



**X Congresso Português de Sociologia**  
*Na era da “pós-verdade”? Esfera pública, cidadania e qualidade da democracia no Portugal contemporâneo*  
Covilhã, 10 a 12 de julho de 2018

**Secção/Área temática : Territórios: Cidades e Campos**

## **Políticas Sociais Municipais: Desafios e possibilidades de implementação sob o olhar da Sociologia**

**GALRÃO, Carla**; ECS/Universidade de Évora e CICS.NOVA – Pólo da Universidade de Évora; carlajgalrao@gmail.com

**SARAGOÇA, José**; ECS/Universidade de Évora e CICS.NOVA – Pólo da Universidade de Évora; jsaragoca@uevora.pt

### **Resumo**

### **Abstract**

Local authorities, as public entities with their own legitimacy, are fundamental elements of the dynamics of the constitution and operationalization of social policies (Cardoso, 2013) aimed at solving certain problems that the current society is going through. If, on the one hand, they have to negotiate with state institutions, often in contexts of tension, on the other hand, they themselves take control of negotiations with specific territorial protagonists in the local space, managing conflicts and tensions resulting.

This paper presents and discusses the results obtained through a methodological strategy that contemplated the accomplishment of a prospective diagnosis where we proposed to study the system of implementation of municipal social policies in the municipality of Mafra. The main conclusions we have reached point to the existence of a great convergence of the actors in relation to the objectives of the social intervention plan of the municipality, taking into account their participation and intervention in the elaboration and execution of this social project; that the main obstacle to implementation is the shortage of financial resources and the implementation challenge with greater importance is the cooperation between the municipality and the other social partners of the municipality

Palavras-chave: Políticas sociais, autarquia, município, ator social

Key words: Social policies, autarchy, municipality, social actor

XAPS-39172



## **Introdução**

Nos últimos tempos as políticas sociais têm atravessado pressões e mudanças significativas, trazendo para o poder local, novos paradigmas de intervenção (Alves, 2012). Segundo o autor, a necessidade de implementação das políticas sociais decorre da tomada de consciência política em proporcionar aos cidadãos o acesso a medidas de apoio social, sobretudo quando os processos de desenvolvimento económico e social conduzem, paralelamente, a 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.

Partimos, assim, do princípio, de que elementos dos contextos locais de ação como as representações e valores dos atores, influenciam a execução das políticas públicas, reconhecendo, por conseguinte, que o grau de sucesso na sua implementação 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 (Silva e Melo, 2000).

No decorrer desta investigação procurámos perceber e diagnosticar as 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 apresentarem de forma mais envolvida, os órgãos do poder local, em cooperação com 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 procurou-se conhecer as políticas públicas do setor social em preparação ou implementadas pela autarquia de Mafra (através da sua câmara municipal) e, ao mesmo tempo, 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, assim, para o seu sucesso, ou, pelo contrário, atuando como obstáculo à sua concretização.

O presente artigo está organizado da seguinte forma: 1) Enquadramento Teórico; 2) Proposta de Investigação; 3) Procedimentos metodológicos; 4) Objetivos estratégicos do plano de intervenção social do município, Estratégia de Atores, Posição dos atores perante os objetivos 5) Conclusões sobre o estudo realizado.

## **1 – Enquadramento Teórico**

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, incluem-se a solidariedade social e a educação.

A importância do poder local no contexto do desenvolvimento dos territórios decorre, assim, de vários fatores. Por um lado, as estruturas locais acumulam funções cujo exercício pode contribuir para o progresso local ajudando a melhorar a qualidade de vida das suas comunidades, por outro lado, pela influência que podem exercer junto de outros agentes de desenvolvimento, no sentido de proporcionar um envolvimento da comunidade, exercendo uma dinâmica de ação alargada a nível coletivo. No mesmo sentido, as autarquias, para além de possuírem legitimidade institucional, são também as estruturas do Estado mais próximas do cidadão, o que lhes vem facilitar o diagnóstico das necessidades das populações e aumentar a possibilidade de melhor intervir junto das comunidades locais.

No mesmo sentido, em resultado das transformações sociais verificadas na sociedade, é exigida uma, cada vez, maior intervenção do poder local, em particular das Câmaras Municipais, em favor das populações locais, obrigando a uma intervenção estratégica que envolve o planeamento e a implementação de ações sociopolíticas, desenvolvidas com o sentido de encontrar projetos e iniciativas de âmbito social adequadas à realidade social das comunidades locais.

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 que os vários atores sociais envolvidos no desenvolvimento do projeto social do município, exercem no processo de concretização das mesmas. De acordo com a sua posição em relação aos objetivos estratégicos do plano de intervenção social do município, os atores sociais locais terão influência no sucesso do plano de ação social programado para o território, assim como, poderão contribuir para dificultar a sua implementação. Com o objetivo de perceber o que acontece neste território, 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.

No âmbito da presente comunicação iremos procurar demonstrar o grau de convergência dos diferentes atores sociais locais 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, identificando os principais obstáculos de implementação, assim como os desafios de execução com maior importância, conducentes ao desenvolvimento da estratégia de intervenção social mais adequada às necessidades do território.

## **2 – Implementação de políticas sociais locais: Uma proposta de investigação com métodos prospetivos**

O poder local exerce uma função de grande importância na promoção do desenvolvimento dos territórios, tanto pelas funções que detém, quanto por via dos incentivos e dos apoios que concede às suas populações, contribuindo, deste modo, para o progresso local e, no mesmo sentido, para a melhoria da qualidade de vida das suas comunidades, ao mesmo tempo que funciona como agregador de outros agentes de desenvolvimento locais, envolvendo a comunidade no exercício de uma dinâmica de ação alargada a nível da intervenção coletiva.

No referente à ação da autarquia numa perspetiva de intervenção social na comunidade local, vem-se assistindo gradualmente à implementação de um processo de descentralização de competências e de transferência de algumas funções na esfera social para as autarquias locais, com o desenvolvimento de estratégias que visam a redução da procura do Estado pela privatização de alguns domínios de prestação de serviços e gestão de equipamentos sociais.

As autarquias têm-se vindo a afirmar progressivamente na área da ação social, valorizando o fator humano, o espaço local e as relações comunitárias. 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 cooperação 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.

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 preocupação com os processos de mudança social no contexto do planeamento estratégico de intervenção social, levaram, segundo Guerra (2006), à criação de novas teorias sobre a forma como os interesses dos vários grupos sociais se associam, se quebram ou se reestruturam, ao mesmo tempo que se 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.

No quadro de uma sociologia da ação, e de acordo com Guerra (2006), 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, assim, para o sucesso do plano de ação social programado para o território, ou, em sentido contrário, dificultando a sua implementação.

A complexidade da construção das políticas públicas a nível local advém de uma multiplicidade de fatores relacionados com o território, como sejam, orientações políticas, interesses individuais e coletivos, decisões e características próprias do local. Perante esta complexidade, a prospetiva funciona como 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, assim como, objetivar a procura e a oferta política mediante a mobilização dos atores regionais e locais, sendo um importante meio de informação para os responsáveis políticos (Miklos, Jiménez & Arroyo, 2012, citados por Olivares, 2014).

Também, segundo Olivares (2014), 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, ainda, a realização de estudos de futuro, tornando-se de grande interesse a sua integração na elaboração de políticas públicas locais e a sua inserção em planos de desenvolvimento social.

No decorrer do nosso estudo, com recurso à metodologia da escola francesa de prospetiva (Godet, 1993) e a partir de informação recolhida no ano de 2015 neste município através de inquéritos por questionário, caracterizámos, mediante análise estrutural, o sistema de implementação das políticas públicas na área social, onde procedemos à análise estratégica de atores, identificando os objetivos estratégicos do plano de intervenção social da autarquia e o posicionamento dos atores relativamente a

estes objetivos estratégicos, assim como as possíveis convergências e divergências entre os atores.

### **3 – Procedimentos metodológicos**

O objetivo do estudo que deu origem à presente comunicação incide na realização de um diagnóstico prospetivo onde nos propusemos 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, procurámos perceber o grau de sucesso de implementação das políticas sociais neste Município.

Como procedimentos metodológicos utilizados nesta investigação, fez-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 decorrentes do processo de desenvolvimento e elaboração dos desafios estratégicos do plano de intervenção social do município, operacionalizados no decurso da implementação das políticas sociais consideradas mais adequadas ao território que, face à realidade social diagnosticada, foram identificadas pelos atores, como adequadas à situação atual e futura da comunidade local.

Posteriormente, apresentámos dados e reflexões da análise estratégica de atores, efetuámos uma caracterização das políticas sociais em implementação no município e o posicionamento dos atores em relação às mesmas, apresentamos uma reflexão sobre as políticas sociais com maior possibilidade de sucesso de implementação, de acordo com o posicionamento dos atores e, por fim, efetuámos uma compilação da informação nas 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, em

consequência das divergências 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.

#### **4 - As dinâmicas das relações entre os diferentes atores sociais locais no processo de implementação de políticas sociais 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, o executivo da Câmara Municipal de Mafra criou, para execução durante o mandato autárquico 2013-2017, um conjunto de medidas destinadas a apoiar as famílias do concelho. É sobre estas ações de carácter social integradas no projeto social deste município, designadas por “objetivos estratégicos do plano de intervenção social do município de Mafra”, que desenvolvemos o estudo cuja comunicação aqui apresentamos. Procurámos, neste sentido, encontrar a posição dos atores que fazem parte do sistema em análise, em relação a cada um dos objetivos do plano social elaborado para este território e a partir daí, perceber o tipo de influência que a interação e o grau de concordância destes mesmos atores envolvidos na programação das políticas sociais do município, exerce no processo de implementação do projeto social do município, contribuindo para o seu sucesso, ou pelo contrário, exercendo uma força que se opõe à sua concretização.

##### **4.1 - Caracterização das Políticas Sociais programadas para o Município de Mafra**

Este Programa de Intervenção Social elaborado pela Autarquia em cooperação com as demais entidades ligadas ao setor social do Concelho de Mafra, organizadas e reunidas em rede social, inclui vinte medidas de execução. 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 1). São estes objetivos que foram considerados na análise estratégica efetuada ao sistema em análise, 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 1 – 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 IEFP em parceria com a Autarquia.

<b>D11</b> Possibilitar o acesso a consultas na área da saúde mental através do acesso a serviços de psiquiatria especializados	<b>O11</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>D12</b> Diagnosticar e apoiar situações de maior vulnerabilidade socioeconómica	<b>O12</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>D13</b> Incentivar e envolver os cidadãos na participação em iniciativas de voluntariado, sobretudo de apoio a organizações de solidariedade social	<b>O13</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>D14</b> Promover o direito à habitação	<b>O14</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>D15</b> Promover a prática do Desporto nas familiares do Concelho, incluído as mais numerosas e de maior vulnerabilidade social.	<b>O15</b> Descontos nas mensalidades das modalidades Desportivas promovidas nas instalações municipais para membros do mesmo agregado familiar.
<b>D16</b> Possibilitar a ocupação das crianças e dos jovens nos períodos de interrupção letiva, através da criação de Programas para Crianças e Jovens.	<b>O16</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>D17</b> Promover o ensino da Música para todas as crianças do Concelho.	<b>O17</b> Atribuição de Bolsas de Estudo para frequência do Conservatório de Música de Mafra.
<b>D18</b> Apoiar as famílias no acesso aos bens essenciais.	<b>O18</b> Tarifários de água e saneamento para famílias numerosas e famílias carenciadas – Implementação de quatro escalões para tarifas domésticas, da tarifa social e da tarifa para famílias numerosas.
<b>D19</b> Aliviar a carga fiscal das famílias, particularmente as mais numerosas	<b>O19</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>D20</b> Promover e apoiar a requalificação urbana auxiliando as famílias.	<b>O20</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

## 4.2 - 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). Segundo Guerra (2006), 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 que também efetuámos no nosso estudo, encontrámos 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.

Foi essencialmente sobre estes atores que procurámos 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. Neste sentido, é da responsabilidade da autarquia o desenvolvimento das principais iniciativas de intervenção social no seu território.

Considerando, no entanto, pela importância das suas intervenções estratégicas, os atores que apresentam um papel mais ativo em torno das variáveis mais significativas do sistema em análise, (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 2).

**Quadro 2 – 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 Srª 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

No referente aos atores do sistema em estudo, iniciámos a nossa análise observando as influências diretas entre si 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>1</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).

**Quadro 3: 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	ABU	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	4	0	1	1	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
ABU	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	0	2	1	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	2	2	0	1	1	1
CDS	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	1	0	1	1
BE	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	2	1	0	0

© IJPSOR-EPITA/MACTOR

Fonte: Elaboração própria, a partir do *software* MACTOR

É importante considerar também as influências indiretas entre os diferentes atores do sistema em estudo a partir da construção da Matriz de Influências Diretas e Indiretas – MIDI (Quadro 4).

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.

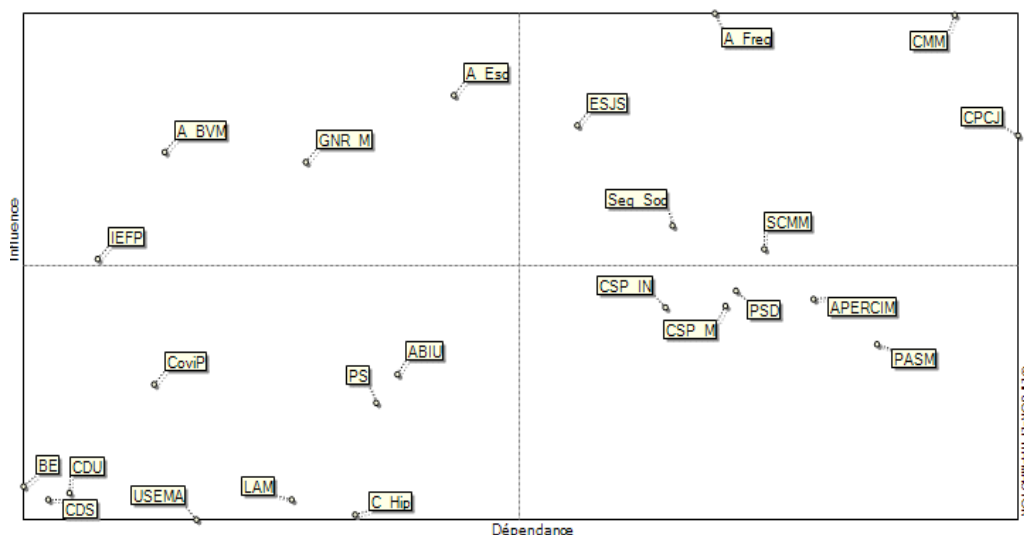
**Quadro 4: Matriz de Influências Indiretas entre os Atores (MIDI)**

MIDI	CMM	A.Freg	A.Esc	ESUS	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
ESUS	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

Fonte: Elaboração própria, a partir do *software* MACTOR

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.1)

**Fig. 1: Plano de Influências e Dependências entre os Atores**



Fonte: Elaboração própria, a partir do *software* MACTOR

Pela observação do plano de influências e dependências entre os atores (fig.1), podemos constatar a existência de quatro “atores dominantes”, localizados no quadrante 1, 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 (IEFP), ao Agrupamento dos Bombeiros Voluntários de Maфра (A\_BVM), à Guarda Nacional Republicana de Maфра (GNR\_M) e ao Agrupamento de Escolas de Maфра (A\_Esc), os quais, constatamos, 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. Verificámos também a existência de 6 “atores de ligação”, localizados no quadrante 2 do plano, que exercem grande influência no sistema, sendo, ao mesmo tempo, muito dependentes. Encontrámos nesta posição, 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 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. Nos quadrantes 3 e 4 encontramos os restantes atores do sistema em estudo, sendo que, no quadrante 3 os atores manifestam uma elevada dependência em relação ao sistema e uma baixa influencia e por isso tomam a designação de “atores dominados”. Já no quadrante 4, os atores aí localizados apresentam baixa influencia e baixa dependência, não sendo a sua posição de grande significado neste sistema e por isso são os “atores autónomos ou independentes”.

A importância dos diferentes atores em relação à sua posição no sistema enquanto contributo ativo no processo de implantação de políticas sociais no território, está em muito relacionada com a relação de forças e a posição relativa de cada ator no sistema. 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, em simultâneo, 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 5: Relações de Força entre os atores [(MIDI) ( $R_i$ )]**

	$R_i^*$
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

© LIPSOR-EPTAMACTOR

$R_i^*$  é relação de força do ator  $i$ , considerando as suas influências e dependências diretas e indiretas e a sua retroação (feedback).

Analisando as relações de força entre os Atores, observamos que, dos vinte e quatro atores deste sistema, cinco 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.

#### 4.3- 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 se elaborou a Matriz das Posições Valorizadas (Matriz 2 MAO - Quadro 6).

Tendo em consideração as posições dos atores e os objetivos estratégicos do plano de intervenção social do município em análise (Mafra), construiu-se a Matriz 2 MAO que é uma matriz de posições dos atores perante cada um dos objetivos, onde se irá verificar 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.

**Quadro 6: 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

Com este fim, 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.

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 7).

**Quadro 7 – Número de Acordos dos Atores Registados para cada Objetivo**

<b>Objetivos</b>	<b>Número de acordos</b>
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 ferias 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

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. Verificámos também que o objetivo que revela um menor valor para os atores é, com grande diferença de número de acordos, o acolhimento e integração dos imigrantes no território.

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 aceite mediante a sua aprovação.

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, é fácil compreender o consenso revelado pelos atores perante os objetivos deste Plano, na medida em que, é a ação individual de cada um e a concertação de todos em comunidade, que permite a elaboração, execução e operacionalização deste Plano de Ação Social em implementação neste território.

#### **4.4 - Implementação de Políticas Sociais no Município de Mafra: Ameaças e Oportunidades**

Como atrás referido, os dados necessários para a prossecução do nosso estudo foram obtidos aplicando 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>ii</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, são escassos em todos os setores, incluindo o setor social.

Seguindo o mesmo sentido com que avaliámos as potenciais ameaças à concretização dos objetivos do Plano de Ação Social no Município de Mafra e continuando a interpretar as respostas dos atores ao inquérito realizado, podemos analisar a sua visão sobre as oportunidades<sup>iii</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 pelo mesmo partido político”, 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.

#### **4.5 - Políticas Sociais com maior possibilidade de sucesso de Implementação no Município de Mafra**

Outra conclusão retirada da análise do inquérito, refere-se aos fatores críticos de sucesso<sup>iv</sup> na implementação deste plano de ação social, tendo sido considerado pelos atores que existem quatro 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 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 composta por eleitos do Partido 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, na análise dos atores, ocupa um papel importante como fator de sucesso das políticas sociais a implementar no concelho de Mafra, 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. Pelo contrário, 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, na ótica dos 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 as organizações do setor social do território.

Por último, pedimos aos atores que nos indicassem, relativamente aos vinte 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 vinte objetivos, cinco deles apresentam, na opinião da maioria dos atores, menores probabilidades de sucesso, são eles: Objetivo 2- “Proporcionar às famílias com três 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 (três 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 restantes quinze objetivos, os atores consideram-nos como objetivos de maiores possibilidades de sucesso de implementação.

## **5 – Conclusão**

Os resultados deste estudo permitem-nos concluir 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.

O facto dos diferentes atores se encontrarem muito próximos no que se refere à concordância com os objetivos deste plano de intervenção social, acaba por se revelar um fator potenciador de consensos mobilizadores e de cooperação entre as diferentes entidades com responsabilidade social no município. Assim, acreditamos 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 ser as necessidades em termos de programação de políticas sociais, as quais são comuns a todos e estarão na base de um envolvimento comunitário que terá conduzido ao desenvolvimento anterior de um projeto em parceria, consolidado em rede social e resultante de um trabalho de concertação entre parceiros sociais.

---

<sup>i</sup> Estes dados resultam da aplicação da pergunta n.º 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.

<sup>ii</sup> Para determinar as principais ameaças recorremos à pergunta n.º 6 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”.

<sup>iii</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>iv</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).

## Referências

- 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.
- BALTAZAR, M. S. (2004), *Políticas Sociais: “solidariedades planeadas”*, Sessão Temática (5) - Economias, Solidariedades e Políticas Socais, VIII Congresso Luso-Afro-brasileiro de Ciências Socais, 16-18 setembro 2004, 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.
- 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).
- CARDOSO, J. (2013), *Assistência, Ação Social e Municípios: Apontamentos Históricos e Desafios Actuais*. Porto, *Lusíada. Intervenção Social*, nº 41.
- 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.
- FIALHO, J. & SILVA, C. & SARAGOÇA, J. (Coord), (2015), *Diagnóstico Social – Teoria, Metodologia e Casos Práticos*, 1ª edição, Lisboa, Edições Sílabo.
- 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.
- GALRÃO, C.A.F.J. (2016), *Políticas Sociais no Município de Maфра, Dilemas e Possibilidades de Implementação sob o olhar da Sociologia*, Dissertação de Mestrado em Sociologia, Área de Recursos Humanos e Desenvolvimento Sustentável, Escola das Ciências Sociais, Universidade de Évora.
- GODET, M. (1993). *Manual de Prospetiva Estratégica, Da antecipação à ação*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- 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.
- LIMA, L. L. & D'ASCENZI, L. (2013). Implementação de Políticas Públicas: perspectivas analíticas, *Revista de Sociologia e Política*, V. 21, Nº 48, 101-110.

- 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.
- 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.
- RODRIGUES, M. L. & SILVA, P. A. (coord), (2014), *Políticas Públicas em Portugal*, Lisboa: Imprensa Nacional, Casa da Moeda e ISCTE-IUL.
- RUIVO, F. (2002), Localização de Políticas Públicas, *Oficina de CES*, nº 178, Coimbra: CES/FEUC.
- SANCHEZ, L. (2005), *Diagnóstico Social Participativo*, Programa de fortalecimento técnico de los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP), Fundacion Escuela de Gerencia Social, Caracas, Venezuela.
- 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
- 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.

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.

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.

SOUZA, C. (2006), Políticas Públicas: uma revisão da literatura, *Sociologias*, Porto Alegre, Ano 8, nº 16, 20-45.