



Plano Nacional de Acção para a Inclusão (2006-2008)

* As razões de um PNAI adiado *

INTRODUÇÃO

O Fórum Não Governamental para a Inclusão Social (FNGIS) surgiu na sequência de um apelo formulado pela Coordenação do Plano Nacional de Acção para a Inclusão (PNAI) a um conjunto de ONG's no sentido de estas se organizarem e se constituírem como plataforma de interlocução ao nível do PNAI, concretizando, assim, em parte, o 4º Objectivo Comum do Processo Europeu de Inclusão Social - "*Mobilizar o conjunto dos Intervenientes*". O FNGIS é presentemente constituído por 58 entidades (membros efectivos e observadores).

O FNGIS tem vindo a desenvolver um conjunto de actividades que contribuíram para a prossecução dos objectivos definidos e que se encontravam inscritos no seu Plano de Actividades para 2007, nomeadamente acções de sensibilização e workshops visando dinamizar a participação informada de diversas entidades do Terceiro Sector. Mais importante, e no âmbito da sua missão, o FNGIS tem procurado constituir-se como um grupo alargado de trabalho de carácter inter-sectorial e inter-institucional que contribui, de diversas formas, nomeadamente a partir da emissão de pareceres, concepção de documentos e propostas alternativas que reflectam a opinião do sector não governamental, para a construção do PNAI, bem como para o acompanhamento e avaliação de mesmo.

Relativamente à contribuição do FNGIS para o PNAI 2006-2008 ela consubstanciou-se na elaboração de um documento - "Começar de Novo - Propostas do Fórum Não Governamental para a Inclusão Social" - disponível em <http://foruminclusao.no.sapo.pt/> e na participação de um representante do FNGIS nas quatro reuniões da Comissão Interministerial de Acompanhamento do PNAI.

No final de 2006 (28 Dezembro), o FNGIS apresentou publicamente um documento ("Reacção do FNGIS ao PNAI 2006-2008") contendo a sua reacção à versão final do PNAI e apresentando um conjunto de preocupações e recomendações.

Passados mais de seis meses de implementação efectiva do PNAI 2006-2008, o FNGIS julga ser chegado o momento de, e através deste documento, expressar as razões pelas quais acha que existe um perigoso risco de que os objectivos deste plano não estejam a ser concretizados na sua plenitude, gorando as expectativas criadas e, uma vez mais, adiando a implementação de uma verdadeira estratégia de inclusão social.

Paralelamente, o FNGIS aproveita também esta ocasião para lançar um conjunto de propostas e desafios à Coordenação do PNAI, tendo em vista a elaboração da sua próxima versão (2008-2011).

1. O PNAI devia ser rentabilizado como um instrumento para promover, de forma consistente e visível, o debate e a participação civil da problemática da Pobreza e Exclusão Social, aumentando a consciência pública sobre a temática. Ao não se concretizar este objectivo – de uma forma consistente, prioritária e estratégica (com afectação explícita de recursos para este efeito) – existe um enorme risco de não serem criadas as condições necessárias para o fundamental envolvimento e co-responsabilização de todos os actores e para assim se condenar ao fracasso uma boa parte das medidas propostas por este Plano.

2. O PNAI, e apesar do reconhecido esforço da sua Coordenação, **não consegue ter uma efectiva e profícua relação com as políticas sectoriais e com os demais Planos Nacionais** que o precederam ou que – pior – foram elaborados e implementados posteriormente. Ao contrário, tendo necessidade de competir com as mesmas, perde inexoravelmente em termos de protagonismo e visibilidade. Em poucas palavras, o PNAI, enquanto estratégia agregadora e orientadora da inclusão social em Portugal, é fundamentalmente um Plano do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social e, desta forma, tal objectivo – inclusão social – não tem condições de se concretizar. A este nível é ainda particularmente preocupante **a escassez de meios – financeiros e humanos - da Coordenação Nacional do PNAI, bem como a sua escassa competência de intervenção transversal em termos de implementação e monitorização.**

3. Se considerámos francamente positivo o facto de o PNAI pretender concretizar uma articulação dos diferentes níveis de representação, nomeadamente nacional, regional e local, e a necessidade reconhecida de descentralização da luta contra a pobreza e exclusão, **consideramos também haver um desfaseamento, difícil de ultrapassar, entre a capacidade real de actuação em tempo útil e os mecanismos de governação propostos para implementar a articulação entre estes diferentes níveis. O PNAI tem que constituir a soma de um conjunto de estratégias regionais inter-sectoriais.**

4. Relativamente à mobilização e participação dos principais actores, nomeadamente a participação das pessoas em situação de exclusão e pobreza, e de acordo com o expresso nos nossos contributos e reacção, continuamos a **considerar que deveriam existir mecanismos e formas concretas – nomeadamente financeiras – para, directamente, reconhecer o papel de interlocutores principais aos próprios desfavorecidos e a associações que os agrupam e/ou representam.**

5. Sublinhe-se ainda a **insuficiente previsão da participação das Organizações Não Governamentais na implementação e monitorização do PNAI.** Efectivamente, o papel destas é difuso e os seus mecanismos de acção acabam por ser subvalorizados. Concretamente em relação ao papel do FNGIS, e independentemente de nos congratularmos com o anunciado apoio por parte do Instituto da Segurança Social, I.P. para a concretização do seu plano de actividades, as nossas principais preocupações centram-se sobretudo em saber qual é concretamente o papel esperado para o Fórum relativamente à implementação e monitorização do PNAI. Sem uma contratualização clara de mecanismos de participação – e que não se poderão esgotar na simples auscultação em reuniões – a participação desta estrutura perde eficácia e não satisfaz os seus principais objectivos.

2. CINCO RAZÕES DE CARÁCTER CONJUNTURAL

1. Em termos de monitorização, é fundamental obter uma **maior qualificação dos indicadores quantitativos, nomeadamente através da inclusão de mecanismos de participação e observação alargada** que permitam qualificar com maior rigor e proximidade os dados obtidos a partir de indicadores mais formais. Na nossa opinião, deve assim ser feito um esforço de complementaridade entre indicadores formais (estatisticamente observáveis) e indicadores informais que possam contrastar essa informação.

2. Ainda em relação aos indicadores ou à monitorização da inclusão social de uma forma mais abrangente, **preocupa-nos que o PNAI não contemple na sua origem (nem entretanto tenha previsto) mecanismos evidentes de promoção do conhecimento actualizado e permanente em relação aos fenómenos de pobreza e exclusão social.** Tal lacuna poderá ser tanto mais grave quanto, como é sabido e reconhecido, muitos dos fenómenos aos quais se pretende responder com este Plano, estão em constante mutação sendo objectivamente fundamental que se proceda a uma contínua metodologia de investigação-acção inter-sectorial. Esta preocupação faz ainda mais sentido quando pensamos nos fenómenos mais graves e extremos de exclusão social que, de alguma forma, poderão não encontrar respostas imediatas ou suficientemente adaptadas nas medidas de carácter mais normalizado formalizadas em Planos desta natureza.

3. Em relação à monitorização do PNAI, e para além das preocupações anteriormente apresentadas, continua a ser manifesta **a ausência de mecanismos – particularmente ao nível local – de participação dos principais beneficiários das medidas protagonizadas por este Plano.** Qualquer tipo de monitorização que não tenha em consideração mecanismos de activa participação dos beneficiários arrisca-se a obter uma imagem desfocada ou parcial dos seus resultados.

4. A implementação de uma estratégia de inclusão social, e como afirmámos por diversas vezes, terá que contar com o forte envolvimento das estruturas locais (públicas e privadas). A anunciada articulação da implementação do PNAI ao nível local, nomeadamente o seu processo de monitorização através das Redes Sociais Locais, não se está a efectivar como previsto. O PNAI, e tendo em atenção as considerações anteriormente mencionadas – particularmente a que diz respeito à sua capacidade de interlocução com todas as políticas sectoriais – deveria ser o instrumento orientador – em termos estratégicos e programáticos – das respostas e iniciativas desenvolvidas ao nível local. **A existência de um forte sistema de coordenação entre a Coordenação Nacional deste Plano e as Redes Sociais Locais e seus Planos de Desenvolvimento Social continua a ser um objectivo ao qual importa atribuir uma enorme prioridade.**

5. Consideramos **altamente preocupante o atraso na execução do Quadro Estratégico de Referência Nacional (QREN) e a falta de participação com que as medidas que directamente terão que ver com a Inclusão Social foram desenhadas.** A ausência de mecanismos de participação activa por parte da sociedade civil no desenho dos Programas Operacionais do QREN constitui uma potencial ameaça à sua boa exequibilidade. Uma vez mais, a sociedade civil será chamada a implementar um conjunto de programas e iniciativas sobre as quais não foi ouvida e que, potencialmente, se encontram longe das expectativas e necessidades sentidas por quem, quotidianamente, tem que fazer face aos mais graves problemas de pobreza e exclusão social.

Tendo em consideração a urgência de se começar a preparar um novo PNAI (2008-2011), O FNGIS gostaria de sublinhar e propor um conjunto de recomendações de carácter instrumental e estrutural fundamentais:

- Que seja criada, no âmbito da Comissão Inter-ministerial de Acompanhamento do PNAI, uma *task force* que possa avaliar a implementação do PNAI 2006-2008 e preparar um plano de actividades detalhado de elaboração do PNAI 2008-2011.

- Que o próximo PNAI contenha um plano estratégico de implementação.

- Que sejam envolvidos mais actores em todo o processo de elaboração do PNAI, nomeadamente as estruturas representativas do Poder Local e as estruturas descentralizadas do Estado e que seja possível aos organismos de carácter local (ONG's incluídas) participar activamente na monitorização e avaliação do PNAI.

- Que o próximo PNAI seja desenhado tendo por base a elaboração de diferentes versões que irão sendo alvo de negociação entre os diferentes actores.

- Que seja promovida uma auscultação pública efectiva das pessoas em situação de pobreza e exclusão social.

- Que, anualmente, seja promovido um Seminário, organizado em parceria entre a Coordenação Nacional do PNAI e o FNGIS, com o objectivo de se debater e divulgar publicamente as dinâmicas de implementação do PNAI.

- Que sejam assegurados os recursos humanos e materiais necessários para a efectiva e eficaz operacionalização/implementação do novo PNAI, desde logo na equipa de coordenação, à imagem de outros planos nacionais sectoriais

*
* *
*

**FNGIS – Fórum Não Governamental para a Inclusão Social
Outubro 2007**