobre a menor probabilidade de sucesso na sua implementação, na medida em que, as organizações de solidariedade social do município, para quem o Estado Central transfere as responsabilidades no apoio à integração de imigrantes, não se sentem capacitadas para o desempenho desta missão, à qual a autarquia e os restantes parceiros sociais também não manifestam grande disponibilidade para se associarem;

Objetivo 6 – “Atuação da Autarquia em parcerias institucionais de base local, como a Rede Social, a CPCJ e o RSI, no diagnóstico, prevenção e atuação no combate à pobreza e exclusão social” – Relativamente a este objetivo, também considerado de menor probabilidade de sucesso, nota-se, em simultâneo, uma preocupação dos atores

face à posição em que o classificam, na medida em que o menor sucesso do objetivo é atribuído a diversos fatores resultantes da descoordenação organizativa e de cooperação, nomeadamente, a desarticulação verificada entre parceiros e entre serviços, a escassez de meios humanos profissionais e a falta de uma organização profissionalizada no que se refere, concretamente à entidade CPCJ e à concretização dos procedimentos que envolvem a intervenção de RSI;

Objetivo 13 – “Apoiar os cidadãos na ocupação dos seus tempos livres, possibilitando-lhes a realização de atividades socialmente profícuas, adaptadas à sua disponibilidade e características de vida, através do Projeto - Bolsa de Voluntariado do Concelho de Mafra” – Os atores consideram o objetivo mal divulgado e o projeto que o envolve, localmente pouco dinamizado;

Relativamente aos restantes 15 objetivos do Plano de Ação Social deste município, os atores consideram-nos como sendo objetivos de maiores probabilidades de sucesso na sua implementação e justificam-no da seguinte forma:

Objetivo 1 – “Apoio ao arrendamento habitacional para munícipes em situação de vulnerabilidade económica através do Programa “Arrendar” e do “Mercado Social do “Arrendamento” – Medida cuja operacionalização apenas depende da autarquia, no entanto, ressaltam a necessidade de uma maior clareza na execução do objetivo;

Objetivo 4 – “Oferta de manuais escolares a todas as crianças do 1º ciclo que residam no Concelho e aí frequentem a escola” – Objetivo muito bem acolhido na comunidade local, atraindo também a concordância dos atores por se tratar de uma medida de sucesso com provas dadas igualmente em outros município;

Objetivo 7 – “Distribuição de bens novos ou usados, incluindo bens alimentares, de higiene e limpeza, através do Projeto de Apoio Social *EnFrente*” – Os atores atribuem a este objetivo uma fácil mobilização no envolvimento da comunidade para a sua execução, consistindo num importante serviço de apoio aos mais carenciados;

Objetivo 8 – “Valorizar o papel do idoso na sociedade e contribuir para a melhoria das suas condições de vida, dinamizando redes de apoio, complementando as respostas sociais existentes e promovendo a articulação com a comunidade através do Projeto “Geração SEI (Saber, Experiência e Idade) ” – Objetivo que tem vindo a ser progressivamente desenvolvido e dinamizado face ao crescimento da população idosa no concelho, estando a cultura da valorização do idoso a implementar-se cada vez mais,

tanto ao nível das organizações do setor social, quanto da autarquia e da comunidade local;

Objetivo 9 – “Prestar apoio a jovens e adultos desempregados no acompanhamento do seu percurso de inserção ou reinserção no mercado de trabalho através do GIP de Mafra (Gabinete de apoio à procura de emprego) ” – Medida de apoio aos munícipes que se encontram em situação de desemprego e cujo sucesso se relaciona com a boa coordenação existente entre autarquia, organizações do setor social, empresas e serviços sediados no concelho;

Objetivo 10 – “Realização de Estágios Profissionais destinados a pessoas em situação de desemprego promovidos pelo IEFP em parceria com a Autarquia” – Aproveitando a cooperação entre Autarquia e Governo Central na aplicação de políticas sociais de inserção no mercado de trabalho, coadjuvadas com a utilização de fundos comunitários direcionados para o apoio a situações de desemprego, esta medida é considerada pelos atores como um objetivo com maiores probabilidades de sucesso;

Objetivo 11 – “Possibilitar à população o acesso a consultas na área de saúde mental em articulação com os cuidados de saúde primária através de serviços de psiquiatria no espaço MESMO (Mafra, Espaço de Saúde Mental Ocupacional) ” – Face ao significativo incremento de problemas de saúde do foro psicológico e psico social que atualmente vêm assolando as populações, não sendo o concelho de Mafra exceção, esta medida, incluída na área da saúde mental, apresenta grandes probabilidades de sucesso de implementação, na opinião dos atores;

Objetivo 12 – “Realização de visitas domiciliárias para aferição das reais necessidades das famílias carenciadas através de atendimento personalizado e encaminhamento para as estruturas da comunidade para posterior integração em projetos de trabalho social” – Relativamente a este objetivo, os atores justificam que a sua maior probabilidade de sucesso depende da cooperação entre autarquia, organizações do setor social e forças de segurança, numa ação conjunta que permita a disponibilização de meios humanos para a concretização do projeto;

Objetivo 14 – “Criação de um Parque Habitacional composto por 112 habitações sociais, localizadas em Bairros Sociais para alojamento das famílias em situação de maior vulnerabilidade económico-social” - Para os atores, o sucesso desta medida depende da disponibilidade financeira da autarquia para a concretização deste objetivo;

Objetivo 15 – “Descontos nas mensalidades das modalidades Desportivas promovidas nas instalações municipais para membros do mesmo agregado familiar” – Na opinião dos atores, esta é uma medida que, embora se afaste da maioria dos objetivos de caráter social, apresenta maiores probabilidades de sucesso, dado tratar-se de um incentivo à prática de desporto, muito dinamizada na atualidade. É também, segundo os atores, uma medida de fácil execução;

Objetivo 16 – “Programas destinados à ocupação de tempos livres de crianças e jovens estudantes do Concelho, procurando conciliar os horários de trabalho dos EE, com a aquisição de competências pessoais, sociais e profissionais dos educandos” - Para os atores este é um objetivo de maior probabilidade de sucesso e justificam-no alegando a conjugação de sinergias entre autarquia e organizações de solidariedade social na concretização da medida;

Objetivo 17 – “Atribuição de Bolsas de Estudo para a frequência do Conservatório de Música de Mafra” – Os atores consideram este objetivo com maior probabilidade de sucesso por de tratar de uma medida de fácil execução para a autarquia aproveitando as infraestruturas cedidas para o ensino da música, arte que o executivo municipal pretende dinamizar no concelho, conjugando a tradição ancestral deste município no domínio da música;

Objetivo 18 – “Criação de tarifários de água e saneamento para famílias numerosas e famílias carenciadas” – Os atores consideram este objetivo com maior probabilidade de sucesso, dado ser a tarifa da água neste concelho bastante elevada quando comparada com outros concelhos vizinho, o que implica que qualquer redução neste tarifário, seja uma medida bem-sucedida;

Objetivo 19 – “Redução do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) para imóveis destinados a habitação própria e permanente coincidente com o Domicílio Fiscal do proprietário de acordo com o número de dependentes do agregado familiar” - Para os atores este objetivo apresenta uma maior probabilidade de sucesso por permitir às famílias residentes neste concelho, verem reduzido o IMI das suas habitações que, neste município é presentemente taxado pela percentagem máxima permitida. Os atores consideram também esta medida um incentivo à fixação de residência no concelho;

Objetivo 20 – “Apoio às famílias nas obras de requalificação de habitações em estado de degradação que comprometa a sua habitabilidade” – Medida que alia a missão social à reabilitação urbana do território e que, embora de uma execução um pouco mais complexa que a maioria das anteriores, é considerada pelos atores como sendo também de maior probabilidade de sucesso.

## VIII – Considerações Finais

Nos últimos tempos, as autarquias têm vindo a adquirir uma série de novas competências com consequências que se fazem sentir a diversos níveis e que envolvem vários setores da vida social e das relações sociais que então se desenvolvem (Cerca, 2007). Neste sentido, o Poder Autárquico tem desenvolvido a sua função social, incrementando no território uma visível influência ao redor de outros agentes da comunidade local, envolvendo-os na operacionalização das várias dimensões de responsabilidade social. Em consequência, nos últimos anos tem-se assistido, por parte das autarquias, ao desenvolvimento de diversas ações de caráter social junto das populações, resultantes de uma estratégia de intervenção local conjunta, traduzida na implementação de um projeto social, programado de acordo com as vulnerabilidades diagnosticadas ao nível das comunidades locais.

Nas sociedades contemporâneas, onde imperam modelos de organização social e económica que, no quadro de determinadas conjunturas, promovem a reprodução de desigualdades sociais (Alves, 2012), os governantes socorrem-se das Políticas Sociais como mecanismos de resposta dirigidos a estes fenómenos (Rodrigues et al., 1999), promovendo ações de caráter político e disponibilizando serviços no âmbito da proteção social às populações envolvendo vários agentes sociais locais onde as representações e os valores destes atores, influenciam a execução das políticas públicas, na medida em que constroem a sua própria visão e interpretação sobre o problema social e sobre a forma de o confrontar (Lima D'Áscenzi, 2013).

De facto, a concretização das Políticas Públicas ao nível territorial, incluindo as Políticas Sociais, pressupõe a intervenção e o apoio de diferentes atores sociais dotados de responsabilidades no local, como sejam, entidades que vão desde a esfera da solidariedade social, à política partidária, à segurança, ao ensino ou à cultura locais. No mesmo sentido, em consequência das múltiplas transformações ocorridas nas sociedades atuais no contexto das presentes conjunturas económico-sociais, surgem novos modelos de organização social e económica que vêm promover o desenvolvimento de projetos de caráter político-social que colocam os diferentes atores sociais locais perante, também novos paradigmas de intervenção no domínio da programação e implementação das Políticas Sociais a desenvolver no território.



Decidimos, neste domínio, analisar o papel social da autarquia junto da comunidade local, pela influência que a mesma pode exercer sobre outros agentes de desenvolvimento locais, no sentido de proporcionar um envolvimento da comunidade impondo uma dinâmica de ação alargada a nível coletivo no desempenho de uma missão social conjunta onde as condições espaciais e os contextos de ação implementadora deste projeto social, se apresentam como variáveis determinantes na condução dos resultados da sua implementação.

Reconhece-se que o grau de sucesso de implementação de políticas públicas, incluindo políticas sociais, está dependente de uma diversidade de fatores, que vão desde condições objetivas que envolvem recursos endógenos, a dimensões subjetivas relacionadas com interesses estratégicos dos diferentes atores envolvidos, e que os espaços onde estes atores sociais interagem, são palco de conflito e de disputa e, ao mesmo tempo, de construção e negociação de convergências e sinergias (Silva e Melo, 2000).

Foi neste quadro que desenvolvemos a nossa investigação, procurando encontrar os principais problemas/obstáculos, dilemas e desafios associados à implementação das Políticas Públicas do setor social no Município de Mafra.

A fim de tornar possível este estudo delimitámos a nossa investigação a partir de um objetivo geral que consistia em *antecipar e caracterizar os potenciais obstáculos, dilemas e desafios que envolvem a implementação das políticas do setor social no Município de Mafra*.

Neste sentido, começámos por efetuar a análise estrutural do sistema, identificando as variáveis mais pertinentes para o estudo da implementação das políticas sociais neste município. Prosseguimos com a caracterização individual dos objetivos estratégicos do Plano de Ação Social em execução no território e encontrámos os principais atores com intervenção ativa neste processo de concretização das políticas sociais programadas pela autarquia. Avaliámos a posição dos atores perante os objetivos, o que nos permitiu hierarquizar a sua importância. Encontrámos as ameaças e as oportunidades à concretização deste projeto de intervenção social e identificámos os principais fatores críticos no sucesso da sua implementação e, a partir daí, percebemos quais os objetivos que, face às convergências dos atores, apresentam condições favoráveis à sua implementação.

As principais conclusões retiradas do nosso estudo, tiveram como base um projeto de investigação onde procurámos dar resposta às questões operacionais de

investigação: 1) *Qual o grau de sucesso, expectável, para a implementação das políticas públicas no Município de Mafra;* 2) *Que consensos e que conflitos emergem entre os diferentes atores (autarquia, organizações do terceiro setor, partidos políticos com representação municipal e sociedade civil) face às políticas sociais em implementação ou programadas no Município de Mafra;* 3) *Quais as políticas sociais que poderão vingar e quais as que terão dificuldades na sua implementação face às convergências e divergências apresentadas pelos diferentes atores envolvidos em relação aos meios de que dispõem.*

Uma das primeiras etapas da nossa investigação consistiu em *identificar as políticas sociais em implementação ou preparadas para o Município de Mafra* e os principais atores envolvidos na sua execução.

Encontrámos um conjunto de 20 medidas, maioritariamente de carácter social, (reconhecidas como os objetivos estratégicos de intervenção social programados pela autarquia de Mafra em concertação com os restantes parceiros sociais locais organizados em Rede Social), que, no seu conjunto, formam o Plano de Ação Social do Município em execução no presente mandato autárquico. Analisando a tipologia dos seus objetivos estratégicos, constatamos que os mesmos se incluem, preferencialmente, no setor da ação social, no entanto, congregando, igualmente, medidas que se estendem a outros setores, como, saúde, natalidade, cultura, requalificação urbana, emprego, educação e economia familiar. Desta forma, parece-nos ter a autarquia mafrense, em conjunto com os demais parceiros sociais do município com responsabilidade no setor social, procurado elaborar um Plano de Ação Social para o território que reunisse um conjunto de medidas dirigidas a toda a população e não apenas aos socialmente mais desfavorecidos, dado o seu largo espectro de atuação, resultado de uma estratégia de intervenção, que se pode considerar, de proximidade e dirigida à comunidade local de forma transversal, o que poderá funcionar como fator adjuvante de congregação, contribuindo positivamente para o sucesso de implementação dos objetivos deste Projeto Social.

Posteriormente, propusemo-nos *avaliar o grau de concordância dos diferentes atores sociais do Município de Mafra face às políticas sociais implementadas ou programadas pela autarquia*. O nosso universo de atores envolveu 24 entidades/organizações, de alguma forma ligadas ao setor social do concelho e que se incluem, desde a área social, passando pela governação local e o estado central, pelo ensino e a segurança, chegando à política partidária e à cultura locais. As principais

conclusões a que chegámos neste ponto referem que a maioria dos atores concorda com todos ou quase todos os objetivos do Plano de Ação Social do Município, exibindo, no entanto, um grau de concordância diferenciado, que depende da importância que, individualmente, cada ator atribui aos diferentes objetivos. Do mesmo modo, também a maioria dos atores assume que os objetivos estabelecidos no Plano de Ação Social do Município de Mafra são importantes para satisfazer as necessidades de ordem social diagnosticadas no território, fazendo com que existam níveis de convergência elevados, capazes de potenciar consensos entre atores e formas de cooperação estratégicas coletivas.

Os resultados do nosso estudo permitiram-nos constatar a existência de 4 “atores chave”, assim designados pela posição que ocupam neste sistema, apresentando-se como os atores com maior capacidade de alterar/influenciar o processo de programação e implementação das políticas sociais no município, na medida em que, em relação ao sistema se apresentam muito influentes e pouco dependentes. Referimo-nos, neste caso concreto, ao Instituto de Emprego e Formação Profissional, ao Agrupamento dos Bombeiros Voluntários de Mafra, à Guarda Nacional Republicana de Mafra e ao Agrupamento de Escolas de Mafra, os quais, curiosamente, são atores que dada a natureza das suas funções e a hierarquia da sua tutela, apresentam uma maior dependência em relação ao Estado Central, no entanto, pelo que representam para a sociedade, posicionam-se como “muito influentes” ao nível das estruturas locais. Em contrapartida, existem 9 “atores independentes” que contribuem minimamente para o funcionamento deste sistema por serem pouco influentes e igualmente pouco dependentes. Incluem-se neste grupo, a Comunidade Vida e Paz, uma instituição pouco integrada ao nível da comunidade local; a Liga dos Amigos da Malveira e o Clube Hiper-Ativo, duas associações de carácter lúdico/cultural que sobrevivem essencialmente da quotização e de atividades resultantes do trabalho voluntário; a Associação Beneficente de Intervenção Urbana, uma Instituição Particular de Solidariedade Social ligada à Igreja Evangélica e, deste modo, menos integrada na comunidade envolvente; a Universidade Sénior de Mafra, maioritariamente frequentada pela população sénior pertencente a um estrato socio cultural superior, manifesta alguma autonomia no seio da comunidade; os partidos políticos com representação minoritária nos diferentes órgãos autárquicos (Partido Socialista, Coligação Democrática Unitária, Centro Democrático Social e Bloco de Esquerda), que não apresentam grande expressão nem organização ao nível das estruturas político sociais do concelho. Verificámos também a existência de 6

“atores de ligação”, assim identificados por exercerem grande influência no sistema e, ao mesmo tempo, serem dele muito dependentes. Encontrámos nesta posição, a Câmara Municipal de Mafra, a Associação de Freguesias do Concelho de Mafra, a Comissão de Proteção de Crianças e Jovens do Concelho de Mafra, a Escola Secundária José Saramago, a Santa Casa da Misericórdia de Mafra e o Centro Regional de Segurança Social. Estes atores apresentam uma visível ligação ao setor social no território, sendo de grande importância a sua participação no delineamento da estratégia de intervenção social do concelho, na medida em que, neste grupo de atores se encontram reunidos, por um lado, o poder local, o ensino, a proteção social às crianças e jovens do concelho e o desenvolvimento das respostas sociais no território, e, por outro lado, a presença do representante local do Estado Central ao nível do setor social. Noutro sentido, estes atores encontram-se muito dependentes do sistema, o que poderá conduzir ao seu empenho e cooperação no desenvolvimento de uma ação conjunta na programação e delineamento da estratégia de intervenção social para o território, sendo na sua ação, que se deverá centrar a atenção dos restantes atores envolvidos na programação das políticas sociais do município pela posição e influência que os mesmos ocupam e exercem no sistema. Por fim constatamos a existência de 5 atores que não influenciam a implementação das políticas sociais, mas sofrem a sua influência por serem muito dependentes e pouco influentes. São eles, o Centro Social e Paroquial Nossa Sr.<sup>a</sup> da Conceição da Igreja Nova, o Centro Social e Paroquial do Milharado, a Associação para Reabilitação de Crianças Inadaptadas de Mafra, o Posto de Assistência Social da Malveira e o Partido Social Democrata, atores que pela posição que ocupam no sistema, são também designados de “atores dominados”. Neste grupo de atores encontramos 4 Instituições de Solidariedade Social, cuja própria atividade está dependente de outros atores mais influentes, nomeadamente, da Câmara Municipal, da Associação de Freguesias e do Instituto da Segurança Social. Também o Partido Social Democrata, ator igualmente presente neste grupo, por representar o partido político que sucessivamente vem sendo poder no Município, a sua expressão no território encontra-se inevitavelmente ligada aos órgãos municipais onde se faz representar por maiorias absolutas e, neste sentido, terá a sua presença ao nível da estrutura política concelhia, uma significativa dependência do desempenho dos eleitos locais.

Analisando as relações de força entre os Atores, constatámos que, dos 24 atores deste sistema, 5 revelam maior poder de influência e, portanto, maior força na concretização dos objetivos estratégicos do Plano de Ação Social deste Município: o

Agrupamento dos Bombeiros Voluntários de Mafra, a Associação de Freguesias do Concelho de Mafra, o Agrupamento de Escolas de Mafra, a Guarda Nacional Republicana de Mafra e a Câmara Municipal de Mafra. Neste sentido, percebemos que a possibilidade de concretização dos objetivos do Plano Estratégico de Intervenção Social do Município de Mafra se deve essencialmente à vontade destes atores em função da força que representam no sistema, em muito devida à importância do setor que representam no território, designadamente, o poder local, o ensino e a segurança.

No que respeita às ameaças à concretização dos objetivos, foi dado destaque por parte dos atores à “escassez de recursos financeiros” o que poderá fazer com que diminuam as possibilidades de implementação de alguns dos objetivos deste Plano de Ação Social, sobretudo aqueles que envolvem um maior investimento financeiro. Em contrapartida é vista como uma das principais oportunidades à concretização dos objetivos, a “boa rede de interação entre autarquia, instituições de solidariedade social, escolas e forças de segurança”, numa congregação de sinergias à volta do projeto de ação social do município.

No que se refere à *identificação dos fatores críticos no sucesso de implementação das Políticas Sociais no Município de Mafra, em função do grau de concordância dos atores*, foi considerado pelos atores que existem 4 fatores críticos de sucesso para a concretização dos Objetivos do Plano de Ação Social deste Município, designadamente, a existência de “estabilidade política dos mandatos Autárquicos/Executivo Municipal eleito com maiorias absolutas consecutivas”, “Juntas de Freguesia e Uniões de Freguesia eleitas pelo mesmo Partido Político da Câmara Municipal”, “promoção de parcerias entre Autarquia e Organizações de Solidariedade Social, Escolas e Forças de Segurança” e “coordenação e coesão entre organizações do setor social no exercício das respostas sociais”, onde se regista, por um lado, a intervenção da política partidária local na implementação do projeto social do território e, por outro lado, a sintonia e a cooperação entre organizações do setor social em colaboração com outras entidades locais, no desempenho da sua missão de proteção social à população.

Como último objetivo da nossa investigação, pretendia-se *perceber quais as Políticas Sociais que, face às convergências e/ou divergências dos diferentes atores, apresentam condições para vingar ou, pelo contrário, terão dificuldades em se implementar*. Relativamente a esta questão, a maioria dos objetivos deste plano de intervenção social são considerados pelos atores, como objetivos com grande

probabilidade de sucesso. No entanto, dos vinte objetivos que compõem o Plano de Ação Social do Município de Mafra, os atores atribuem a quatro deles menores probabilidades de sucesso de implementação. Constatamos, neste sentido, que os atores deste sistema convergem fortemente sobre a maioria dos objetivos, excluindo-se 4 objetivos, sobre os quais se verifica que o seu grau de convergência é menor, designadamente, a “atribuição de bolsas para o ensino da música”, a “criação de habitação social em bairros sociais”, a “promoção da prática de desporto através da atribuição de descontos nas modalidades desportivas promovidas pelo município para membros do mesmo agregado familiar” e, com grande distância de posicionamento em termos de concordância dos atores, encontra-se o objetivo “acolhimento e apoio à integração de imigrantes, o que poderá estar relacionado com os recentes fluxos migratórios provenientes de África e do Médio Oriente rumo à Europa que estão a criar um clima de insegurança e instabilidade em todo o Continente Europeu que condiciona a participação e a predisposição das pessoas e das Instituições no acolhimento e integração dos imigrantes.

Podemos, então, afirmar que o Município de Mafra possui um Plano Estratégico de intervenção social em implementação e que o mesmo reúne o consenso da maioria dos atores sociais que participam na sua elaboração e que intervêm na sua execução, sendo conhecido como o seu principal obstáculo de implementação, a escassez de recursos financeiros, e como desafio de execução com maior importância, a cooperação entre a autarquia e os demais parceiros sociais do município numa congregação de esforços conducentes ao desenvolvimento da estratégia de intervenção social mais adequada às necessidades do território. No entanto, a possibilidade de concretizações dos objetivos deste Plano de Ação Social do Município estará em muito dependente do grau de concordância dos atores entre si, em relação à sua posição face aos objetivos estratégicos e em função da força que representam no território e dos meios de que dispõem para o desenvolvimento da sua ação estratégica.

A proximidade dos diferentes atores no que se refere aos objetivos deste plano de intervenção social, torna-se um fator potenciador de consensos mobilizadores e de cooperação entre as diferentes entidades com responsabilidade social no município. Assim, somos em crer que a negociação coletiva dos atores deste sistema de ação é dominada por uma perceção próxima do contexto que envolve a sua visão, relativa ao que consideram as necessidades em termos de programação de políticas sociais, que são comuns a todos e terão originado o desenvolvimento anterior de um projeto em parceria,

consolidado em rede social e resultante de um trabalho de concertação entre parceiros sociais.

Recorrendo ao Método dos Cenários proposto por M. Godet (1993), pensamos que seria um também exercício pertinente, procurar encontrar os cenários mais prováveis de programação e implementação de Políticas Sociais no Município de Mafra em 2025<sup>6</sup>, e os impactos para a população do concelho, servindo como base de reflexão e discussão entre os atores, a antecipação do futuro e as suas consequências para a comunidade local, resultantes da mudança de atores políticos implementada no território e o seu efeito na procura de uma estratégia de intervenção individual ou coletiva que permita alcançar as políticas sociais mais adequadas a um futuro desejado, tanto para o setor social do município, quanto para os próprios munícipes, de acordo com as tendências previsíveis para a evolução da realidade político-social do território.

Neste sentido, o trabalho realizado deixa algumas pistas para investigações futuras, tais como:

- Poderá o Executivo Municipal nesta fase assumir-se como o principal ator ao serviço do setor social do Município, capaz de potenciar a mobilização e o consenso dos restantes atores sociais na programação de um projeto social para o território?

- Existirão entre os atores pertencentes aos vários setores sociais do território, diferentes formas de coordenação e cooperação na mobilização de esforços conducentes ao desenvolvimento de novas estratégias de intervenção social que visem alcançar os objetivos sociais adequados às mudanças diagnosticadas ao nível da comunidade local?

Estas questões poderão constituir o início de uma investigação que nos permita perceber qual o sentido de orientação da estratégia de intervenção social do território numa fase de mudança política ao nível local.

---

<sup>6</sup> 2025 - Ano civil em que, pela limitação de mandatos autárquicos, terminará a governação do atual Presidente do Executivo da Câmara Municipal de Mafra, partindo do princípio que o mesmo se irá recandidatar e que será eleito nos próximos atos eleitorais a decorrer em 2017 e 2021.





## Bibliografia

- ALMEIDA, V. (2011) – *As Instituições Particulares de Solidariedade Social* (1ª Edição), Coimbra – Edições Almedina, S.A.
- ALVES, J. E. (2012), *Sobre a territorialização das políticas sociais. O exemplo do Programa Rede Social: Entre a municipalização e a configuração de um modelo de governação de base local*, IPP, C3I, ISCTE-IUL, CIES-IUL.
- AMARO, R. R. (2000), *Inserção económica de populações desfavorecidas, fator de cidadania*, Sociedade e Trabalho, Vol.8/9, pp 33-40, ISPA.
- AMARO, R. R. (2003), *Desenvolvimento – Um conceito ultrapassado ou em renovação? Da teoria à prática e da prática à teoria*, Cadernos de Estudos Africanos, ISCTE, Lisboa.
- AMARO, R. R. (2009), *Desenvolvimento Local*, in CATTANI, António David, et al, *Dicionário Internacional da Outra Economia*, Edições Almedina, Coimbra.
- BARRETO, A. (2013), *Estado Central e Descentralização: Antecedentes e Evolução, 1974-1984*, in *Análise Social*, 81/82, 191-217.
- BALTAZAR, M. S. (2004), *Políticas Sociais: “solidariedades planeadas”*, Sessão Temática (5) - *Economias, Solidariedades e Políticas Sociais*, VIII Congresso Luso-Afro-brasileiro de Ciências Sociais, 16-18 setembro 2004, Coimbra.
- BARRETO, A. (2013), *Estado Central e Descentralização: Antecedentes e Evolução, 1974-1984*, in *Análise Social*, 81/82, 191-217.
- BARROSO, J. (1997), *O reforço da autonomia das escolas no contexto da territorialização das Políticas Públicas*, *Autonomia e Gestão de Escolas*. – Ministério da Educação.
- BARROSO, J. (1998), *Descentralização e Autonomia: devolver o sentido cívico e comunitário à escola pública*, Colóquio Educação e Sociedade, Fundação Calouste Gulbenkian, nº 4 – Nova série. Out. 1998, p.p.32-58.
- BILHIM, J. (2004), *A Governação nas Autarquias Locais*, Colóquio “Municípios Ação Social e Desenvolvimento Local”, junho 1989, Coimbra.
- BRANCO, F. M. (1994), *Municípios e Políticas Sociais em Portugal (1977-1989)*, Seminário Investigar o Agir, ISSS - Instituto Superior de Serviço Social, SPI – Sociedade Portuguesa de Inovação, Lisboa, junho 1994.
- CALDAS, J. M. C. & PERESTRELO, M. (1998), *Instrumentos de Análise para o Método dos Cenários I: Análise Estrutural*, Dinamia, Centro de Estudos sobre a Mudança Económica, WP1998/09.

- CALDEIRA, D. (2013), *Proteção Civil: Um novo paradigma para o desenvolvimento local*. *e-LP Engineering and Technology Journal*, América do Norte, 3, feb. 2013. Acesso em <http://revistas.ulusofona.pt/index.php/revistae-lp/article/view/3172/2357> (consultado a 15 de janeiro de 2016).
- CARVALHO, M. I. & PINTO, C. (2014), *Serviço Social – Teorias e Práticas* (1ª Edição), Lisboa – Pactor – Edições de Ciências Sociais, Forenses e da Educação.
- CARVALHO, M. L. &, BARBOSA, T. R. C. G. &, SOARES, J. B. (2010), *Implementação de Política Pública: Uma abordagem Teórica e Crítica*, Colóquio Internacional sobre Gestión Universitária en América del Sul, 8-10 Diciembre 2010, Mar del Plata.
- CEITIL, M. (2008), *Gestão de Recursos Humanos para o Séc. XXI* (1ª Edição), Lisboa, Edições Silabo, Lda.
- CERCA, I. M. L. O. (2007), *Poder Local e Educação: Que relação? A Descentralização de Competências Educativas para o Poder Local*, Dissertação de Mestrado em Sociologia, Políticas Locais e Decentralização: As novas áreas do social; Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra [www.esec.pt/cdi/ebooks/docentes/I\\_Cerca/Tese%20mestrado.pdf](http://www.esec.pt/cdi/ebooks/docentes/I_Cerca/Tese%20mestrado.pdf) (consultado a 10 de outubro de 2015).
- CARMO, H. (2011), *Problemas Sociais Contemporâneos*, Lisboa, Universidade Aberta.
- CORREIA, A. M. R. & MESQUITA, A. (2013), *Mestrados & Doutoramentos – Estratégias para a elaboração de trabalhos científicos: o desafio da excelência*. Porto: Vida Económica, Grupo Editorial.
- COUTINHO, C. P. (2014), *Metodologia de Investigação em Ciências Sociais e Humanas – Teoria e Prática* (2ª Edição), Coimbra: Edições Almedina, Lda.
- CRUZ, N. F. & MARQUES, R.C. (2011), *Índices de Governança Municipal: Utilidade e Exequibilidade*, 8º Congresso nacional da Administração Pública – Desafios e Soluções, Instituto Nacional da Administração Pública, I.P., 21-22 de Nov. 2011.
- FACHADA, M. O. (2012), *Psicologia das Relações interpessoais* (2ª Edição), Lisboa - Edições Silabo, Lda,
- FACHADA, M. O. (2014), *Liderança – A Prática da Liderança – A Liderança na Prática* (2ª Edição), Lisboa - Edições Silabo, Lda.
- FELIZES, J. (2000), *Três abordagens do Poder Local enquanto formas diferenciadas de construção das identidades – uma breve exploração*, IV Congresso Português de Sociologia, 17-19 abril 2000, Coimbra.
- FERNANDES, A. S. (1999), *Descentralização Educativa e Intervenção Municipal*, *Noesis*, nº 50, 21-25.

FERNANDES, A. T. & CASTRO, C. & MARON, J. (2013), *Desafios para Implementação de Políticas Públicas: Intersectorialidade e Regionalização*, VI Congresso CONSAD de Gestão Pública, Centro de Congressos Ulysses Guimarães, 16 a 18 abril 2013, Brasília.

FERNANDES, J. G. (2011), *A Gestão de Recursos Humanos nas Organizações sem Fins Lucrativos – O caso da APPACDM do Porto*, Dissertação de Mestrado em Economia e Gestão de Recursos Humanos: As novas áreas do social – Faculdade de Economia, Universidade do Porto. <http://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/57294/2/AGRHnasOSFLJliaGonalvesFernandes.pdf> (consultado a 11 de novembro de 2015)

FERNANDES, S. A. A. (2012), *A Autarquia Local, o Estado e a Sociedade Civil: Uma abordagem baseada em Maфра*, Dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais, Área de Especialização em Ciência Política, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.

FERREIRA, S. (2004), *O papel do movimento social das Organizações do Terceiro Setor em Portugal*”, <http://www4.fe.uc.pt/cec/comunicacaosfaps.pdf> (consultado a 10 de abril de 2015).

FERREIRA, S. (2009), *Governança Local*, CATTANI, António David, *et all*, *Dicionário Internacional da Outra Economia*, Coimbra: Edições Almedina.

FIALHO, J. & SILVA, C. & SARAGOÇA, J. (Coord), (2015), *Diagnóstico Social – Teoria, Metodologia e Casos Práticos*, 1ª edição, Lisboa, Edições Sílabo.

FIGUEIRA, J. (2005), *Estão lá fora à nossa espera! Práticas e Experiências da Profissão de Sociólogo*, Ciclo de Conferências, Sociologia, Ciência e Profissão, APS, Évora: Universidade de Évora.

FLEURY, S. (2004), Políticas Sociais e Democratização do Poder Local. In: VERGARA, S. C. & CORREA, V. L. A. (Orgs.). *Propostas para uma Gestão Pública Municipal Efetiva*, (p.p. 91-115), 2ª Edição, Rio de Janeiro: Ed. FGV.

FONSECA, F. T. (coord). (2005), *O Poder Local em Tempo de Globalização: Uma história e um futuro*, Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.

FRANCO, R. C., *et all* (2005), *O Setor não lucrativo português: numa perspetiva comparada*, Universidade Católica Portuguesa- Faculdade de Economia e Gestão, [http://www.ccss.jhu.edu/pdfs/CNP/CNP\\_Portugal\\_Nat\\_Rpt\\_Portuguese.pdf](http://www.ccss.jhu.edu/pdfs/CNP/CNP_Portugal_Nat_Rpt_Portuguese.pdf) (consultado a 5 de dezembro de 2015).

GODET, M. (1993). *Manual de Prospetiva Estratégica, Da antecipação à ação*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.

GOMES, C. A. (2003), *Territórios Educativos: Poderes e Mitos*, Dissertação de Mestrado em Sociologia, Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra.

GONÇALVES, E. D. (2007). *Profissionalização, identidade e definição de competências dos Sociólogos na Administração Pública*, O Estado da Sociologia em Portugal: Formação, Investigação e Profissionalização. Lisboa, Associação Portuguesa de Sociologia.

GUERRA, I. C. (1999), *A Nova Ação Social: Certezas e Perplexidades in Ação Social em debate*, Direção Geral de Ação Social, Núcleo de Documentação Técnica e Divulgação.

GUERRA, I. C. (2000), *Reflexões sobre os Métodos e Técnicas de Planeamento: ação coletiva e “jogo estratégico de atores”*, IV Congresso Português de Sociologia, Coimbra, 17-19 de abril, 2000.

GUERRA, I. C., (2002), *Fundamentos e Processos de Uma Sociologia de Ação: O Planeamento em Ciências Sociais* (2ª Edição), Cascais, Principia Editora, Lda.

GUERRA, I. C., (2006), *Pesquisa Qualitativa e Análise de Conteúdo: Sentidos e formas de uso* (1ª Edição), Cascais: Principia Editora, Lda.

GUERRA, I. C., (2006), *Participação e Ação Coletiva: Interesses, Conflitos e Consensos* (1ª Edição), Cascais: Principia Editora, Lda.

HESPANHA, P. (2008), *Políticas Sociais: Novas abordagens, novos desafios*, CES/FEUC, Portugal.

HILL, M. M. & HILL, A. (2012), *Investigação por Questionário*, Lisboa: Edições Silabo, Lda.

KISSLER, L. & HEIDEMANN, F. G., (2006), *Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?* RAP, Rio de Janeiro 40(3):479-99, maio/Jun.2006.

LIMA, L. L. & D'Ascenzi, L. (2013). Implementação de Políticas Públicas: perspectivas analíticas, *Revista de Sociologia e Política*, V. 21, Nº 48, 101-110.

MACHADO, J. et al (2014), *Municípios, Educação e Desenvolvimento Local* (1ª Edição). Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.

MADEC, A. & MURARD, N. (1995), *Cidadania e Políticas Sociais*. Lisboa: Biblioteca Básica de Ciência e Cultura, Instituto Piaget.

MARQUES, A. P. S (2013), *Turismo e estratégia de atores: o caso da cidade de Évora*, Departamento de Sociologia/Escola de Ciências Sociais da Universidade de Évora.

MARTINS, A., PARDAL, L. & DIAS, C. (2008), *Representações Sociais e Estratégias Escolares: a voz dos alunos do ensino-técnico profissional de Portugal e de Moçambique* (1ª Edição), Aveiro, Universidade de Aveiro.

MCGUIRE, D. & JORGENSEN, K. M. (2011), *Human Resource Development – theory & practice* (First Published), London – Sage Publications, Ltd.

MOTA, L. F. O. (2010), *Implementação de Políticas Públicas em Quadros de Public Governance – Colaboração Inter-Organizacional como Fator-Chave: O caso das Novas Oportunidades do Distrito de Lisboa*, Dissertação de Mestrado em Sociologia, Ramo Sociologia das Organizações e do Trabalho, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa.

MOZZICAFREDDO, J. (1992), O Estado Providência em Portugal: Estratégias contraditórias, *Revista Sociologia Problemas e Práticas*, nº 12, p.p 57-89.

NETO, P. & SERRANO, M. M. (coord), (2015), *Políticas Públicas, Economia e Sociedade: Contributos para a definição de Políticas no período 2014-2020*, Alcochete: Smartbook – Nexo Literário (NL).

NEVES, A. (2010), *Governança Pública em Rede: Uma aplicação a Portugal* (1ª Edição), Lisboa: Edições Silabo, Lda.

NEVES, T. (coord.), CRUZ, I. & SILVA, M. R. (2010), *Ação Social no combate à Pobreza e Exclusão Social*, Porto: Legis Editora.

OLIVARES, P.A. (2014). La Prospetiva en la Construcción Local de Políticas Públicas, *Revista de Estudios Políticos y estratégicos*, 2(1), 28-49.

OLIVEIRA, E. R. & FERREIRA, P. (2014), *Métodos de Investigação: Da Interrogação à Descoberta Científica* (1ª Edição), Porto: Vida Económica, Editorial, S.A.

PEREIRA, S. C. S. (2013), *Práticas de Gestão de Recursos Humanos nas IPSS* - Dissertação de Mestrado em Gestão das Organizações, Ramo de Gestão de Empresas – Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto.  
[http://recipp.ipp.pt/bitstream/10400.22/1976/1/DM\\_SusanaPereira\\_2013.pdf](http://recipp.ipp.pt/bitstream/10400.22/1976/1/DM_SusanaPereira_2013.pdf)  
(consultado a 5 de março de 2016).

PERESTRELO, M. & CALDAS, J. M. C. (1996), Estratégia de Atores: Prospetiva e Avaliação, *Sociologia, Problemas e Práticas*, nº22, pp.81-94.

PERESTRELO, M. (1999), *Prospetiva: Planeamento Estratégico e Avaliação*, 1º Congresso em Portugal sobre Planeamento e Avaliação de Impactos Sociais, Grândola, 6 a 9 setembro 1999.

PERESTRELO, M., MOURA, D. & AMOR, T. (1999), *Análise da Estratégia de Atores na Zona Oeste: Interações, Conflitos e Consensos*, 1º Congresso em Portugal sobre Planeamento e Avaliação de Impactos Sociais, Grândola, 6 a 9 setembro 1999.

PERESTRELO, M. & CALDAS, J. M. C. (2000), *Instrumentos de Análise para o Método dos Cenários II: Estratégia de Atores*, Dinamia, Centro de Estudos sobre a Mudança Económica, WP2000/17.

PYRES, J. E. (2009), *Human Resources Management for Public and Nonprofit Organizations : a strategic approach*, San Francisco: Jossey-Bass.

QUIVY, R. & CAMPENHOUDT, L. V. (2013), *Manual de Investigação em Ciências Sociais: Trajetos* (6ª Edição), Gradiva Publicações, S.A.

RAMALHO, J., RODRIGUES, J. J. M. & SANTOS, M. J. (2014) – *Responsabilidade Social em contexto Local*, Responsabilidade Social na Governação, nas Empresas e nas Organizações não Empresariais, Coimbra: Edições Almedina, S.A, 75-105.

REILLY, P. & WILLIAMS, T. (2012) – *Desenvolvimento Estratégico em Recursos Humanos* (1ª Edição), Lisboa – Monitor – Projetos e Edições, Lda.

RIBEIRO, J. M. (1997), *Prospetiva e Cenários*. Uma breve introdução metodológica, *Série “Prospetiva – Métodos e Aplicações”, n.º 1*, Lisboa: Departamento de Prospetiva e Planeamento.

RIBEIRO, L. B. S. (2011), *O Serviço Social nas Autarquias e a sua importância para o Desenvolvimento Social Local. A Ação da Assistente Social na Câmara Municipal da Batalha*, Dissertação de Mestrado em Serviço Social, Coimbra: Escola Superior de Altos Estudos, Instituto Superior Miguel Torga.

[http://repositorio.ismt.pt/bitstream/123456789/191/1/Relat%C3%B3rio\\_Mestrado\\_SS.pdf](http://repositorio.ismt.pt/bitstream/123456789/191/1/Relat%C3%B3rio_Mestrado_SS.pdf) (consultado a 12 de fevereiro de 2016).

RIBEIRO, M. M. C. R. M. (2015), *Parques de Ciência e Tecnologia e desenvolvimento regional: Diagnóstico Sociológico Prospetivo, Jogo de Atores e Futuros Possíveis para o Tagusvalley*, Dissertação de Mestrado em Sociologia, Área de Especialização em Recursos Humanos e Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Évora.

ROCHA, J. A. O. (2010), *Gestão do Processo Político e Políticas Públicas*, Lisboa: Escolar Editora.

RODRIGUES, E. V. et al, (1999), *Políticas Sociais e exclusão em Portugal*, *Sociologia: Problemas e Práticas*, n.º 31, Lisboa: CIES e Celta Editora, p.39-67.

RODRIGUES, E. V. (2001), *O Estado e as Políticas Sociais em Portugal: discussão teórica e empírica em torno do Rendimento Social de Inserção*, *Sociologia: Revista do Departamento de Sociologia da FLUP*, Vol.XX, 2010, p.191-230.

RODRIGUES, M. L. (coord), (2014), *Exercícios de Análise de Políticas Públicas*, (1ª Edição), Lisboa: Imprensa Nacional, Casa da Moeda e ISCTE-IUL.

RODRIGUES, M. L. & SILVA, P. A. (coord), (2014), *Políticas Públicas em Portugal*, Lisboa: Imprensa Nacional, Casa da Moeda e ISCTE-IUL.

RODRIGUES, F. (coord), (2003), *Ação Social na área da Exclusão Social*, Lisboa: Universidade Aberta.

RUIVO, F. (1990), *Local e Política em Portugal: o Poder Local na Mediação entre Centro e Periferia*, *Revista Crítica das Ciências Sociais*, n.º 30, 75-95, CES/FEUC.

RUIVO, F. (1991), *Um Estado Labiríntico: a propósito das relações entre o Poder Central e o Poder Local em Portugal*, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 33, p.p 189-200.

RUIVO, F. (2000), *O Estado Labiríntico. O poder relacional entre Poderes Local e Central em Portugal*, Porto: Edições Afrontamento.

RUIVO, F. (2002), *Poder Local e Exclusão Social*, Coimbra: Quarteto.

RUIVO, F. (2002), Localização de Políticas Públicas, *Oficina de CES*, nº 178, Coimbra: CES/FEUC.

RUIVO, F. & FRANCISCO, D. (2002), *O Poder Local entre Centro e Periferias*, Coimbra: Quarteto.

SA, J. & PEQUITO, C. (2015), *Capital Social, Economia Social e Qualidade da Democracia em Portugal*, Lisboa: Campo da Comunicação.

SA, L. (2000), *Introdução ao Direito das Autarquias Locais*, Lisboa: Universidade Aberta.

SANCHEZ, L. (2005), *Diagnóstico Social Participativo*, Programa de fortalecimento técnico de los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP), Fundación Escuela de Gerencia Social, Caracas, Venezuela.

SANTOS, A. J. R. (2008), *Gestão Estratégica: Conceitos, modelos e instrumentos*, Lisboa, Escolar Editora.

SANTOS, M. J., et al (Org.) (2014), *Responsabilidade Social na Governação, nas Empresas e nas Organizações não Empresariais* (1ª Edição), Coimbra: Edições Almedina, S.A

SANTOS, M. J. (Coord.) (2015), *Inovação Social e Desenvolvimento – Reflexões e Estudos de Caso* (1ª Edição), Lisboa: Editora RH, Lda.

SARAGOÇA, J. (2010), *Governo Eletrónico Local: Diagnóstico Sociológico, Estratégia de Atores e Futuros Possíveis para o Distrito de Évora*, Dissertação de Doutoramento em Sociologia, Universidade de Évora.

SARAGOÇA, J. (2012), *Diagnóstico e Prospetiva Social, (Apontamentos)*, Évora: Universidade de Évora, Escola das Ciências Sociais.

SCHMIDT, L., SEIXAS, J. & BAIXINHO, A. (2014), *Governação de Proximidade: As Juntas de Freguesia de Lisboa* (1ª Edição), Imprensa Nacional Casa da Moeda, Lisboa.

SEGATTO, C. I. (2012), *Análise da Implementação de Políticas Públicas: O programa de Alfabetização na Idade Certa em dois municípios Cearenses*, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Brasil.

SERRANO, M. M. & URZE, P. (Coord) (2013), *Espaço, Perspetivas Multidisciplinares sobre a Construção dos Territórios*, Lisboa: Edições Silabo, Lda.

SERRANO, M. M. & URZE, P. (Coord) (2015), *Inovações, Organizações e Trabalho, Estudos de Caso*, Lisboa: Edições Silabo, Lda.

SILVA, C. & FIALHO, J. & SARAGOÇA, J. (Coord), (2013), *Iniciação à Análise de Redes Sociais, Casos Práticos e Procedimentos com UCINET*, Escola das Ciências Sociais da Universidade de Évora, Caleidoscópio, Edições e Artes Gráficas, S.A.

SILVA, F. (2005), *Escalas do Poder das Cidades aos Campos*, in, *Fonseca, Fernando Taveira da (coord), (2005), O Poder Local em Tempo de Globalização, Uma história e um futuro*, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, 75-95.

SILVA, P. L. B. & MELO, M. A. B. (2000), *O Processo de implementação de Políticas Públicas no Brasil: Características e determinantes da avaliação de Programas e Projetos*, Universidade Estadual de Campinas, UNICAMP, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP, caderno nº 48.

SOEIRO, M. A. S. (2010), *Envelhecimento Português, Desafios Contemporâneos – Políticas e Programas Sociais (Estudo de Caso)*, Dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais, Área de Especialização: Globalização e Ambiente, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.

SOUSA, M. J. & BATISTA, C. S. (2011), *Como Fazer Investigação, Dissertações, Teses e Relatórios* (4ª Edição). Lisboa: LIDEL, edições técnicas, Lda.

SOUZA, C. (2006), Políticas Públicas: uma revisão da literatura, *Sociologias*, Porto Alegre, Ano 8, nº 16, 20-45.

#### **Periódicos regionais:**

Boletim Municipal “Mafra Notícias” (2014), Câmara Municipal de Mafra, dezembro 2014.

Boletim Cultural 97, Câmara Municipal de Mafra, abril 1998

PRISMA, revista mensal (2014 a), “Fexpomalveira 2014”, nº8, agosto 2014.

PRISMA, revista mensal, (2014 b), “Entrevista – Presidente da Câmara Municipal de Mafra”, nº12, dezembro 2014.

#### **Documentos Municipais:**

Rede Social de Mafra (2013) - *Diagnóstico Social do Concelho de Mafra*, 21 de maio 2013.

Rede Social de Mafra (2015) - *Diagnóstico Social do Concelho de Mafra*, Dez. 2015.

Jornal Regional, *D aqui* (2016), Ano IV, nº 89, abril 2016

#### **Legislação:**

*Decreto-Lei nº 30/2015, de 12 de fevereiro*

*Art.º239, Constituição da República Portuguesa; 1976*

#### **Sites Consultados**

<http://www.cm-mafra.pt/pt/municipio/executivo-municipal>

<http://www.cm-mafra.pt/pt/municipio/assembleia-municipal/composicao.er.cies.iscte-iul.pt/sites/.../Lista%20Presidentes%20de%20câmaras.pdf>



## **Anexos**



No seguimento da investigação integrada no Projeto de Dissertação conducente ao grau Mestre, *“Políticas Sociais no Município de Mafra: desafios e possibilidades de implementação sob o olhar da Sociologia”* que me encontro a desenvolver na Universidade de Évora, vinha pela presente solicitar a vossa prestimosa colaboração na realização desta investigação através da resposta à entrevista que vos apresento em anexo.

A referida entrevista de caráter exploratório integrada no trabalho de pesquisa, destina-se exclusivamente à recolha de informações que nos pareçam úteis ao nosso processo de investigação, designadamente, permitir o levantamento da realidade social do local e o respetivo desempenho da autarquia em função das necessidades sociais aí diagnosticadas.

Neste sentido, pelo vosso conhecimento e envolvimento na programação da estratégia de intervenção social do Município, seja por via das funções que atualmente desempenham, seja pelas que já terão assumido em tempos recentes, ligadas, nomeadamente, ao setor social ou à Política local, conforme o caso, a vossa colaboração apresentar-se-á fundamental para a prossecução deste estudo que envolve a programação e implementação de Políticas Sociais no Município de Mafra.

Junto, em anexo, o documento que valida a minha investigação integrada no Projeto de Dissertação conducente ao grau Mestre na referida Universidade.

Certa de que poderei contar com a vossa prestimosa colaboração, agradeço desde já a disponibilidade manifestada e o acolhimento dado a este meu pedido.

Com os meus melhores cumprimentos e agradecimentos

Atentamente

*Carla Galvão*



## **Entrevista**

**1** - De um modo geral, e de acordo com o seu contacto com o setor social no Município de Mafra, como avalia a realidade social deste território?

**2** - Qual a sua opinião em relação ao desempenho da autarquia enquanto representante local do poder estatal, no seu papel de entidade gestora e mediadora no processo de intervenção estratégica ao nível das políticas públicas adequadas à realidade social do município?

**3** – Que outros atores sociais locais são parceiros da autarquia no delineamento do plano estratégico de intervenção social para o território, influenciando o processo de programação e implementação das políticas sociais no Município de Mafra?

**4** – De acordo com o seu conhecimento e experiência sobre realidade social deste território, que fatores poderão, em sua opinião, exercer um efeito favorável, contribuindo de forma positiva para a implementação das políticas sociais programadas para o Município de Mafra? E que fatores exercem um efeito contrário, funcionando como obstáculo que dificulta ou impede o sucesso das políticas públicas do setor social delineadas para o território.

Obrigada pela colaboração



## QUESTIONÁRIO

O presente Questionário insere-se numa investigação realizada no âmbito do Mestrado em Sociologia (vertente de Recursos Humanos e Desenvolvimento Sustentável) da Universidade de Évora sob o título, *“Políticas Sociais no Município de Mafra: desafios e possibilidades de implementação sob o olhar da Sociologia”*.

A nossa finalidade é **antecipar e caracterizar os principais obstáculos, dilemas e desafios que envolvem a implementação das políticas públicas do setor social no Município de Mafra.**

Considerando que a sua colaboração será determinante para a qualidade da nossa investigação, solicitamos e muito agradecemos que responda ao questionário que lhe enviamos. Este instrumento destina-se exclusivamente à recolha de informações necessárias à investigação, pelo que asseguramos a confidencialidade, o anonimato das respostas e comprometemo-nos a usar os dados recolhidos apenas no contexto da presente investigação.

Em caso de dúvida, queira fazer o favor de contactar a autora do estudo (p/correio eletrónico ou telemóvel).

Certa que poderei contar com a sua colaboração, agradeço desde já a disponibilidade manifestada e o acolhimento a este meu pedido.

A Mestranda,

*Carla Galvão*

Anexo 2

QUESTIONÁRIO

1- Enquanto representante de uma Entidade/Organização com ligação ao Setor Social do Município de Mafra, refira em que medida concorda ou discorda com os objetivos das Políticas Sociais programadas pela Autarquia para o Município de Mafra.

[Considere a seguinte escala: -4 = Discordo absolutamente com o Objetivo; -3 = Discordo fortemente com o Objetivo; -2 = Discordo com o Objetivo; -1 = Discordo pouco com o Objetivo; 0 = Não concordo nem discordo com o objetivo; 1 = Concordo pouco com o Objetivo; 2 = Concordo com o Objetivo; 3 = Concordo muito com o Objetivo; 4 = Concordo plenamente com o Objetivo]

Objetivos das Políticas Sociais implementadas pela Autarquia	Discordância				--	Concordância			
	-4	-3	-2	-1	0	1	2	3	4
1- Apoio ao arrendamento habitacional para munícipes em situação de vulnerabilidade económica através do Programa “Arrendar” e do “Mercado Social do “Arrendamento”.									
2- Proporcionar às famílias com 3 ou mais filhos, acesso a benefícios na aquisição de bens e serviços em empresas e entidades sediadas no Concelho.									
3- Proporcionar a todos os munícipes em situação de carência económica e/ou integrados em agregados familiares numerosos (3ou mais filhos), o acesso a benefícios na aquisição de bens e serviços através do “Cartão Família”									
4- Oferta de manuais escolares a todas as crianças do 1º ciclo que residam no Concelho e aí frequentem a escola.									
5- Acolhimento e apoio à integração de Imigrantes através do Centro Local de Imigrantes (CLAII) que funciona em parceria com o Alto Comissariado para as Migrações.									
6- Atuação da Autarquia em parcerias institucionais de base local, como a Rede Social, a CPCJ e o RSI, no Diagnostico, Prevenção e atuação no combate à pobreza e exclusão social.									
7- Distribuição de bens novos ou usados, incluindo bens alimentares, de higiene e limpeza, através do Projeto de Apoio Social “EnFrente”.									
8- Valorizar o papel do idoso na sociedade e contribuir para a melhoria das suas condições de vida, dinamizando redes de apoio, complementando as respostas sociais existentes e promovendo a articulação com a comunidade através do Projeto “Geração SEI (Saber, Experiência e Idade)									
9- Prestar apoio a jovens e adultos desempregados no acompanhamento do seu percurso de inserção ou reinserção no mercado de trabalho através do GIP de Mafra (Gabinete de apoio à procura de emprego).									
10- Realização de Estágios Profissionais destinados a pessoas em situação de desemprego promovidos pelo IEFP em parceria com a Autarquia.									
11- Possibilitar à população o acesso a consultas na área de saúde mental em articulação com os cuidados de saúde primária através de serviços de psiquiatria no espaço MESMO (Mafra, Espaço de Saúde Mental Ocupacional).									
12- Realização de visitas domiciliárias para aferição das reais necessidades das famílias carenciadas através de atendimento personalizado e encaminhamento para as estruturas da comunidade para posterior integração em projetos de trabalho social.									

[continua]

[continuação]

Objetivos das Políticas Sociais implementadas pela Autarquia	Discordância				--	Concordância			
	-4	-3	-2	-1	0	1	2	3	4
13- Apoiar os cidadãos na ocupação dos seus tempos livres, possibilitando-lhes a realização de atividades socialmente proffcuas, adaptadas à sua disponibilidade e características de vida, através do Projeto “Bolsa de Voluntariado do Concelho de Mafra”									
14- Criação de um Parque Habitacional composto por 112 habitações sociais, localizadas em Bairros Sociais para alojamento das famílias em situação de maior vulnerabilidade económico-social.									
15- Descontos nas mensalidades das modalidades Desportivas promovidas nas instalações municipais para membros do mesmo agregado familiar.									
16- Programas destinados à ocupação de tempos livres de crianças e jovens estudantes do Concelho, procurando conciliar os horários de trabalho dos EE, com a aquisição de competências pessoais, sociais e profissionais dos educandos.									
17- Atribuição de Bolsas de Estudo para a frequência do Conservatório de Música de Mafra.									
18- Criação de tarifários de água e saneamento para famílias numerosas e famílias carenciadas									
19- Redução do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) para imóveis destinados a habitação própria e permanente coincidente com o Domicilio Fiscal do proprietário de acordo com o número de dependentes do agregado familiar									
20- Apoio às famílias nas obras de requalificação de habitações em estado de degradação que comprometa a sua habitabilidade.									

**2- Como representante de uma Entidade/Organização com ligação ao Setor Social do Município de Mafra e conhecedor da realidade social envolvente, avaliar se os objetivos das Políticas Sociais programadas pela Autarquia para o Município são adequados às necessidades dos municípios.**

[Considere a Escala]: **0** – Nada adequado (às necessidades dos Municípios); **1** – Muito pouco adequado ... ; **2** – Pouco adequado ... ; **3** – Adequado ... ; **4** – Muito adequado ... ; **5** – Totalmente adequado ...

Objetivos das Políticas Sociais implementadas pela Autarquia de Mafra	Escala					
	0	1	2	3	4	5
1- Apoio ao arrendamento habitacional para municípios em situação de vulnerabilidade económica através do Programa “Arrendar” e do “Mercado Social do “Arrendamento”.						
2- Proporcionar às famílias com 3 ou mais filhos, acesso a benefícios na aquisição de bens e serviços em empresas e entidades sediadas no Concelho.						
3- Proporcionar a todos os municípios em situação de carência económica e/ou integrados em agregados familiares numerosos (3ou mais filhos), o acesso a benefícios na aquisição de bens e serviços através do “Cartão Família”.						
4- Oferta de manuais escolares a todas as crianças do 1º ciclo que residam no Concelho e aí frequentem a escola.						
5- Acolhimento e apoio à integração de Imigrantes através do Centro Local de Imigrantes (CLAII) que funciona em parceria com o Alto Comissariado para as Migrações.						
6- Atuação da Autarquia em parcerias institucionais de base local, como a Rede Social, a CPCJ e o RSI, no Diagnóstico, Prevenção e atuação no combate à pobreza e exclusão social.						
7- Distribuição de bens novos ou usados, incluindo bens alimentares, de higiene e limpeza, através do Projeto de Apoio Social “EnFrente”.						
8- Valorizar o papel do idoso na sociedade e contribuir para a melhoria das suas condições de vida, dinamizando redes de apoio, complementando as respostas sociais existentes e promovendo a articulação com a comunidade através do Projeto “Geração SEI (Saber, Experiência e Idade)						
9- Prestar apoio a jovens e adultos desempregados no acompanhamento do seu percurso de inserção ou reinserção no mercado de trabalho através do GIP de Mafra (Gabinete de apoio à procura de emprego)						
10- Realização de Estágios Profissionais destinados a pessoas em situação de desemprego promovidos pelo IEFP em parceria com a Autarquia.						
11- Possibilitar à população o acesso a consultas na área de saúde mental em articulação com os cuidados de saúde primária através de serviços de psiquiatria no espaço MESMO (Mafra, Espaço de Saúde Mental Ocupacional).						
12- Realização de visitas domiciliárias para aferição das reais necessidades das famílias carenciadas através de atendimento personalizado e encaminhamento para as estruturas da comunidade para posterior integração em projetos de trabalho social.						
13- Apoiar os cidadãos na ocupação dos seus tempos livres, possibilitando-lhes a realização de atividades socialmente profícuas, adaptadas à sua disponibilidade e características de vida, através do Projeto “Bolsa de Voluntariado do Concelho de Mafra”						
14- Criação de um Parque Habitacional composto por 112 habitações sociais, localizadas em Bairros Sociais para alojamento das famílias em situação de maior vulnerabilidade económico-social.						
15- Descontos nas mensalidades das modalidades Desportivas promovidas nas instalações municipais para membros do mesmo agregado familiar						
16- Programas destinados à ocupação de tempos livres de crianças e jovens estudantes do Concelho, procurando conciliar os horários de trabalho dos EE, com a aquisição de competências pessoais, sociais e profissionais dos educandos.						
17- Atribuição de Bolsas de Estudo para a frequência do Conservatório de Música de Mafra.						
18- Criação de tarifários de água e saneamento para famílias numerosas e famílias carenciadas.						
19- Redução do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) para imóveis destinados a habitação própria e permanente coincidente com o Domicílio Fiscal do proprietário de acordo com o número de dependentes do agregado familiar						
20- Apoio às famílias nas obras de requalificação de habitações em estado de degradação que comprometa a sua habitabilidade.						

3- Como representante de uma Entidade/Organização com ligação ao Setor Social no Concelho de Mafra, em quais dos seguintes objetivos que integram o Plano de Ação Social programado pela Autarquia para o Município de Mafra, a Entidade/Organização que representa, participa na execução do mesmo.

[Considere a Escala]: 0 – Não participa (na execução) [-]; 1 – Participa muito pouco ... [+] ; 2 - Participa moderadamente ... [++]; 3 - Participa muito ... [+++]

Objetivos das Políticas Sociais implementadas pela Autarquia de Mafra	Escala			
	0	1	2	3
1- Apoio ao arrendamento habitacional para munícipes em situação de vulnerabilidade económica através do Programa “Arrendar” e do “Mercado Social do “Arrendamento”.				
2- Proporcionar às famílias com 3 ou mais filhos, acesso a benefícios na aquisição de bens e serviços em empresas e entidades sediadas no Concelho.				
3- Proporcionar a todos os munícipes em situação de carência económica e/ou integrados em agregados familiares numerosos (3ou mais filhos), o acesso a benefícios na aquisição de bens e serviços através do “Cartão Família”.				
4- Oferta de manuais escolares a todas as crianças do 1º ciclo que residam no Concelho e aí frequentem a escola.				
5- Acolhimento e apoio à integração de Imigrantes através do Centro Local de Imigrantes (CLAII) que funciona em parceria com o Alto Comissariado para as Migrações.				
6- Atuação da Autarquia em parcerias institucionais de base local, como a Rede Social, a CPCJ e o RSI, no Diagnostico, Prevenção e atuação no combate à pobreza e exclusão social.				
7- Distribuição de bens novos ou usados, incluindo bens alimentares, de higiene e limpeza, através do Projeto de Apoio Social “EnFrente”.				
8- Valorizar o papel do idoso na sociedade e contribuir para a melhoria das suas condições de vida, dinamizando redes de apoio, complementando as respostas sociais existentes e promovendo a articulação com a comunidade através do Projeto “Geração SEI (Saber, Experiência e Idade)				
9- Prestar apoio a jovens e adultos desempregados no acompanhamento do seu percurso de inserção ou reinserção no mercado de trabalho através do GIP de Mafra (Gabinete de apoio à procura de emprego)				
10- Realização de Estágios Profissionais destinados a pessoas em situação de desemprego promovidos pelo IEFP em parceria com a Autarquia.				
11- Possibilitar à população o acesso a consultas na área de saúde mental em articulação com os cuidados de saúde primária através de serviços de psiquiatria no espaço MESMO (Mafra, Espaço de Saúde Mental Ocupacional).				
12- Realização de visitas domiciliárias para aferição das reais necessidades das famílias carenciadas através de atendimento personalizado e encaminhamento para as estruturas da comunidade para posterior integração em projetos de trabalho social.				
13- Apoiar os cidadãos na ocupação dos seus tempos livres, possibilitando-lhes a realização de atividades socialmente profícuas, adaptadas à sua disponibilidade e características de vida, através do Projeto “Bolsa de Voluntariado do Concelho de Mafra”				
14- Criação de um Parque Habitacional composto por 112 habitações sociais, localizadas em Bairros Sociais para alojamento das famílias em situação de maior vulnerabilidade económico-social.				
15- Descontos nas mensalidades das modalidades Desportivas promovidas nas instalações municipais para membros do mesmo agregado familiar				
16- Programas destinados à ocupação de tempos livres de crianças e jovens estudantes do Concelho, procurando conciliar os horários de trabalho dos EE, com a aquisição de competências pessoais, sociais e profissionais dos educandos.				
17- Atribuição de Bolsas de Estudo para a frequência do Conservatório de Música de Mafra.				
18- Criação de tarifários de água e saneamento para famílias numerosas e famílias carenciadas.				
19- Redução do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) para imóveis destinados a habitação própria e permanente coincidente com o Domicílio Fiscal do proprietário de acordo com o número de dependentes do agregado familiar				
20- Apoio às famílias nas obras de requalificação de habitações em estado de degradação que comprometa a sua habitabilidade.				



4- Pense na Entidade/Organização com ligação ao Setor Social que representa e **avale** de que forma os seguintes objetivos que integram o Plano de Ação Social programado pela Autarquia para o Município de Mafra, estão relacionados com a atividade/resposta(s) social(ais) que desenvolve.

[Considere a Escala]: 0 – Nada relacionado (com a atividade da entidade/organização); 1 – Muito pouco relacionado...; 2 – Pouco relacionado ...; 3 – relacionado ...; 4 – Muito relacionado ...; 5 – Totalmente relacionado...

Objetivos das Políticas Sociais implementadas pela Autarquia de Mafra	Escala					
	0	1	2	3	4	5
1- Apoio ao arrendamento habitacional para munícipes em situação de vulnerabilidade económica através do Programa “Arrendar” e do “Mercado Social do “Arrendamento”.						
2- Proporcionar às famílias com 3 ou mais filhos, acesso a benefícios na aquisição de bens e serviços em empresas e entidades sediadas no Concelho.						
3- Proporcionar a todos os munícipes em situação de carência económica e/ou integrados em agregados familiares numerosos (3ou mais filhos), o acesso a benefícios na aquisição de bens e serviços através do “Cartão Família”.						
4- Oferta de manuais escolares a todas as crianças do 1º ciclo que residam no Concelho e aí frequentem a escola.						
5- Acolhimento e apoio à integração de Imigrantes através do Centro Local de Imigrantes (CLAII) que funciona em parceria com o Alto Comissariado para as Migrações.						
6- Atuação da Autarquia em parcerias institucionais de base local, como a Rede Social, a CPCJ e o RSI, no Diagnostico, Prevenção e atuação no combate à pobreza e exclusão social.						
7- Distribuição de bens novos ou usados, incluindo bens alimentares, de higiene e limpeza, através do Projeto de Apoio Social “EnFrente”.						
8- Valorizar o papel do idoso na sociedade e contribuir para a melhoria das suas condições de vida, dinamizando redes de apoio, complementando as respostas sociais existentes e promovendo a articulação com a comunidade através do Projeto “Geração SEI (Saber, Experiência e Idade)						
9- Prestar apoio a jovens e adultos desempregados no acompanhamento do seu percurso de inserção ou reinserção no mercado de trabalho através do GIP de Mafra (Gabinete de apoio à procura de emprego)						
10- Realização de Estágios Profissionais destinados a pessoas em situação de desemprego promovidos pelo IEFP em parceria com a Autarquia.						
11- Possibilitar à população o acesso a consultas na área de saúde mental em articulação com os cuidados de saúde primária através de serviços de psiquiatria no espaço MESMO (Mafra, Espaço de Saúde Mental Ocupacional).						
12- Realização de visitas domiciliárias para aferição das reais necessidades das famílias carenciadas através de atendimento personalizado e encaminhamento para as estruturas da comunidade para posterior integração em projetos de trabalho social.						
13- Apoiar os cidadãos na ocupação dos seus tempos livres, possibilitando-lhes a realização de atividades socialmente profícuas, adaptadas à sua disponibilidade e características de vida, através do Projeto “Bolsa de Voluntariado do Concelho de Mafra”						
14- Criação de um Parque Habitacional composto por 112 habitações sociais, localizadas em Bairros Sociais para alojamento das famílias em situação de maior vulnerabilidade económico-social.						
15- Descontos nas mensalidades das modalidades Desportivas promovidas nas instalações municipais para membros do mesmo agregado familiar						
16- Programas destinados à ocupação de tempos livres de crianças e jovens estudantes do Concelho, procurando conciliar os horários de trabalho dos EE, com a aquisição de competências pessoais, sociais e profissionais dos educandos.						
17- Atribuição de Bolsas de Estudo para a frequência do Conservatório de Música de Mafra.						
18- Criação de tarifários de água e saneamento para famílias numerosas e famílias carenciadas.						
19- Redução do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) para imóveis destinados a habitação própria e permanente coincidente com o Domicílio Fiscal do proprietário de acordo com o número de dependentes do agregado familiar						
20- Apoio às famílias nas obras de requalificação de habitações em estado de degradação que comprometa a sua habitabilidade.						

**5 – Relativamente à atividade da Entidade/Organização que representa, avalie o seu grau de dependência direta em relação aos restantes atores sociais do município de Mafra.**

[Considere a Escala]: 0 = Para cumprir a atividade a Entidade/Organização não depende diretamente de nenhuma outra Entidade/Organização ; 1 = Dependência Fraca (a nível de alguns processos); 2 = Dependência Moderada (a nível de Projetos); 3 = Dependência Forte (a nível da Missão); 4 = Dependência Muito Forte (a nível da própria existência);

Atores Sociais (entidade/organização)	Grau de Dependência			
	1	2	3	4
1. Câmara Municipal				
2. Associação de Freguesias (Juntas de Freguesia e Uniões de Freguesia)				
3. Agrupamentos de Escolas de Mafra				
4. Agrupamentos de Escolas da Ericeira				
5. Agrupamentos de Escolas da Malveira.				
6. Agrupamentos de Escolas da Venda do Pinheiro.				
7. Agrupamento de Associações Humanitárias dos Bombeiros Voluntários do Concelho de Mafra				
8. Guarda Nacional Republicana - Posto Territorial da Malveira				
9. Guarda Nacional Republicana - Posto Territorial de Mafra				
10. Centro Regional de Segurança Social				
11. Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP)				
12. Santa Casa da Misericórdia de Mafra				
13. Santa Casa da Misericórdia da Ericeira				
14. Santa Casa da Misericórdia da Venda do Pinheiro				
15. Centro Social e Paroquial de Mafra				
16. Centro Social e Paroquial Nª Srª da Conceição da Igreja Nova				
17. Centro Social e Paroquial do Milharado				
18. Centro Social e Paroquial do Gradil				
19. Posto de Assistência Social da Malveira				
20. Casa do Povo do Gradil				
21. Associação Beneficente de Intervenção Urbana - ABIU				
22. Associação para a Educação e Reabilitação de Crianças Inadaptada APERCIM				
23. Partido Social Democrata (PPD/PSD)				
24. Partido Socialista (PS)				
25. Coligação Democrática Unitária (CDU)				
26. Centro Democrático Social (CDS/PP)				
27. Bloco de Esquerda (BE)				
28. Comissão de Proteção de Crianças e Jovens do Concelho de Mafra - CPCJ				
29. Comunidade Vida e Paz				
30. Atlético Clube da Malveira				
31. Clube Desportivo de Mafra				
32. Liga dos Amigos da Malveira				
33. Clube Hiperativo-Cultura e Lazer				
34. Universidade sénior de Mafra - USEMA				

**6 – Avalie a probabilidade de manifestação das seguintes (potenciais) ameaças à concretização dos objetivos estratégicos enunciados no Plano de Ação Social programado pela Autarquia para o Município de Mafra.**

[Considere a Escala: **0** = Muito pouco provável; **1** = Pouco provável; **2** = Provável; **3**= Muito Provável]  
(Se entender, acrescente outras ameaças usando o espaço para o efeito)

<b>Possíveis ameaças à concretização dos objetivos do Plano de Ação Social programado pela Autarquia para o Município de Mafra.</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>
1 - Falta de Recursos Humanos qualificados				
2 - Escassez de recursos financeiros				
3 - Dificuldade em estabelecer parcerias e protocolos entre entidades/ organizações				
4 - Falta de incentivos das Políticas nacionais				
5 - Dificuldade de cooperação com o Governo Central quando eleito por diferente força política				
6 - Dificuldades de comunicação e divulgação dos Objetivos				
7 - Ineficiente rentabilização de recursos disponibilizados pela sociedade civil				
8 - Outro (refira qual)				
9 - Outro (refira qual)				
10 - Outro (refira qual)				

**7 – Indique a importância das seguintes Oportunidades à concretização dos objetivos estratégicos do Plano de Ação Social programado pela Autarquia para o Município de Mafra.**

[Considere a Escala: **0** = nada importante; **1** = Pouco importante; **2** = Moderadamente importante; **3** = Muito importante; **4** = Extremamente importante].

<b>Oportunidades</b>	<b>Grau de Importância</b>				
	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>
1. Boa rede de interação entre autarquia, Instituições de Solidariedade Social, Escolas, forças de segurança.					
2. Existência de condições ao nível do setor social, da saúde e da educação que funcionem como atração e fixação de novos residentes.					
3. Estabilidade Política do Executivo Municipal eleito com maiorias absolutas há 3 décadas pelo mesmo Partido Político.					
4. Aproximação da Autarquia ao Governo Central quando eleitos pela mesma força política.					
5. Intervenção ativa nos programas de Formação e integração destinados às crianças e jovens.					
6. Intervenção ativa nos programas de apoio à Terceira Idade, na saúde, na carência económica e no isolamento.					
7. Promoção da Qualidade de Vida dos Municípes.					
8. Intervenção ativa no apoio aos mais Carenciados.					

**8** – Indique o seu grau de concordância relativamente às **afirmações** apresentadas sobre os **objetivos** estratégicos do Plano de Ação Social programado pela Autarquia para o Município de Mafra.

[Considere a Escala: **1** = Discordo Totalmente; **2** = Discordo; **3** = Não Concordo nem discordo; **4** – Concordo; **5** = Concordo Totalmente]:

Afirmações	Grau de Concordância				
	1	2	3	4	5
1. As Organizações de Solidariedade Social (IPSS, Misericórdias, Centros Sociais Paroquiais...) do Concelho de Mafra, têm uma forte dependência da Autarquia para o desenvolvimento da sua atividade.					
2. A Autarquia tem uma forte interação com a Unidade de Saúde Regional.					
3. As Juntas de Freguesia e as Uniões de Freguesias têm uma forte interação com a Câmara Municipal.					
4. A Autarquia tem uma forte interação com o Governo Central quando eleitos pela mesma força política.					
5. A Autarquia tem uma forte interação com o Governo Central quando eleitos por forças políticas diferentes.					
6. As Organizações de Solidariedade Social (IPSS, Misericórdias, Centros Sociais Paroquiais...) têm uma forte interação com as Juntas de Freguesia e as Uniões de Freguesias.					
7. A atuação da Câmara Municipal tem uma forte dependência da opinião da Comissão Política Concelhia do Partido Político que representa.					
8. A atuação da Câmara Municipal tem uma forte dependência da opinião política dos Partidos Políticos que estão na oposição.					
9. A Autarquia tem uma forte interação com a Imprensa Local.					
10. Os Agrupamentos de Escolas do Concelho têm uma forte interação com a Autarquia.					
11. As Forças de Segurança do Concelho têm uma forte interação com a Autarquia.					
12. Os Agrupamentos de Escolas do Concelho têm uma forte interação com as Juntas de Freguesia e as Uniões de Freguesias da sua área de intervenção.					
13. As Forças de Segurança do Concelho têm uma forte interação com as Juntas de Freguesia e as Uniões de Freguesias da sua área de intervenção.					
14. Os Meios de Comunicação Social locais têm uma forte dependência da Autarquia para o desenvolvimento da sua atividade.					

**9** – Considerando os **objetivos** do Plano de Ação Social programado pela Autarquia para o Município de Mafra, avalie o grau de importância de cada um dos possíveis fatores críticos de sucesso na sua implementação (isto é, situações que devem verificar-se para atingir os objetivos).

[Considere a Escala: **0** = nada importante; **1** = Pouco importante; **2** = Moderadamente importante; **3** = Muito importante; **4** = Extremamente importante]

Possíveis fatores críticos de Sucesso	Grau de Importância				
	0	1	2	3	4
1. Estabilidade Política dos mandatos Autárquicos/Executivo Municipal eleito com maiorias absolutas consecutivas.					
2. Autarquia Local e Governo Central governados pela mesma força Política					
3. Juntas de Freguesia e Uniões de Freguesia eleitas pelo mesmo Partido Político da Câmara Municipal					
4. Promoção de parcerias entre Autarquia e Organizações de Solidariedade Social, Escolas e Forças de Segurança.					
5. Promoção de parcerias entre Agrupamentos Escolares.					
6. Promoção de parcerias entre Organizações de Solidariedade Social.					
7. Boa cooperação entre Autarquia e Meios de Comunicação Social locais.					
8. Interação da Autarquia com a Unidade de Saúde Regional.					
9. Coordenação e Coesão entre Organizações do Setor Social no exercício das Respostas Sociais.					

**10**– Considerando os **objetivos estratégicos** incluídos no Plano de Ação Social programado pela Autarquia de Mafra para o Município. Indique os que têm menores ( - **Prob Sucesso**) e os que têm maiores ( + **Prob Sucesso**) probabilidades de sucesso na sua implementação e porquê.

(assinale com um x), na coluna respetiva esses fatores e apresente sumariamente a sua justificação na coluna mais à direita)

<b>Objetivos Estratégicos do Plano de Ação Social da Câmara Municipal de Mafra</b>	<b>- Prob Sucesso</b>	<b>+ Prob Sucesso</b>	<b>Justificação</b>
1- Apoio ao arrendamento habitacional para munícipes em situação de vulnerabilidade económica através do Programa “Arrendar” e do “Mercado Social do “Arrendamento”.			
2- Proporcionar às famílias com 3 ou mais filhos, acesso a benefícios na aquisição de bens e serviços em empresas e entidades sediadas no Concelho.			
3- Proporcionar a todos os Munícipes em situação de carência económica e/ou integrados em agregados familiares numerosos (3ou mais filhos), o acesso a benefícios na aquisição de bens e serviços através do “Cartão Família”.			
4- Oferta de manuais escolares a todas as crianças do 1º ciclo que residam no Concelho e aí frequentem a escola.			
5- Acolhimento e apoio à integração de Imigrantes através do Centro Local de Imigrantes (CLAII) que funciona em parceria com o Alto Comissariado para as Migrações.			
6- Atuação da Autarquia em parcerias institucionais de base local, como a Rede Social, a CPCJ e o RSI, no Diagnostico, Prevenção e atuação no combate à pobreza e exclusão social.			
7- Distribuição de bens novos ou usados, incluindo bens alimentares, de higiene e limpeza, através do Projeto de Apoio Social “EnFrente”.			
8- Valorizar o papel do idoso na sociedade e contribuir para a melhoria das suas condições de vida, dinamizando redes de apoio, complementando as respostas sociais existentes e promovendo a articulação com a comunidade através do Projeto “Geração SEI (Saber, Experiência e Idade).			
9- Prestar apoio a jovens e adultos desempregados no acompanhamento do seu percurso de inserção ou reinserção no mercado de trabalho através do GIP de Mafra (Gabinete de apoio à procura de emprego).			
10- Realização de Estágios Profissionais destinados a pessoas em situação de desemprego promovidos pelo IEFP em parceria com a Autarquia.			
11- Possibilitar à população o acesso a consultas na área de saúde mental em articulação com os cuidados de saúde primária através de serviços de psiquiatria no espaço MESMO (Mafra, Espaço de Saúde Mental Ocupacional).			

[continua]

[continuação]

<b>Objetivos Estratégicos do Plano de Ação Social da Câmara Municipal de Mafra</b>	<b>- Prob Sucesso</b>	<b>+ Prob Sucesso</b>	<b>Justificação</b>
12- Realização de visitas domiciliárias para aferição das reais necessidades das famílias carenciadas através de atendimento personalizado e encaminhamento para as estruturas da comunidade para posterior integração em projetos de trabalho social.			
13- Apoiar os cidadãos na ocupação dos seus tempos livres, possibilitando-lhes a realização de atividades socialmente profícuas, adaptadas à sua disponibilidade e características de vida, através do Projeto “Bolsa de Voluntariado do Concelho de Mafra”.			
14- Criação de um Parque Habitacional composto por 112 habitações sociais, localizadas em Bairros Sociais para alojamento das famílias em situação de maior vulnerabilidade económico-social.			
15- Descontos nas mensalidades das modalidades Desportivas promovidas nas instalações municipais para membros do mesmo agregado familiar.			
16- Programas destinados à ocupação de tempos livres de crianças e jovens estudantes do Concelho, procurando conciliar os horários de trabalho dos EE, com a aquisição de competências pessoais, sociais e profissionais dos educandos.			
17- Atribuição de Bolsas de Estudo para a frequência do Conservatório de Música de Mafra.			
18- Criação de tarifários de água e saneamento para famílias numerosas e famílias carenciadas			
19- Redução do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) para imóveis destinados a habitação própria e permanente coincidente com o Domicílio Fiscal do proprietário de acordo com o número de dependentes do agregado familiar.			
20- Apoio às famílias nas obras de requalificação de habitações em estado de degradação que comprometa a sua habitabilidade.			

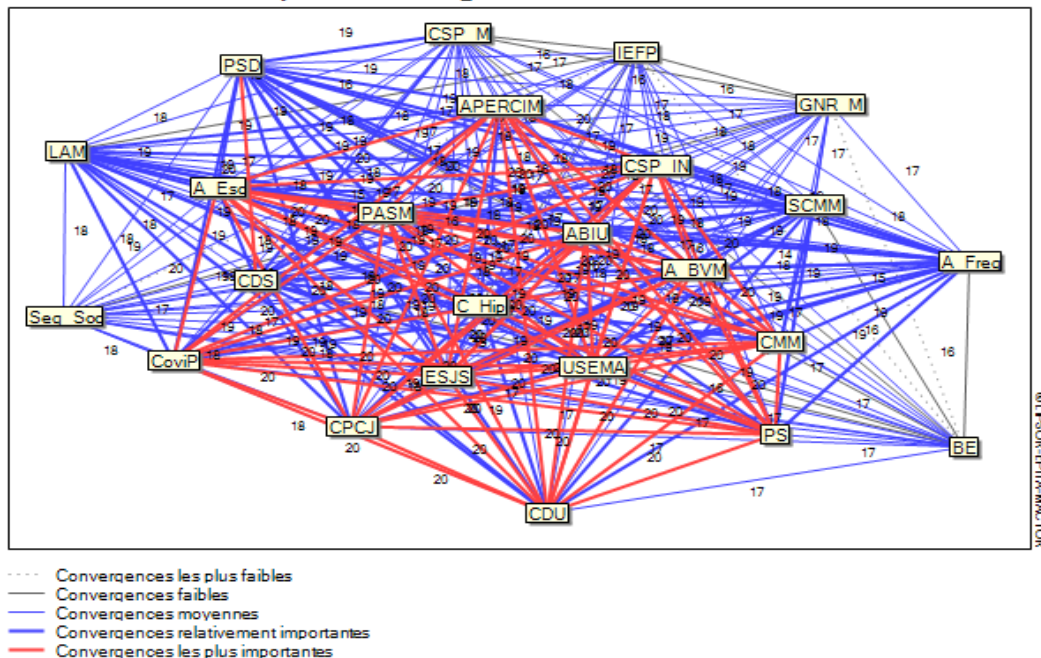
**O questionário termina aqui.**

**Muito Obrigado pela sua colaboração!**

### Anexo 3

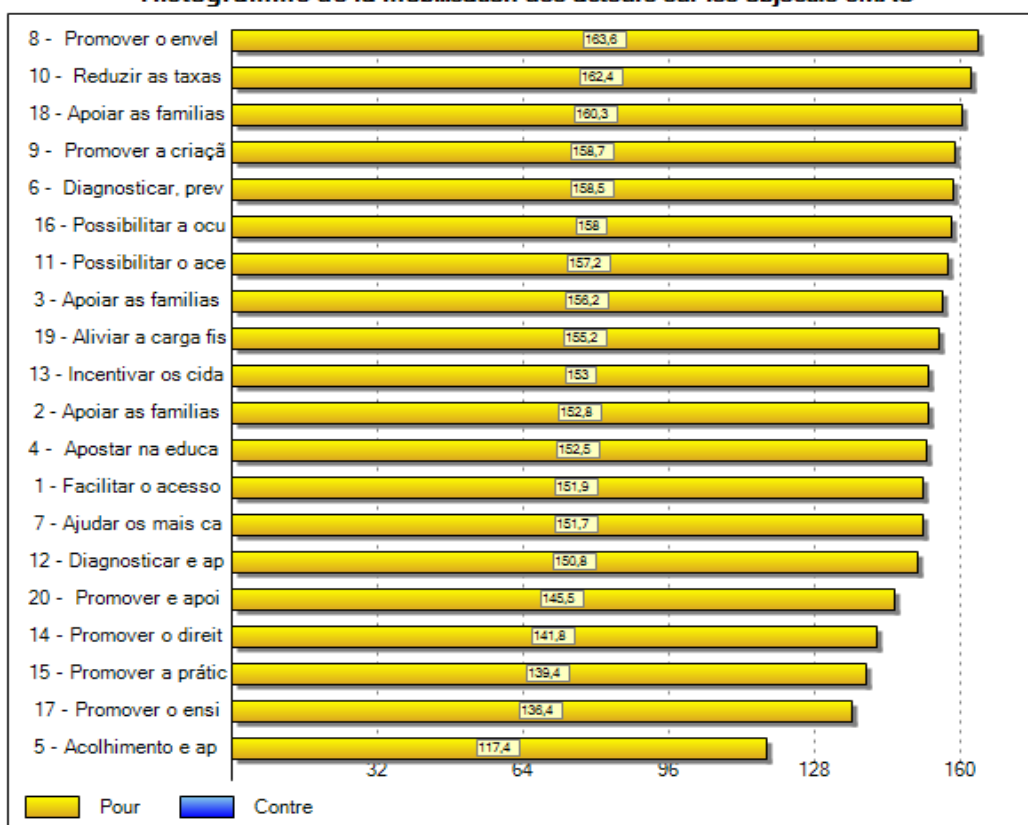
## MACTOR

Graphe des convergences entre acteurs d'ordre 1





### Histogramme de la mobilisation des acteurs sur les objectifs 3MAO



### Balance Nette des Influences

BN	CMM	A_Freg	A_Esc	ESJS	CPCJ	CSP_IN	CSP_M	SCMM	Seq_Soc	IEFP	A_BVM	PASM	APERCIM	ABU	GNR_M	CovIP	USEMA	LAM	C_Hip	PSD	PS	CDU	CDS	BE	Somme
CMM		-5	-10	-3	11	5	8	6	4	-9	-10	11	8	0	-7	-3	4	8	8	6	4	0	0	-2	34
A Freg	5		-4	2	16	10	12	9	9	-7	-8	14	9	4	-4	2	4	9	10	9	4	0	0	-2	103
A Esc	10	4		7	13	7	8	10	7	-7	-4	11	13	4	-1	-1	5	9	9	12	7	2	2	1	128
ESJS	3	-2	-7		7	7	8	10	3	-7	-5	11	12	4	-4	-1	4	7	6	8	6	2	2	1	75
CPCJ	-11	-16	-13	-7		4	3	3	-8	-15	-14	9	5	0	-13	-3	2	5	6	3	1	1	1	1	-56
CSP_IN	-5	-10	-7	-7	-4		-1	-2	-2	-8	-12	6	1	0	-10	-4	1	1	2	1	1	0	0	0	-59
CSP_M	-8	-12	-8	-8	-3	1		-4	-4	-8	-14	4	1	-1	-11	-5	0	2	3	0	0	0	0	0	-75
SCMM	-6	-9	-10	-10	-3	2	4		-3	-9	-11	6	2	0	-11	-4	2	-1	2	0	1	2	2	2	-52
Seq_Soc	-4	-9	-7	-3	8	2	4	3		-11	-11	8	6	1	-8	-3	2	3	3	4	3	-1	-1	-1	-12
IEFP	9	7	7	7	15	8	8	9	11		0	10	8	5	2	3	3	3	5	9	5	-1	-1	-1	131
A_BVM	10	8	4	5	14	12	14	11	11	0		16	13	9	3	1	7	6	9	12	5	2	2	2	176
PASM	-11	-14	-11	-11	-9	-6	-4	-6	-8	-10	-16		-3	-6	-11	-7	2	2	3	-6	-3	-2	-2	-2	-141
APERCIM	-8	-9	-13	-12	-5	-1	-1	-2	-6	-8	-13	3		-2	-13	-6	-1	1	2	2	-1	-1	-1	-1	-96
ABU	0	-4	-4	-4	0	0	1	0	-1	-5	-9	6	2		-6	-5	2	1	3	2	1	-1	-1	-1	-23
GNR_M	7	4	1	4	13	10	11	11	8	-2	-3	11	13	6		1	6	5	7	10	4	1	1	1	130
CovIP	3	-2	1	1	3	4	5	4	3	-3	-1	7	6	5	-1		0	1	0	3	2	0	0	-1	40
USEMA	-4	-4	-5	-4	-2	-1	0	-2	-2	-3	-7	-2	1	-2	-6	0		-3	-1	-1	-2	-1	-1	-1	-53
LAM	-8	-9	-9	-7	-5	-1	-2	1	-3	-3	-6	-2	1	-1	-5	-1	3		1	-3	-4	-1	-1	-1	-68
C_Hip	-8	-10	-9	-6	-6	-2	-3	-2	-3	-5	-9	-3	-2	-3	-7	0	1	-1		-4	-4	-3	-3	-3	-95
PSD	-6	-9	-12	-8	-3	-1	0	0	-4	-9	-12	6	-2	-2	-10	-3	1	3	4		1	0	0	-3	-69
PS	-4	-4	-7	-6	-1	-1	0	-1	-3	-5	-5	3	1	-1	-4	-2	2	4	4	-1		0	0	-3	-34
CDU	0	0	-2	-2	-1	0	0	-2	1	1	-2	2	1	1	-1	0	1	1	3	0	0		0	-2	-1
CDS	0	0	-2	-2	-1	0	0	-2	1	1	-2	2	1	1	-1	0	1	1	3	0	0	0		0	1
BE	2	2	-1	-1	-1	0	0	-2	1	1	-2	2	1	1	-1	1	1	1	3	3	3	2	0		16

Ces valeurs sont des entiers relatifs :

Le signe (+) indique que l'acteur exerce plus d'influence qu'il n'en reçoit.

Le signe (-) indique que l'acteur exerce moins d'influence qu'il n'en reçoit.

## MMIDI – Matiz Max de Influencias Directas e Indiretas

MMIDI	CMM	A_Freg	A_Esc	ESJS	CPCJ	CSP_IN	CSP_M	SCMM	Seg_Soc	IEFP	A_BVM	PASM	APERCIM	ABIU	GNR_M	CoviP	USEMA	LAM	C_Hip	PSD	PS	CDU	CDS	BE	IMAXI
CMM	0	4	3	3	4	2	3	3	4	1	3	3	4	3	2	1	2	3	3	4	3	2	2	1	63
A_Freg	4	0	2	3	4	2	3	3	3	1	3	3	3	3	2	1	2	3	3	4	3	2	2	1	60
A_Esc	4	3	0	3	4	2	3	3	4	1	3	3	4	3	2	1	2	3	3	3	3	2	2	1	62
ESJS	4	3	3	0	4	2	3	3	4	1	3	3	4	3	2	1	2	3	3	3	3	2	2	1	62
CPCJ	4	4	2	3	0	4	4	4	4	1	3	4	4	4	2	4	2	2	2	4	2	1	1	1	66
CSP_IN	3	1	2	2	4	0	4	4	4	1	1	4	4	4	2	4	1	1	1	1	1	1	1	1	52
CSP_M	3	1	2	2	4	4	0	4	4	1	1	4	4	4	2	4	1	1	1	1	1	1	1	1	52
SCMM	3	2	2	2	4	4	4	0	4	1	2	4	4	4	2	4	2	1	1	2	2	1	1	1	57
Seg_Soc	4	2	2	3	4	4	4	4	0	1	2	4	4	4	2	4	2	2	2	2	2	1	1	1	61
IEFP	3	3	2	3	3	3	2	3	3	0	3	3	2	2	2	3	2	1	1	3	2	1	1	1	52
A_BVM	4	4	2	3	4	2	3	3	3	1	0	3	3	3	2	1	2	1	1	4	2	1	1	1	54
PASM	3	2	2	2	3	2	3	2	3	1	1	0	3	3	2	1	1	2	2	2	1	1	1	1	44
APERCIM	3	3	3	3	4	4	4	4	4	1	1	4	0	4	2	4	1	1	1	1	2	1	1	1	57
ABIU	3	1	2	2	4	4	4	4	4	1	1	4	4	0	2	4	1	1	1	1	1	1	1	1	52
GNR_M	4	3	2	3	4	2	3	3	4	1	3	3	4	3	0	1	2	1	1	3	2	1	1	1	55
CoviP	3	2	2	2	4	4	4	4	4	1	2	4	4	4	2	0	1	2	2	2	2	2	2	1	60
USEMA	2	2	2	2	2	1	1	2	1	1	1	1	2	1	2	1	0	1	1	2	1	1	1	1	32
LAM	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	2	1	1	1	1	1	24
C_Hip	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	0	1	1	1	1	1	24
PSD	4	4	2	3	4	2	3	3	2	1	3	3	2	2	2	1	2	3	3	0	3	2	2	1	57
PS	2	2	2	2	2	2	2	2	1	1	2	2	2	2	2	1	2	2	2	2	0	2	2	1	42
CDU	2	2	1	1	1	1	2	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	2	2	0	1	1	29
CDS	2	2	1	1	1	1	2	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	2	2	1	0	1	29
BE	2	2	1	1	1	1	2	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	1	0	30
DMAXI	68	54	44	51	71	55	65	63	65	23	43	67	66	61	41	46	35	39	39	53	43	31	30	23	1176

© IPSOR-EPITA-MACTOR

Les valeurs représentent les max. d'influences directes et indirectes des acteurs entre eux: Plus le chiffre est important plus l'influence de l'acteur sur l'autre acteur est importante

## MMIDI

	Qi
CMM	1,2
A_Freg	1,3
A_Esc	1,5
ESJS	1,4
CPCJ	1,3
CSP_IN	1,0
CSP_M	0,9
SCMM	1,1
Seg_Soc	1,2
IEFP	1,4
A_BVM	1,2
PASM	0,7
APERCIM	1,1
ABIU	1,0
GNR_M	1,3
CoviP	1,4
USEMA	0,6
LAM	0,4
C_Hip	0,4
PSD	1,2
PS	0,8
CDU	0,6
CDS	0,6
BE	0,7

© IPSOR-EPITA-MACTOR

Qi\* est le rapport de force de l'acteur i tenant compte de son max. d'influences et de dépendances directes et indirectes et de sa rétroaction.

## 1CAA – Convergence simples de Objectifs entre acteurs

1CAA	CMM	A_Freq	A_Esc	ESJS	OPCJ	CSP_IN	CSP_M	SCMM	Seg_Soc	IEFP	A_BVM	PASM	APERCIM	ABIU	GNR_M	Covip	USEMA	LAM	C_Hip	PSD	PS	CDU	CDS	BE
CMM	0	19	20	20	20	20	18	19	18	17	20	20	20	20	18	20	20	19	19	19	20	20	19	17
A_Freq	19	0	19	19	19	19	18	18	17	17	19	19	19	19	17	19	19	18	18	19	19	19	19	16
A_Esc	20	19	0	20	20	20	18	19	18	17	20	20	20	20	18	20	20	19	19	19	20	20	19	17
ESJS	20	19	20	0	20	20	18	19	18	17	20	20	20	20	18	20	20	19	19	19	20	20	19	17
CPCJ	20	19	20	20	0	20	18	19	18	17	20	20	20	20	18	20	20	19	19	19	20	20	19	17
CSP_IN	20	19	20	20	20	0	18	19	18	17	20	20	20	20	18	20	20	19	19	19	20	20	19	17
CSP_M	18	18	18	18	18	18	0	17	17	16	18	18	18	18	16	18	18	18	17	19	18	18	19	16
SCMM	19	18	19	19	19	19	17	0	17	17	19	19	19	19	17	19	19	18	18	18	19	19	18	16
Seg_Soc	18	17	18	18	18	18	17	17	0	15	18	18	18	18	16	18	18	18	17	17	18	18	17	17
IEFP	17	17	17	17	17	17	16	17	15	0	17	17	17	17	16	17	17	16	16	17	17	17	17	14
A_BVM	20	19	20	20	20	20	18	19	18	17	0	20	20	20	18	20	20	19	19	19	20	20	19	17
PASM	20	19	20	20	20	20	18	19	18	17	20	0	20	20	18	20	20	19	19	19	20	20	19	17
APERCIM	20	19	20	20	20	20	18	19	18	17	20	20	0	20	18	20	20	19	19	19	20	20	19	17
ABIU	20	19	20	20	20	20	18	19	18	17	20	20	20	0	18	20	20	19	19	19	20	20	19	17
GNR_M	18	17	18	18	18	18	16	17	16	16	18	18	18	18	0	18	18	17	17	17	18	18	17	15
Covip	20	19	20	20	20	20	18	19	18	17	20	20	20	20	18	0	20	19	19	19	20	20	19	17
USEMA	20	19	20	20	20	20	18	19	18	17	20	20	20	20	18	20	0	19	19	19	20	20	19	17
LAM	19	18	19	19	19	19	18	18	18	16	19	19	19	19	17	19	19	0	18	18	19	19	18	17
C_Hip	19	18	19	19	19	19	17	18	17	16	19	19	19	19	17	19	19	18	0	18	19	19	18	16
PSD	19	19	19	19	19	19	19	18	17	17	19	19	19	19	17	19	19	18	18	0	19	19	20	16
PS	20	19	20	20	20	20	18	19	18	17	20	20	20	20	18	20	20	19	19	19	0	20	19	17
CDU	20	19	20	20	20	20	18	19	18	17	20	20	20	20	18	20	20	19	19	19	20	0	19	17
CDS	19	19	19	19	19	19	19	18	17	17	19	19	19	19	17	19	19	18	18	20	19	19	0	16
BE	17	16	17	17	17	17	16	16	17	14	17	17	17	17	15	17	17	17	16	16	17	17	16	0
Nombre de convergences	442	424	442	442	442	442	407	421	402	382	442	442	442	442	399	442	442	423	420	426	442	442	426	380

© URSOR-ENTACTOR

Les valeurs représentent le degré de convergence : plus l'intensité est importante, plus les acteurs ont des intérêts convergents

## 2CAA - Convergência Valorizada de Objetivos entre Atores

2CAA	CMM	A_Freg	A_Esc	ESJS	CPCJ	CSP_IN	CSP_M	SCMM	Seg_Soc	IEFP	A_BVM	PASM
CMM	0,0	67,5	76,0	79,0	68,5	72,0	59,5	72,5	66,0	59,0	79,0	71,0
A_Freg	67,5	0,0	64,0	66,5	57,0	61,0	52,0	60,0	56,5	51,0	67,5	59,0
A_Esc	76,0	64,0	0,0	75,0	64,5	68,0	56,5	68,5	63,0	55,5	75,0	67,0
ESJS	79,0	66,5	75,0	0,0	67,5	71,0	58,5	71,5	65,5	58,5	78,0	70,0
CPCJ	68,5	57,0	64,5	67,5	0,0	60,5	49,0	61,0	55,5	49,5	67,5	59,5
CSP_IN	72,0	61,0	68,0	71,0	60,5	0,0	54,0	64,5	60,5	52,5	71,0	63,0
CSP_M	59,5	52,0	56,5	58,5	49,0	54,0	0,0	52,5	51,5	44,5	59,5	51,5
SCMM	72,5	60,0	68,5	71,5	61,0	64,5	52,5	0,0	59,0	55,5	71,5	63,5
Seg_Soc	66,0	56,5	63,0	65,5	55,5	60,5	51,5	59,0	0,0	48,0	65,0	58,0
IEFP	59,0	51,0	55,5	58,5	49,5	52,5	44,5	55,5	48,0	0,0	59,0	51,0
A_BVM	79,0	67,5	75,0	78,0	67,5	71,0	59,5	71,5	65,0	59,0	0,0	70,0
PASM	71,0	59,0	67,0	70,0	59,5	63,0	51,5	63,5	58,0	51,0	70,0	0,0
APERCIM	69,0	58,0	65,0	68,0	57,5	61,0	51,5	62,5	57,5	51,0	68,0	60,0
ABIU	69,5	57,5	65,5	68,5	58,0	61,5	50,0	62,5	56,5	50,5	68,5	60,5
GNR_M	69,5	58,0	65,5	69,0	59,5	61,5	50,0	62,5	56,5	53,5	68,5	62,0
CoviP	70,5	59,5	66,5	69,5	59,0	62,5	52,5	63,0	58,5	51,5	69,5	61,5
USEMA	75,5	64,5	71,5	74,5	64,0	67,5	56,5	68,0	61,5	56,0	74,5	66,5
LAM	63,0	53,0	59,5	62,0	51,5	56,0	48,0	56,0	54,0	45,5	62,0	54,5
C_Hip	61,0	50,5	57,5	60,0	49,5	53,5	44,0	53,5	49,0	42,0	60,0	52,5
PSD	71,5	63,0	68,0	70,5	61,0	65,0	56,5	64,0	59,0	54,5	71,5	63,0
PS	64,0	53,0	60,0	63,0	52,5	56,0	46,5	56,5	53,0	45,0	63,0	55,0
CDU	64,5	53,5	60,5	63,5	53,0	56,5	47,0	57,0	53,5	45,5	63,5	55,5
CDS	64,5	56,0	61,0	63,5	54,0	58,0	50,5	57,0	53,5	48,0	64,5	56,0
BE	58,0	49,5	55,0	57,5	48,0	53,0	44,5	51,0	52,5	41,5	57,0	50,5
Nombre de convergences	1570,5	1338,0	1488,5	1550,5	1327,5	1410,0	1186,5	1413,5	1313,5	1168,5	1553,5	1381,0
Degré de convergence (%)	98,3											

© IJPSOR-EPITA-MACTOR

2CAA	APERCIM	ABIU	GNR_M	CoviP	USEMA	LAM	C_Hip	PSD	PS	CDU	CDS	BE
CMM	69,0	69,5	69,5	70,5	75,5	63,0	61,0	71,5	64,0	64,5	64,5	58,0
A_Freg	58,0	57,5	58,0	59,5	64,5	53,0	50,5	63,0	53,0	53,5	56,0	49,5
A_Esc	65,0	65,5	65,5	66,5	71,5	59,5	57,5	68,0	60,0	60,5	61,0	55,0
ESJS	68,0	68,5	69,0	69,5	74,5	62,0	60,0	70,5	63,0	63,5	63,5	57,5
CPCJ	57,5	58,0	59,5	59,0	64,0	51,5	49,5	61,0	52,5	53,0	54,0	48,0
CSP_IN	61,0	61,5	61,5	62,5	67,5	56,0	53,5	65,0	56,0	56,5	58,0	53,0
CSP_M	51,5	50,0	50,0	52,5	56,5	48,0	44,0	56,5	46,5	47,0	50,5	44,5
SCMM	62,5	62,5	62,5	63,0	68,0	56,0	53,5	64,0	56,5	57,0	57,0	51,0
Seg_Soc	57,5	56,5	56,5	58,5	61,5	54,0	49,0	59,0	53,0	53,5	53,5	52,5
IEFP	51,0	50,5	53,5	51,5	56,0	45,5	42,0	54,5	45,0	45,5	48,0	41,5
A_BVM	68,0	68,5	68,5	69,5	74,5	62,0	60,0	71,5	63,0	63,5	64,5	57,0
PASM	60,0	60,5	62,0	61,5	66,5	54,5	52,5	63,0	55,0	55,5	56,0	50,5
APERCIM	0,0	58,5	59,0	59,5	64,5	53,5	51,0	62,0	53,0	53,5	55,0	49,5
ABIU	58,5	0,0	60,5	60,0	65,0	53,0	51,0	61,5	53,5	54,0	54,5	49,0
GNR_M	59,0	60,5	0,0	61,0	65,0	53,0	51,0	62,0	54,5	55,0	55,0	48,0
CoviP	59,5	60,0	61,0	0,0	66,0	54,5	52,5	63,5	54,5	55,0	56,5	50,5
USEMA	64,5	65,0	65,0	66,0	0,0	58,5	57,5	68,5	59,5	60,0	61,5	53,5
LAM	53,5	53,0	53,0	54,5	58,5	0,0	45,5	56,0	48,5	49,0	50,0	46,5
C_Hip	51,0	51,0	51,0	52,5	57,5	45,5	0,0	54,0	45,5	46,5	48,0	42,0
PSD	62,0	61,5	62,0	63,5	68,5	56,0	54,0	0,0	57,0	57,5	62,0	52,0
PS	53,0	53,5	54,5	54,5	59,5	48,5	45,5	57,0	0,0	48,5	50,0	46,5
CDU	53,5	54,0	55,0	55,0	60,0	49,0	46,5	57,5	48,5	0,0	50,5	47,0
CDS	55,0	54,5	55,0	56,5	61,5	50,0	48,0	62,0	50,0	50,5	0,0	47,0
BE	49,5	49,0	48,0	50,5	53,5	46,5	42,0	52,0	46,5	47,0	47,0	0,0
Nombre de convergences	1348,0	1349,5	1360,0	1377,5	1480,0	1233,0	1177,5	1423,5	1238,5	1250,0	1276,5	1149,5
Degré de convergence (%)												

© IJPSOR-EPITA-MACTOR

Les valeurs représentent le degré de convergence : plus l'intensité est importante, plus les acteurs ont des intérêts convergents

## 2DAA - Divergência Valorizada de Objetivos entre Atores

2DAA	CMM	A_Freq	A_Esc	ESJS	CPCJ	CSP_IN	CSP_M	SCMM	Seg_Soc	IEFP	A_BVM	PASM	APERCIM	ABIU	GNR_M	CovIP	USEMA	LAM	C_Hip	PSD	PS	CDU	CDS	BE
CMM	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,0	3,5	0,0	3,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,0	0,0	0,0	3,0	0,0
A_Freq	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,5	3,5	0,0	2,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
A_Esc	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,0	3,5	0,0	3,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,5	0,0	0,0	2,5	0,0
ESJS	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,0	3,5	0,0	2,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,0	0,0	0,0	3,0	0,0
CPCJ	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,0	3,5	0,0	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,0	0,0	0,0	2,0	0,0
CSP_IN	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,5	3,5	0,0	3,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,5	0,0	0,0	1,5	0,0
CSP_M	5,0	1,5	4,0	5,0	4,0	2,5	0,0	8,0	1,5	4,0	4,0	4,0	2,0	4,0	4,5	2,5	3,5	1,0	3,0	2,5	2,0	2,0	1,5	1,0
SCMM	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	8,0	0,0	3,5	3,0	3,5	3,5	2,5	3,0	3,0	3,5	3,5	3,0	3,5	6,5	3,5	3,5	6,5	3,5
Seg_Soc	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,5	3,5	0,0	3,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,0	0,0	0,0	2,0	0,0
IEFP	3,0	2,5	3,0	2,5	2,0	3,0	4,0	3,0	3,0	0,0	3,0	2,5	2,5	2,0	0,0	2,5	3,0	2,5	2,5	3,0	2,5	2,5	2,5	3,0
A_BVM	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,0	3,5	0,0	3,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,0	0,0	0,0	2,0	0,0
PASM	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,0	3,5	0,0	2,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,5	0,0	0,0	2,5	0,0
APERCIM	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,0	2,5	0,0	2,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,5	0,0	0,0	1,5	0,0
ABIU	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,0	3,0	0,0	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,5	0,0	0,0	2,5	0,0
GNR_M	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,5	3,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,5	0,0	0,0	2,5	0,0
CovIP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,5	3,5	0,0	2,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,5	0,0	0,0	1,5	0,0
USEMA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,5	3,5	0,0	3,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,5	0,0	0,0	1,5	0,0
LAM	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	3,0	0,0	2,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,5	0,0	0,0	1,5	0,0
C_Hip	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,0	3,5	0,0	2,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,5	0,0	0,0	1,5	0,0
PSD	3,0	0,0	2,5	3,0	2,0	1,5	2,5	6,5	2,0	3,0	2,0	2,5	1,5	2,5	2,5	1,5	1,5	1,5	1,5	0,0	1,5	1,5	0,0	1,5
PS	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,0	3,5	0,0	2,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,5	0,0	0,0	1,5	0,0
CDU	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,0	3,5	0,0	2,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,5	0,0	0,0	1,5	0,0
CDS	3,0	0,0	2,5	3,0	2,0	1,5	1,5	6,5	2,0	2,5	2,0	2,5	1,5	2,5	2,5	1,5	1,5	1,5	1,5	0,0	1,5	1,5	0,0	1,5
BE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	3,5	0,0	3,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,5	0,0	0,0	1,5	0,0
Nombre de divergences	17,5	7,5	15,5	17,0	13,5	12,0	73,0	88,0	12,0	60,0	14,5	15,0	10,0	14,0	12,5	11,5	13,0	9,5	12,0	47,5	11,0	11,0	46,0	10,5
Degré de divergence (%)	1,7																							

Les valeurs représentent le degré de divergence : plus l'intensité est importante, plus les acteurs ont des intérêts divergents

## 3DAA – Matriz De Divergências Valorizadas Ponderadas dos Atores Sobre os Objetivos

3DAA	CMM	A_Freq	A_Esc	ESJS	CPCJ	CSP_IN	CSP_M	SCMM	Seg_Soc	IEFP	A_BVM	PASM	APERCIM	ABIU	GNR_M	CovIP	USEMA	LAM	C_Hip	PSD	PS	CDU	CDS	BE
CMM	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	7,8	5,0	0,0	5,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,4	0,0	0,0	3,9	0,0
A_Freq	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,4	5,5	0,0	4,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
A_Esc	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	6,6	5,4	0,0	5,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,7	0,0	0,0	3,3	0,0
ESJS	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	7,3	4,8	0,0	4,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,1	0,0	0,0	3,7	0,0
CPCJ	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,5	4,0	0,0	2,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,1	0,0	0,0	1,6	0,0
CSP_IN	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,0	3,1	0,0	3,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2	0,0	0,0	0,8	0,0	
CSP_M	7,8	2,4	6,6	7,3	4,5	2,0	0,0	7,4	1,5	4,7	6,9	2,6	1,6	2,9	7,0	2,1	1,4	0,5	1,2	2,0	1,4	1,2	0,8	0,6
SCMM	5,0	5,5	5,4	4,8	4,0	3,1	7,4	0,0	3,6	3,5	5,5	2,7	2,2	2,5	4,1	3,2	2,0	1,9	1,9	5,9	2,7	2,3	4,7	2,5
Seg_Soc	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,5	3,6	0,0	3,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,9	0,0	0,0	1,5	0,0
IEFP	5,1	4,6	5,4	4,0	2,8	3,2	4,7	3,5	3,7	0,0	5,6	2,5	2,7	2,3	0,0	2,8	2,1	2,0	1,9	3,2	2,4	2,2	2,2	2,5
A_BVM	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	6,9	5,5	0,0	5,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,8	0,0	0,0	2,4	0,0
PASM	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,6	2,7	0,0	2,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,7	0,0	0,0	1,3	0,0
APERCIM	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,6	2,2	0,0	2,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2	0,0	0,0	0,8	0,0	
ABIU	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,9	2,5	0,0	2,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,9	0,0	0,0	1,5	0,0
GNR_M	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	7,0	4,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,5	0,0	0,0	3,1	0,0	
CovIP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,1	3,2	0,0	2,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2	0,0	0,0	0,8	0,0	
USEMA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,4	2,0	0,0	2,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	0,0	0,0	0,5	0,0	
LAM	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	1,9	0,0	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	0,0	0,0	0,5	0,0	
C_Hip	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2	1,9	0,0	1,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,9	0,0	0,0	0,5	0,0	
PSD	4,4	0,0	3,7	4,1	2,1	1,2	2,0	5,9	1,9	3,2	2,8	1,7	1,2	1,9	3,5	1,2	1,0	1,0	0,9	0,0	1,1	1,0	0,0	1,1
PS	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,4	2,7	0,0	2,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,1	0,0	0,0	0,7	0,0	
CDU	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2	2,3	0,0	2,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	0,0	0,0	0,6	0,0	
CDS	3,9	0,0	3,3	3,7	1,6	0,8	0,8	4,7	1,5	2,2	2,4	1,3	0,8	1,5	3,1	0,8	0,5	0,5	0,5	0,0	0,7	0,6	0,0	0,6
BE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	2,5	0,0	2,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,1	0,0	0,0	0,6	0,0	
Nombre de divergences	26,2	12,5	24,4	23,9	15,0	10,3	76,5	86,6	12,1	71,3	23,3	10,7	8,5	11,1	17,7	10,1	7,0	6,0	6,5	47,0	8,3	7,3	35,9	7,3
Degré de divergence (%)	0,0																							

Les valeurs représentent le degré de divergence : plus l'intensité est importante, plus les acteurs ont des intérêts divergents

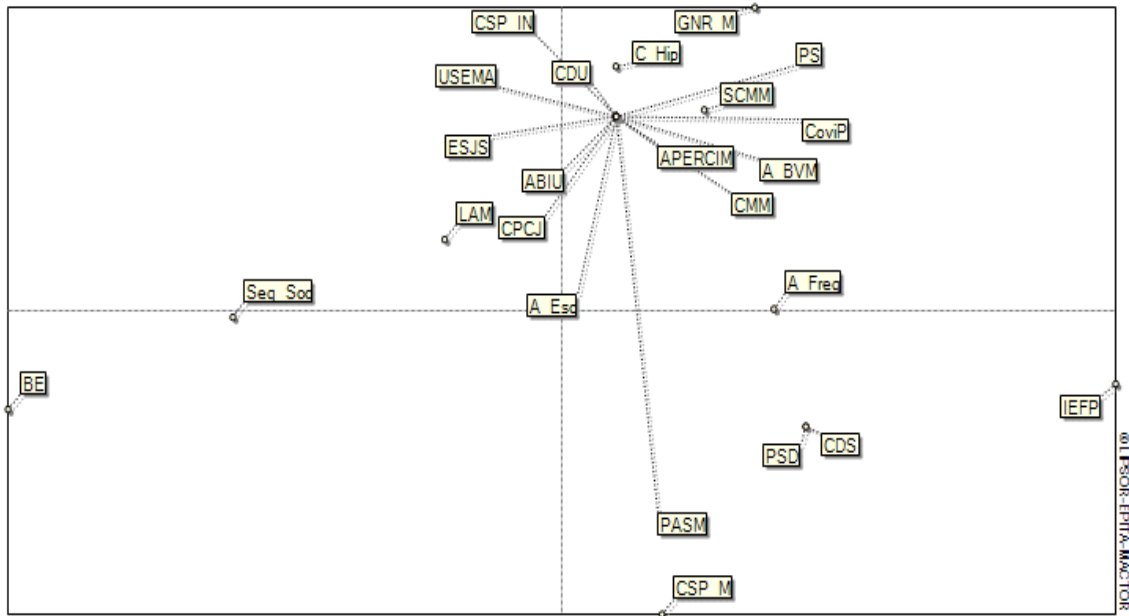
## Ambivalência de atores

	Eq11	Eq21	Eq31
CMM	0,0	0,0	0,0
A_Freg	0,0	0,0	0,0
A_Esc	0,0	0,0	0,0
ESJS	0,0	0,0	0,0
CPCJ	0,0	0,0	0,0
CSP_IN	0,0	0,0	0,0
CSP_M	0,2	0,1	0,1
SCMM	0,1	0,1	0,1
Seg_Soc	0,0	0,0	0,0
IEFP	0,1	0,1	0,1
A_BVM	0,0	0,0	0,0
PASM	0,0	0,0	0,0
APERCIM	0,0	0,0	0,0
ABIU	0,0	0,0	0,0
GNR_M	0,0	0,0	0,0
CoviP	0,0	0,0	0,0
USEMA	0,0	0,0	0,0
LAM	0,0	0,0	0,0
C_Hip	0,0	0,0	0,0
PSD	0,1	0,1	0,1
PS	0,0	0,0	0,0
CDU	0,0	0,0	0,0
CDS	0,1	0,1	0,1
BE	0,0	0,0	0,0

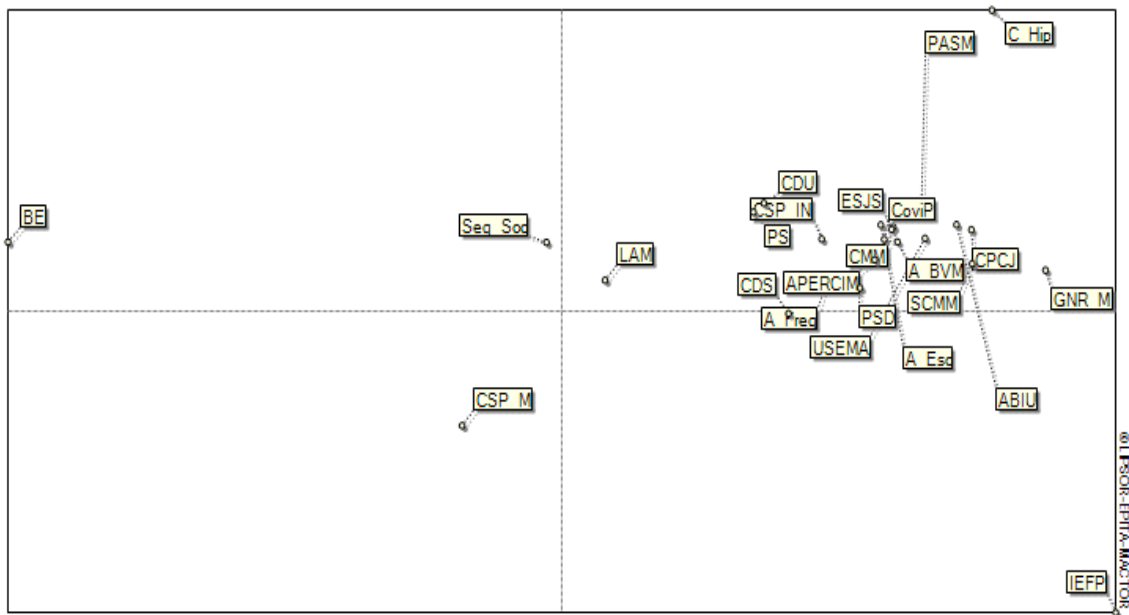
© LIPSOR-EPIA-MACTOR

L'indicateur varie de 1 (acteurs très ambivalents) à 0 (acteurs non ambivalents).

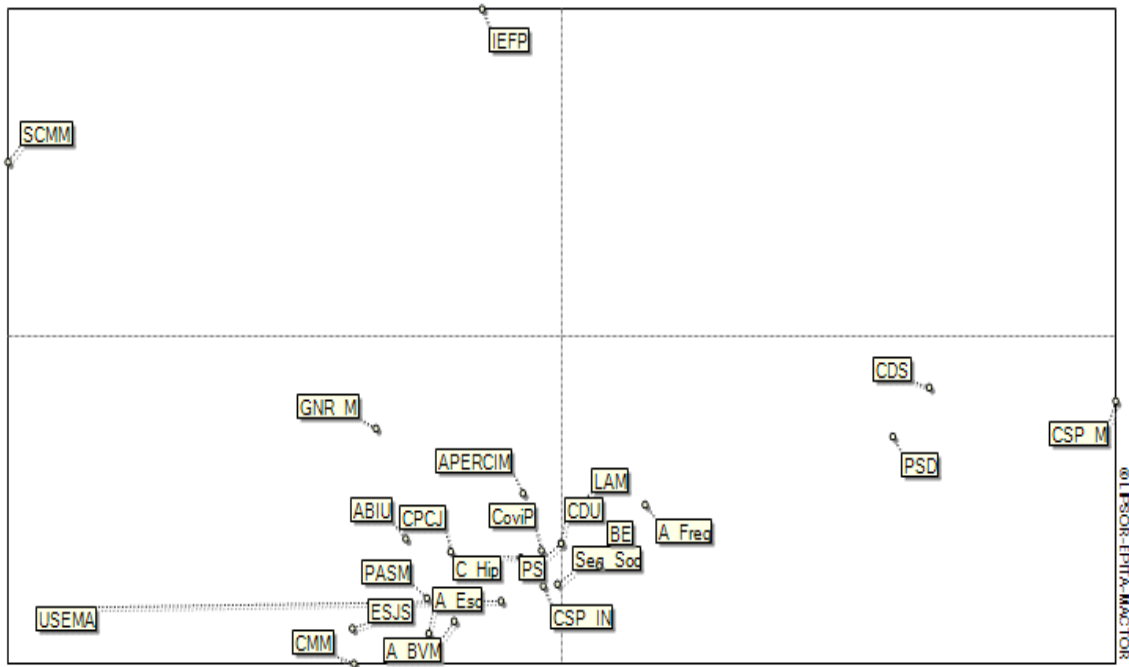
Plan des convergences entre acteurs d'ordre 1



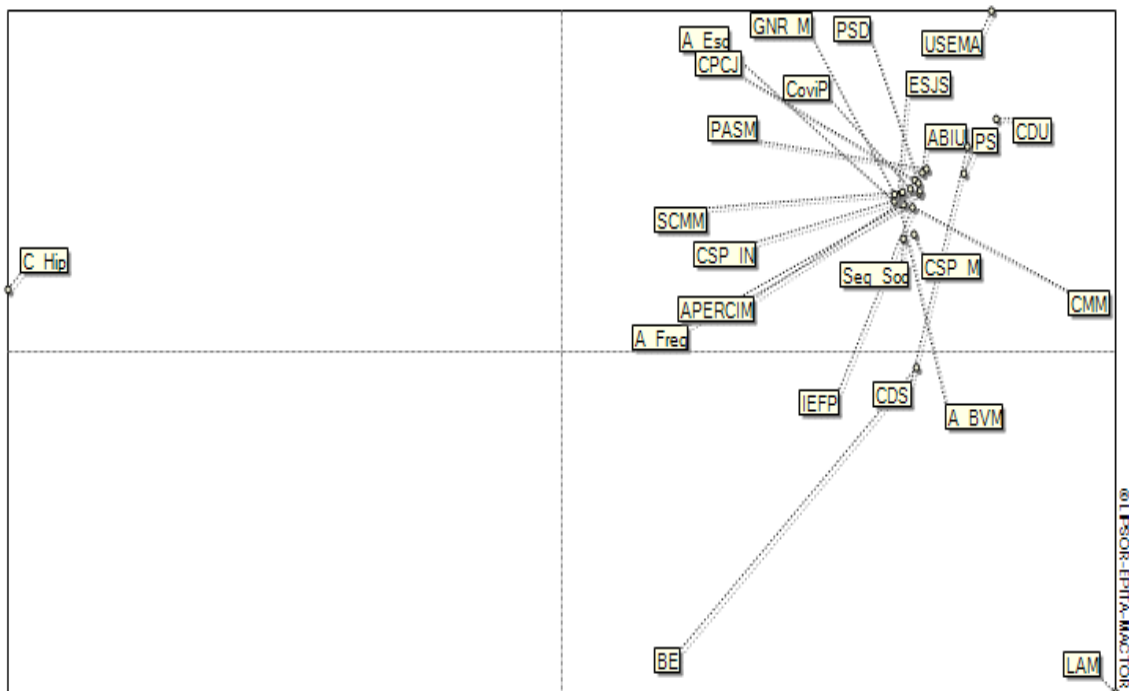
Plan des convergences entre acteurs d'ordre 2



### Plan des divergences entre acteurs d'ordre 2

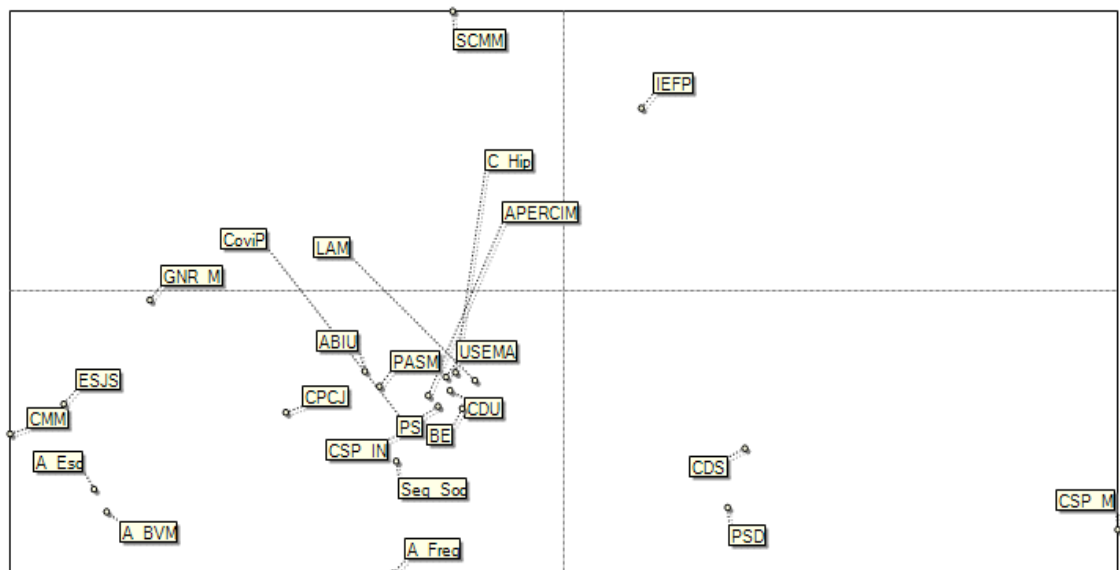


### Plan des convergences entre acteurs d'ordre 3

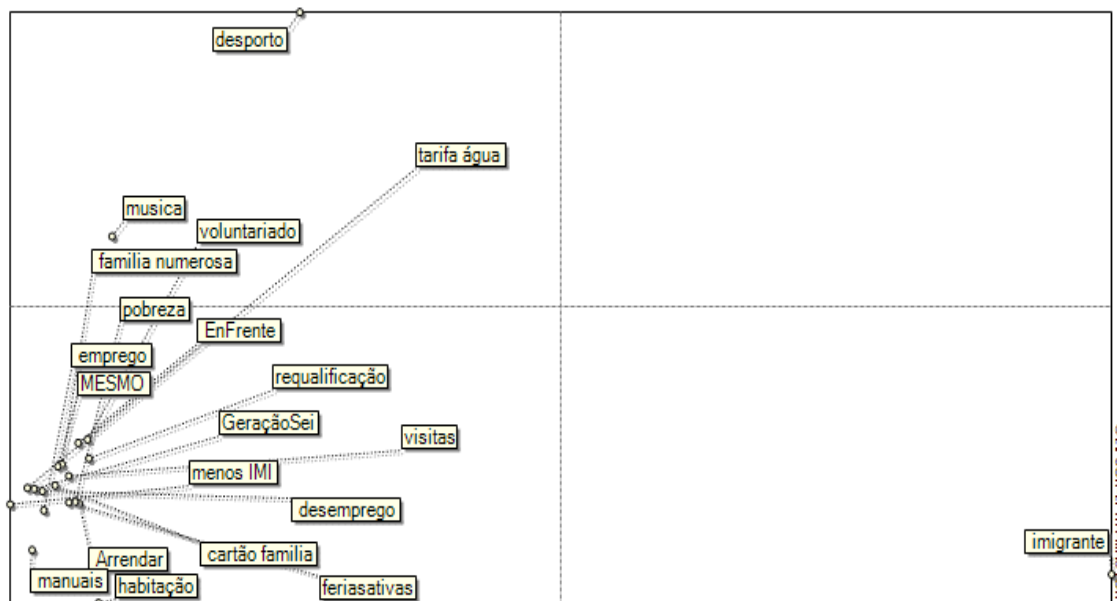




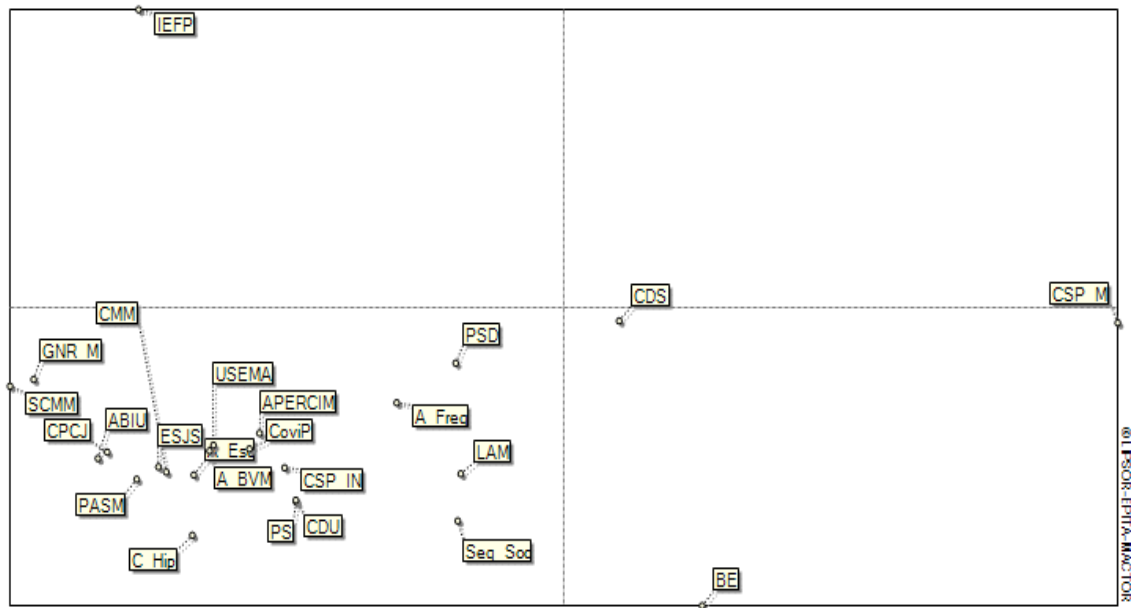
Plan des divergences entre acteurs d'ordre 3



Plan des distances nettes entre objectifs



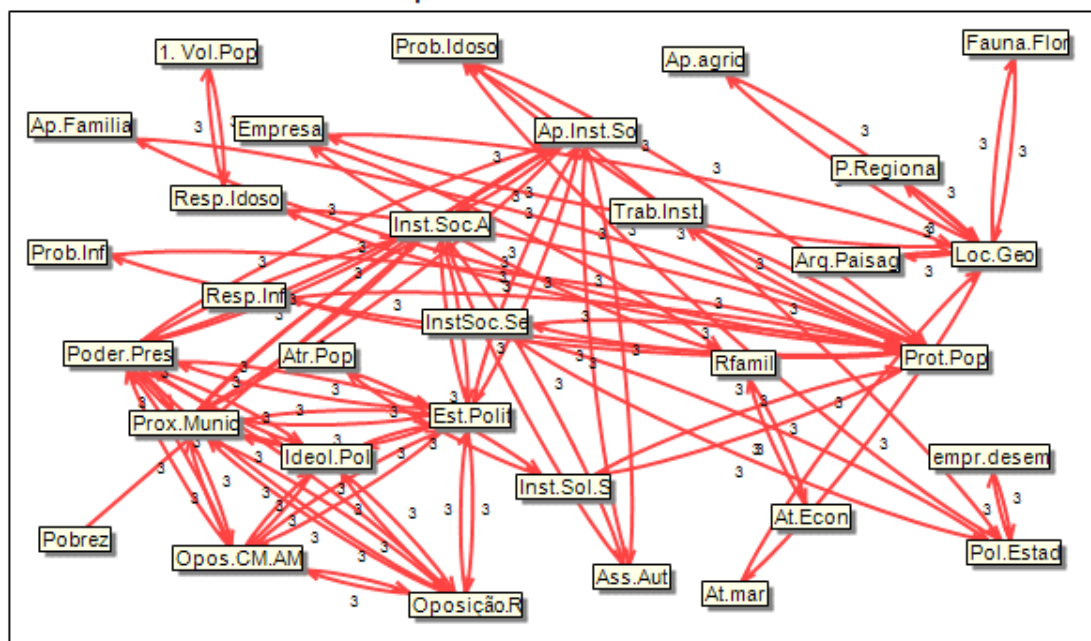
### Plan des distances nettes entre acteurs



## Anexo 4

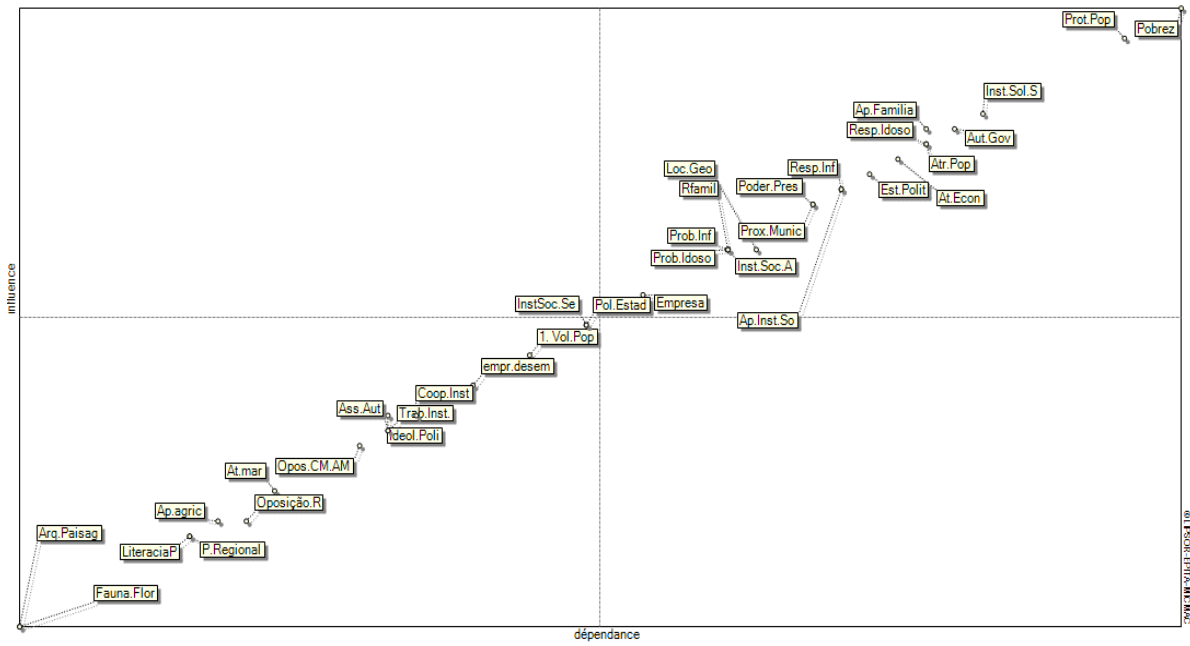
### MICMAC

Grphe des influences directes



- ..... Influences les plus faibles
- Influences faibles
- Influences moyennes
- Influences relativement importantes
- Influences les plus importantes

Plan des influences / dépendances directes potentielles



Plan des influences / dépendances indirectes potentielles

