



Melhor PNAI, Mais Inclusão

Plano Nacional de Acção para a Inclusão 2008-2010

Propostas do Fórum Não Governamental para a Inclusão Social

	Pág.
Resumo	2
Introdução	4
PNAI 2006-2008: Aspectos Positivos / Preocupações e Recomendações	5
Participação	6
<i>Mainstreaming da Inclusão Social</i>	6
Monitorização	8
Financiamento	8
As prioridades no PNAI 2006-2008	10
PNAI 2008-2010	12
Considerações Iniciais	12
As Prioridades para o PNAI 2008-2010	15
Prioridade 1. Combater a pobreza das crianças e dos idosos, através de medidas que assegurem os seus direitos básicos de cidadania	15
Prioridade 2. Corrigir as desvantagens na educação e na formação	20
Prioridade 3. Ultrapassar as discriminações e reforçar a integração das pessoas com deficiência, das minorias étnicas e dos imigrantes	24
Prioridade 4. Melhorar a qualidade do emprego	29
Prioridade 5. Melhorar o acesso a serviços de qualidade	34
O papel transversal da sociedade civil	38
Boas Práticas	40
Conclusões	41
Contactos	42

No âmbito da sua missão, o FNGIS tem procurado constituir-se como um grupo de trabalho de carácter inter-sectorial e inter-institucional que contribui, de diversas formas, para a construção do PNAI, bem como para o seu acompanhamento e avaliação. É na prossecução destes objectivos que apresentamos o presente documento "**Melhor PNAI, Mais Inclusão**" (disponível em <http://foruminclusao.no.sapo.pt/>), que reflecte os contributos do FNGIS para o PNAI 2008-2010.

No presente momento são muitos os indicadores que nos dão conta de uma realidade preocupante e revelam a necessidade da luta contra a pobreza e exclusão social se tornar uma prioridade de facto e um compromisso de todos. Efectivamente, **18%** da população residente em Portugal encontra-se **em risco de pobreza**, constituindo as **Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores**, bem como o **Norte** do País, as zonas que apresentam os valores mais inquietantes; são as **pessoas idosas (26%) e as crianças (24%) os grupos mais vulneráveis** à pobreza; a percentagem de jovens que **saem precocemente do ensino** continua a ser **mais do dobro (39%)** da registada na média Europeia (15%); a **taxa de desemprego continua a ser mais representativa junto da população com deficiência e imigrante**; a **taxa de desemprego nos adultos empregados é muito elevada (11%)** face à média europeia (8%).

Tendo em conta as prioridades para o novo triénio e na continuação dos documentos anteriormente apresentados pelo FNGIS, vimos reforçar a importância das seguintes prioridades para o PNAI 2008-2010:

1. **Combater a pobreza das crianças e dos idosos, através de medidas que assegurem os seus direitos básicos de cidadania**
2. **Corrigir as desvantagens na educação e formação/qualificação**
3. **Ultrapassar as discriminações e reforçar a integração das pessoas com deficiência, das minorias étnicas e dos imigrantes**
4. **Melhorar a qualidade do emprego**
5. **Melhorar o acesso a serviços de qualidade**

Face às preocupações enunciadas e às prioridades supra mencionadas **salientamos** que:

1 **É importante garantir uma melhoria das condições de vida das crianças a nível material, assegurando que também, nos domínios da saúde, educação, organismos sociais de apoio e creches, os serviços sejam totalmente acessíveis.**

2 **É essencial pensar o envelhecimento num sentido mais amplo, incentivando e apoiando um conjunto de medidas que permitam aos idosos uma melhoria significativa da sua qualidade de vida, como por exemplo, o turismo sénior, o trabalho a tempo parcial, o voluntariado, a formação ao longo da vida, a dinamização de espaços de aprendizagem ao longo da vida, entre outros.**

3 É urgente desenvolver medidas que promovam a **formação adaptada aos contextos locais e aos diferentes públicos**, promovendo igualmente a **acessibilidade das pessoas que vivem em situações de vulnerabilidade**.

4 É essencial apostar no **reforço das medidas de prevenção e de intervenção precoce**, ao nível da formação, sobre os fenómenos e grupos sociais potencial ou efectivamente vítimas de pobreza e exclusão social.

5 É crucial **retomar a integração não só dos imigrantes, mas também das Minorias Étnicas, em particular, as Comunidades Ciganas, definindo objectivos, metas e medidas pró-activas que visem uma intervenção clara e efectiva nas problemáticas que lhes estão inerentes: pobreza e exclusão, racismo, discriminação**.

6 É necessário o **conhecimento aprofundado, contínuo e sistemático da população-alvo; o envolvimento destes indivíduos na discussão e resolução das problemáticas e a criação de espaços que viabilizem a participação activa e efectiva**.

7 É importante **promover mecanismos facilitadores do processo de conciliação entre a vida pessoal, familiar e a vida profissional, bem como assumir as questões relacionadas com a habitação e a saúde, como princípios e condições basilares para o acesso ao emprego**.

8 É determinante **priorizar e discriminar positivamente os grupos sociais mais desfavorecidos** em termos de ingresso e participação em acções de favorecimento de inserção na vida activa.

9 É premente definir um **Plano Estratégico (naturalmente territorializado) para a Qualificação do 3.º Sector que conte com a sua activa participação**.

10 É fundamental **tratar a qualidade e a qualificação do 3.º Sector como um investimento e não como uma despesa**.

Às 5 prioridades apresentadas, e para efeitos de implementação das mesmas, **seria importante continuar a reconhecer, reforçando-o, o papel fundamental que a mobilização da sociedade civil poderá assegurar em todo este processo**.

É assim urgente o **desenvolvimento de medidas e estratégias que promovam a participação efectiva e activa do maior número possível de agentes**. Para que esta acção articulada e concertada se torne realidade, é fulcral tornar a informação clara e acessível a todos os actores envolvidos neste processo, bem como garantir a sua efectiva participação. Há então que desenvolver um **esforço real e profícuo na sensibilização da sociedade portuguesa**, promovendo o seu esclarecimento e conhecimento mais aprofundado sobre a pobreza e a exclusão social.

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 56 entidades (membros efectivos e observadores) que integram o terceiro sector português.

Nos últimos anos, o FNGIS tem vindo a desenvolver um conjunto de actividades que contribuíram para a prossecução dos objectivos definidos, com a finalidade de dinamizar a participação informada de diversas entidades do terceiro sector. Inclusivamente 2007 ficou marcado pelas actividades do Projecto "Isto Inclui-me: da participação à inclusão", que vieram promover a descentralização da informação junto da comunidade em geral, no que concerne aos fenómenos da exclusão social e da pobreza, contribuindo assim para uma participação alargada. Este projecto resultou da iniciativa dos membros do Secretariado Executivo do FNGIS. O Instituto de Segurança Social integrou esta parceria, sendo entidade co-financiadora, a par da Comissão Europeia.

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.

Esta participação tem vindo a ser consubstanciada através de diversos documentos e propostas alternativas que reflectam a opinião do sector não governamental, entre os quais destacamos "Começar de Novo - Propostas do Fórum Não Governamental para a Inclusão Social", que incluiu a contribuição do FNGIS para o PNAI 2006-2008. No final de 2006, foi apresentada publicamente a "Reacção do FNGIS ao PNAI 2006-2008" contendo os comentários à versão final do PNAI e sinalizando um conjunto de preocupações e recomendações. Após seis meses de implementação efectiva do PNAI 2006-2008, o FNGIS, através do documento "As Razões de um PNAI Adiado", veio expressar a sua posição e as razões pelas quais considerou existir um perigoso risco de que os objectivos do PNAI 2006-2008 não fossem concretizados na sua plenitude, gorando as expectativas criadas e, adiando a implementação de uma verdadeira estratégia de inclusão social. Paralelamente, o FNGIS aproveitou esta ocasião para lançar um conjunto de propostas e desafios à Coordenação do PNAI, tendo em vista a elaboração da sua próxima versão (2008-2010).

Seguindo os objectivos do FNGIS e em consonância com os documentos anteriores, apresentamos o documento "Melhor PNAI, Mais Inclusão" (disponível em <http://foruminclusao.no.sapo.pt/>), que integra as contribuições do FNGIS para o PNAI 2008-2010.

Principiamos realçando os **aspectos positivos** do PNAI 2006-2008:

- Saudamos a **decisão de apresentar um Plano Nacional de Acção para a Inclusão "autónomo"** na medida em que tal nos parece contribuir para aumentar a centralidade dos fenómenos de pobreza e exclusão social na Sociedade Portuguesa.
- Destacamos um outro aspecto, que nos parece de extrema importância, quando comparando com as anteriores versões do PNAI (2001-2003 e 2003-2005): o **maior enfoque estratégico** (de grande potencial para uma maior operacionalidade deste plano), nomeadamente através da selecção de um número restrito de prioridades, bem como na definição de metas de cariz mais instrumental, no período de implementação do PNAI.
- Sublinhamos o facto de ter sido dado um **maior enfoque à necessidade e à importância da coordenação de políticas** ao nível nacional, nível regional e local como forma de garantir a diminuição do hiato existente entre o que é proposto pelo PNAI e a sua efectiva implementação.
- Congratulamo-nos ainda com o **reconhecimento da importância do FNGIS** quer em relação à fase de elaboração do Plano, quer em relação à fase de implementação. Como resultado do pedido de apoio requisitado pelo FNGIS em 2007, regista-se que o mesmo foi concedido em Julho de 2008 pelo Instituto de Segurança Social, I.P.

Relembrando a posição do FNGIS em documentos anteriores, gostaríamos também de reiterar algumas **preocupações e recomendações** relativamente ao ciclo 2006-2008 do PNAI, e que se consubstanciam em três aspectos fulcrais: participação, *mainstreaming* da inclusão social¹, monitorização e financiamento.

¹ Entre outras referências, entende-se por *mainstreaming* da inclusão social "(...) a integração dos objectivos da pobreza e da inclusão social, incluindo uma perspectiva de igualdade, em todas as áreas e níveis de elaboração e desenvolvimento das políticas (...)" - Melhores Políticas, Melhores Resultados - Promover o Mainstreaming da Inclusão Social, retirado de <http://www.europemsi.org/media/pdf/portuguese.pdf>, em 6 de Agosto de 2008)

PARTICIPAÇÃO

- O PNAI devia ter sido 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 esta temática. A Pobreza e a Exclusão Social constituem fenómenos ainda não são suficientemente assumidos como problemas de todos os elementos da Sociedade, e o PNAI (bem como a verdadeira dimensão e complexidade dos problemas a que se dirige) continua a ser absolutamente desconhecido da maioria da população portuguesa.
- 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 apoio 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.
- Consideramos **altamente preocupante o atraso verificado na execução do Quadro Estratégico de Referência Nacional (QREN) e a falta de participação da sociedade civil no desenho das medidas directamente relacionadas com a Inclusão Social**. 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.

MAINSTREAMING DA INCLUSÃO SOCIAL

- O PNAI, e apesar do reconhecido esforço da sua Coordenação, **não conseguiu 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. Consideramos que, 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 escassa competência de intervenção transversal em termos de implementação e monitorização**.
- De forma a assegurar uma efectiva transversalidade na sua execução e acompanhamento, entendemos que **a estrutura de coordenação deveria depender**

directamente do Primeiro-Ministro, ou da Presidência do Conselho de Ministros, e não apenas de um dos Ministérios sectoriais o que, tradicional e historicamente, tem prejudicado, se não mesmo impossibilitado, uma efectiva aplicação de medidas transversais a todos os ministérios. Parece-nos por isso que a criação dos "pontos focais" - com o objectivo de promover o *mainstreaming* da inclusão social nas políticas sectoriais da responsabilidade dos diferentes Ministérios corre o risco - de acordo com experiências anteriores - de ser insuficiente para assegurar só por si o desiderato do *mainstreaming* da inclusão social.

- **É fundamental que da parte do Governo Nacional haja uma preocupação mais acentuada e um verdadeiro compromisso político em (re)centrar a dimensão da coesão social na concretização da Estratégia de Lisboa.** A vertente da coesão social que, no actual contexto, parece estar um pouco arredada da Estratégia de Lisboa renovada, deverá, em nosso entender, ser evidente nos compromissos do Governo Nacional em termos do Quadro de Referencia Estratégico Nacional (QREN) e dos Programas Operacionais Regionais e Temáticos que lhe dão corpo.
- O anteriormente exposto ficou particularmente patente no confronto com o plano governamental "Plano para a Integração dos Imigrantes" (PII) (anunciado publicamente a 18 de Dezembro de 2006) que não consta do elenco dos planos estratégicos nacionais mencionados no PNAI (publicado no Diário da República de 15 de Dezembro de 2006) e com os quais teria que se articular. Sublinhe-se que uma das três prioridades políticas assumidas pelo Governo no PNAI 2006-2008, a terceira, é "ultrapassar as discriminações, reforçando a integração das pessoas com deficiência e dos imigrantes". Refira-se ainda que o PII envolve medidas de 13 Ministérios dos 15 existentes na orgânica do XVII Governo Constitucional, enquanto que o PNAI prevê medidas de 12 Ministérios do mesmo Governo Constitucional.
- Ainda numa perspectiva de *mainstream* foi notória a falta e/ou insuficiência de medidas em áreas como a justiça e a cultura que tão essenciais são para um plano de combate à pobreza e à exclusão social. Para além de serem áreas tradicionalmente presentes, a justiça e a cultura, no âmbito do *mainstreaming*, inscrevem-se como domínios marcantes da vida social e como tal, determinantes para um processo coordenado e concertado de luta contra a pobreza e exclusão social.
- A implementação de uma estratégia de inclusão social terá, como afirmámos por diversas vezes, que contar com o forte envolvimento das estruturas locais (públicas e privadas). A anunciada articulação da implementação do PNAI ao nível local, nomeadamente o processo de monitorização através das Redes Sociais Locais, não se efectivou como previsto. Em nossa opinião, e tendo em atenção as considerações anteriormente mencionadas - particularmente a que diz respeito à sua capacidade de interlocução com todas as políticas sectoriais - o PNAI 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.

MONITORIZAÇÃO

- Em termos de monitorização, é fundamental **melhorar os 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. Em nossa opinião, deve ser feito um esforço de complementaridade entre indicadores formais (estatisticamente observáveis) e indicadores informais que possam contrastar essa informação, facilitando, assim, uma análise transversal destes fenómenos.
- Ainda em relação aos indicadores ou, de uma forma mais abrangente, à monitorização da inclusão social, **preocupa-nos que o PNAI não tenha contemplado 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.
- Em relação à monitorização do PNAI, e para além das preocupações apresentadas, continuou a ser manifesta a **ausência de mecanismos - particularmente ao nível local - de participação dos principais beneficiários das medidas protagonizadas por este Plano**. Inclusivamente, a nível da comunidade, existe um desconhecimento deste instrumento. 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.

FINANCIAMENTO

- **O PNAI revelou-se despojado de um efectivo quadro financeiro estratégico**. A sua moldura financeira pareceu resultar apenas da junção das medidas sectoriais de cada Ministério e, algumas pontuais que reúne sobre si. Por outro lado, algumas das medidas não indicaram os recursos financeiros afectos, enquanto que outras apresentaram quadros financeiros temporais para além de 2008, tornando de difícil apreensão a real e efectiva dimensão dos recursos financeiros envolvidos.

Quadro Síntese 1: preocupações e recomendações relativamente PNAI 2006-2008

Área	Preocupações	Recomendações
Participação	<ul style="list-style-type: none"> Insuficiente previsão da participação das Organizações Não Governamentais na implementação e monitorização do PNAI 	<ul style="list-style-type: none"> O PNAI devia ter sido rentabilizado como um instrumento para promover o debate e a participação civil da problemática da Pobreza e Exclusão Social
	<ul style="list-style-type: none"> Preocupante falta de participação no desenho das medidas directamente relacionadas com a Inclusão Social no Quadro Estratégico de Referência Nacional (QREN) 	
Mainstreaming da Inclusão Social	<ul style="list-style-type: none"> Incapacidade em estabelecer uma efectiva e profícua relação com as políticas sectoriais e com os demais Planos Nacionais 	<ul style="list-style-type: none"> A estrutura de coordenação deveria depender directamente do Primeiro-Ministro ou da Presidência do Conselho de Ministros
	<ul style="list-style-type: none"> Notória falta e/ou insuficiência de medidas em áreas como a justiça e a cultura 	<ul style="list-style-type: none"> 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 maior prioridade
Monitorização	<ul style="list-style-type: none"> Preocupa-nos que o PNAI não tenha contemplado 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 	<ul style="list-style-type: none"> Deverá existir uma melhoria nos indicadores quantitativos, nomeadamente através da inclusão de mecanismos de participação e observação alargada
	<ul style="list-style-type: none"> Inquietante ausência de mecanismos - particularmente ao nível local - de participação dos principais beneficiários das medidas protagonizadas por este Plano, no que concerne à sua monitorização 	
Financiamento	<ul style="list-style-type: none"> O PNAI revelou-se despido de um efectivo quadro financeiro estratégico 	

AS PRIORIDADES NO PNAI 2006-2008

Recordando que as medidas do PNAI 2006-2008 foram definidas segundo 3 prioridades:

Prioridade 1: Combater a pobreza das crianças e dos idosos, através de medidas que assegurem os seus direitos básicos de cidadania;

Prioridade 2: Corrigir as desvantagens na educação e formação/qualificação;

Prioridade 3: Ultrapassar as discriminações, reforçando a integração das pessoas com deficiência e dos imigrantes.

Gostaríamos ainda de mencionar que:

- Embora concordemos, genericamente, com as prioridades escolhidas, consideramos que a **questão da qualificação do terceiro sector deveria ter sido directamente abordada**. Assumindo que a qualidade no terceiro sector é, actualmente, uma questão central e que, comparativamente a outros Estados Membros da União Europeia, em Portugal tal prioridade está significativamente a descoberto, seria importante perspectivar (ainda que não tivesse sido seleccionada como prioridade) medidas concretas para esta área. No âmbito do trabalho das organizações membro do FNGIS, esta foi uma das prioridades que gerou mais consenso, e onde a necessidade de implementação de medidas concretas e transversais deveria merecer mais atenção. Tendo em conta esta preocupação e em consonância com os documentos anteriormente apresentados pelo FNGIS, retomamos assim a questão da melhoria do acesso a serviços de qualidade, enquanto prioridade a considerar para o novo ciclo do PNAI.
- No que se refere à Prioridade 3 ("Ultrapassar as discriminações e reforçar a integração das pessoas com deficiência e dos imigrantes"), preocupa-nos que **no PNAI 2006-2008 se tenha optado por excluir dessa prioridade as Minorias Étnicas (conforme orientação da própria Comissão Europeia), e que, com esta opção não tenha sido feita qualquer menção às Comunidades Ciganas, nem se tenha previsto qualquer meta ou programa de intervenção com esse grupo**. Tal situação significa, em nosso entender, um recuo face ao PNAI 2003-2005, e que não pode deixar de constituir uma fonte de preocupação. Em relação aos riscos presentes no âmbito desta prioridade, é nossa opinião que estes não se circunscrevem apenas ao "não acesso aos direitos". Como também é sabido, ainda e quando o acesso está garantido, manifestações de racismo e discriminação (amplamente conhecidos de várias instâncias portuguesas e incluídos em diferentes estudos de âmbito nacional e europeu) constituem um forte impedimento em relação à sua concretização. É por isso que, em nossa opinião, **seria de extrema importância que tivessem sido estabelecidas metas e medidas no domínio do combate ao racismo e à discriminação, particularmente em relação a grupos e comunidades onde tal fenómeno é um dos principais factores de exclusão social**. Refira-se que, segundo os dados do

Eurobarómetro², as comunidades ciganas continuam a ser as mais excluídas e face às quais, os Portugueses sentem mais desconforto.³

- Não podemos ainda deixar de referir que a questão da **comunicação alternativa**, pese embora a intenção e alguns esforços nesse sentido, **não foi concretizada em tempo útil**. Em nossa opinião este é um trabalho que deveria ser efectuado em **cooperação com as instituições que estão no terreno**, tendo em conta a sua vasta experiência e profundos conhecimentos nesta área. Continuamos a considerar que o PNAI deveria incorporar em si, bem como introduzir na sociedade, a par da língua gestual ou Braille, o conceito de linguagem fácil, que se constituem como uma medida de extrema importância no combate à exclusão, tanto mais que grande parte da população excluída ou em risco de exclusão tem níveis de iliteracia e analfabetismo muito elevados. Assim, todos os documentos de cidadania deveriam ter versões em linguagem fácil (assuntos eleitorais, fiscalidade, programas de apoio social e combate à exclusão, entre outros)

² "Discrimination in the European Union: perceptions, experiences and attitudes", July 2008

³ Quando questionados sobre a possibilidade de ter os ciganos como vizinhos, 19% mostram desconforto (média europeia - 24%).

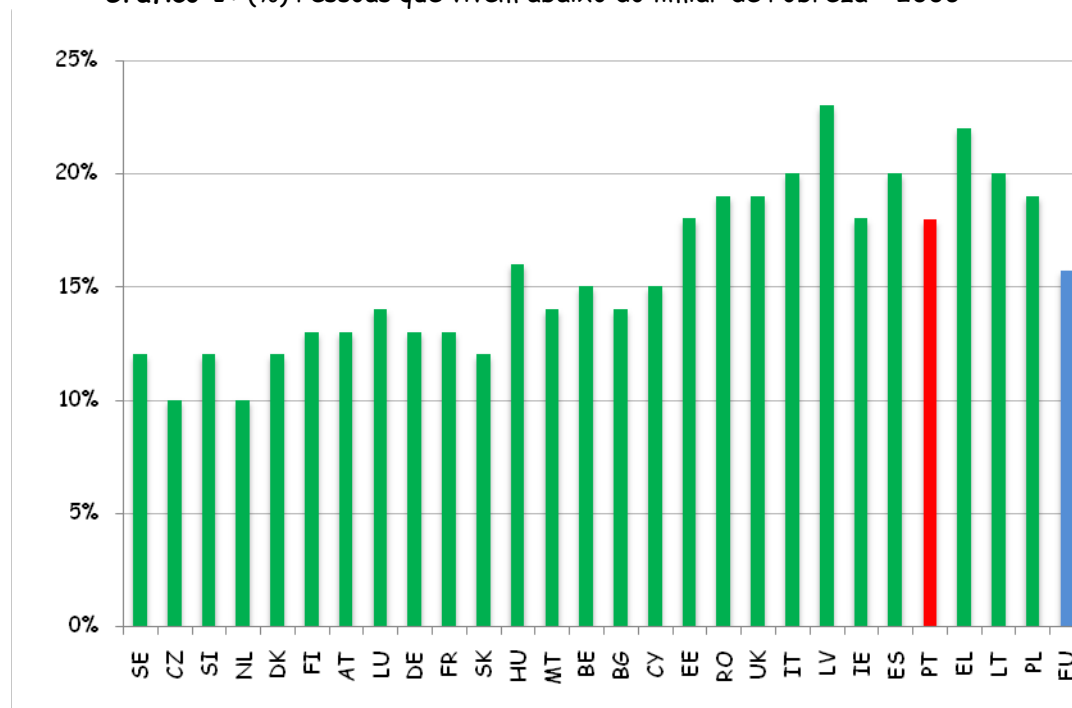
CONSIDERAÇÕES INICIAIS

" (...) O desenvolvimento requer a eliminação das principais fontes de restrições: da pobreza como da tirania, da míngua de oportunidades económicas como da sistemática privação social, da incúria dos serviços públicos, como da intolerância e prepotência dos estados repressivos (...)"
 Amartya Sen, *O Desenvolvimento como Liberdade*, 2003

Em Portugal, o aumento do endividamento das famílias, aliado a um clima económico restritivo - aumento de taxas de juros, aumento de inflação, tem contribuído para aumentar a desigualdade e incrementar o risco de pobreza. De facto, segundo dados do INE, o rendimento dos 20% da população com maior rendimento era 6,8 vezes o rendimento dos 20% da população com menor rendimento.

Segundo dados do Inquérito às condições de vida e rendimento, existiam cerca de 18% da população residente em Portugal em risco de Pobreza, valor acima da média dos 25.

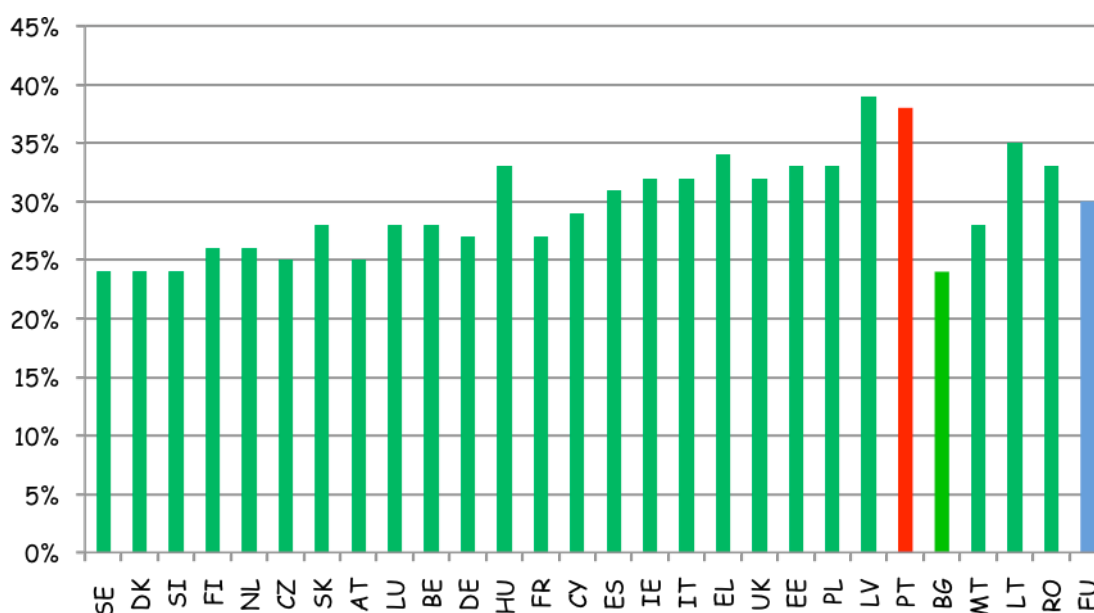
Gráfico 1: (%) Pessoas que vivem abaixo do limiar de Pobreza - 2006



Fonte: EU- SILC: Inquérito às condições de vida e Rendimento

Numa análise mais detalhada, a taxa de risco de pobreza por regiões em Portugal, revela que a **Região Autónoma dos Açores e da Madeira, bem como o Norte do País apresentam os valores mais elevados: 21%, 19% e 19%, respectivamente.** Acresce que, segundo dados recentes, Portugal é dos países onde se registam os maiores valores no que diz respeito às desigualdades sociais (38% segundo o Gráfico 2).

Gráfico 2: Desigualdade do rendimento - Coeficiente de Gini 2006



Fonte: Eurostat - EU-SILC Users' Data Base

Estes indicadores traçam uma realidade nacional preocupante e revelam a necessidade da luta contra a pobreza e exclusão social se tornar uma prioridade de facto e um compromisso de todos.

Tendo em conta o contexto nacional e considerando esta fase de concepção do novo ciclo do PNAI, o FNGIS gostaria de sublinhar e propor um conjunto de recomendações de carácter instrumental e estruturalmente fundamentais:

- Que tivesse sido 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 2008-2010.
- Que o PNAI 2008-2010 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

AS PRIORIDADES PARA O PNAI 2008-2010

Atenta a continuidade da estratégia e prioridades definidas para o PNAI de 2008-2010 relativamente ao ciclo anterior, reiteramos a posição assumida e reflexões expressas no documento do FNGIS "Começar de Novo: para uma política de inclusão social efectiva, participada, coordenada e ambiciosa", do qual reforçamos a importância das seguintes prioridades para o período 2008-2010:

1. Combater a pobreza das crianças e dos idosos, através de medidas que assegurem os seus direitos básicos de cidadania
2. Corrigir as desvantagens na educação e formação/qualificação
3. Ultrapassar as discriminações e reforçar a integração das pessoas com deficiência, das minorias étnicas e dos imigrantes
4. Melhorar a qualidade do emprego
5. Melhorar o acesso a serviços de qualidade

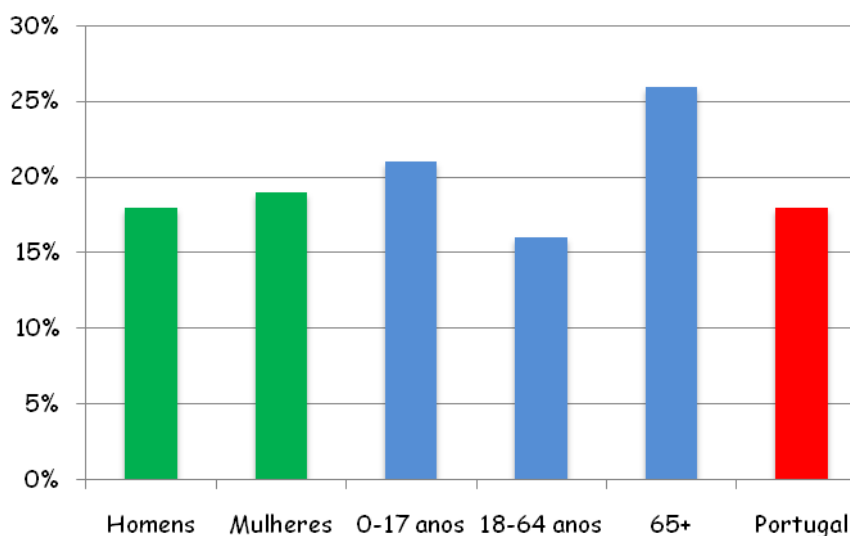
A par com as prioridades definidas para o PNAI, consideramos importante para este novo ciclo, incluir as melhorias da qualidade do emprego e do acesso a serviços de qualidade, como aspectos fundamentais para uma inclusão social efectiva.

Prioridade 1. Combater a pobreza das crianças e dos idosos, através de medidas que assegurem os seus direitos básicos de cidadania

PRINCIPAIS PREOCUPAÇÕES E RECOMENDAÇÕES:

Com base no Inquérito às condições de vida e rendimento, as maiores taxas de risco de pobreza foram registadas entre a população com mais de 65 anos e as com menos de 18 anos.

Gráfico 3: Taxa de risco de Pobreza, segundo o sexo e grupo etário - Portugal 2006



Fonte: EU- SILC: Inquérito às condições de vida e Rendimento

Segundo o estudo *Child Poverty and and well being in the EU, Current Status and way forward* (European Commission, DG, 2008), **as crianças estão em maior risco de pobreza do que a generalidade da população**, podendo afirmar-se que, em alguns dos países da UE, 1 em cada 4 crianças encontra-se em risco de pobreza.

Numa análise mais detalhada para Portugal, **o risco da taxa de pobreza infantil é bastante elevado (24%)**, se tivermos ainda em consideração a Média da União Europeia (19%).

Quadro 2: Resumo dos Indicadores Pobreza - Crianças (0-17 anos)

%	Crianças - risco da taxa de pobreza	Crianças - Limiar risco de pobreza	Crianças - Lares trabalhadores pobres	Crianças - Lares Desempregados	Impacto das transferências sociais no risco de pobreza infantil
Portugal	24	28	22	4,7	25
Média UE	19	22	13	9,5	44

Fonte: EC (2008), *Child Poverty and well being*

De facto, a pobreza tem um profundo impacto no universo das crianças, afectando-as não apenas no presente, mas também no futuro. Segundo Thomas Hammarberg, Comissário para os Direitos humanos, as crianças que crescem na pobreza são muito mais vulneráveis⁴, até porque estas pouco podem fazer individualmente para melhorar a sua condição. Consequentemente, estão muito mais dependentes das políticas públicas, em especial na saúde e educação.

Paralelamente, o envelhecimento da população é um fenómeno inerente a todos os países da União Europeia. Em Portugal, e retomando o **gráfico 3** (pág. 13), verifica-se que um dos **grupos etários com maior risco em termos de taxa de pobreza é o de + de 65 anos**. Segundo dados da ONU (2002), prevê-se que o número de pessoas com mais de 60 anos vá aumentar para o dobro, passando dos 10% (2000) para 21% (2050). Deste modo, estima-se que, até 2050, o número de idosos, a nível mundial, excederá o dos jovens.

Um outro aspecto que importa considerar é o de que para além de se registar o aumento de pessoas idosas, esta população atinge uma longevidade cada vez maior. Retomando as projecções da ONU, o grupo etário com mais de 80 anos, representava em 2002, 12% do número total de idosos, **prevendo-se que até meados do século, um quinto das pessoas terão mais de 80 anos**.

Face a estes cenários:

➔ É imperativa a **definição de conceitos na concretização das medidas, tais como grupos vulneráveis e as várias situações de risco**, de forma a promover um efectivo combate à pobreza infantil. As famílias monoparentais e as crianças com necessidades especiais deveriam fazer parte destes grupos. Também as crianças e **jovens de grupos**

⁴ Para mais informação, consultar www.commissioner.coe.int.

marginalizados, como é o caso das comunidades ciganas, são profundamente afectados pela pobreza.

→ É fundamental procurar o **equilíbrio entre a ajuda às famílias e as medidas dirigidas directamente às crianças**⁵, de forma a obter resultados mais positivos na redução da taxa de pobreza infantil. Tal como mencionado no Relatório Conjunto sobre Protecção Social e Inclusão Social 2008⁶, "(...) *para serem bem-sucedidas, estas medidas devem inserir-se num conjunto articulado de políticas focalizadas para uma intervenção precoce, dotadas dos recursos adequados e sustentadas por objectivos e metas claramente definidos (...)*".

→ É importante garantir uma melhoria das condições das crianças a nível **material**⁷, tendo em conta que a pobreza infantil é usualmente resultado da vivência em agregados pobres. Isto poderá passar pelo acesso dos pais ao mercado de trabalho (garantindo não apenas o acesso, mas igualmente importante, o incremento da qualidade dos postos de trabalho), bem como pelo apoio financeiro e social essencial ao seu desenvolvimento.

→ Sabendo que a luta contra a pobreza infantil não passa apenas pela melhoria das condições materiais dos progenitores, é igualmente importante garantir, que no **domínio da saúde, educação, organismos sociais de apoio, creches, os serviços sejam totalmente acessíveis**, não excluindo ou discriminando os grupos mais marginalizados. Nesse sentido, é também determinante **garantir o acesso a uma educação efectivamente gratuita**.

→ Importa que o PNAI 2008-2010 considere medidas para as pessoas idosas, que vão para além do carácter assistencialista verificado no anterior ciclo. **É essencial pensar o envelhecimento num sentido mais amplo**. Efectivamente, o envelhecimento, tal como outras problemáticas, implica crescentes desafios e mudanças, quer económicos, quer sociais. Encontrar um caminho (ou vários) para o envelhecimento passa pela conjugação e articulação de esforços a nível individual e colectivo, sendo crucial garantir os recursos necessários que lhes permitam usufruir de um envelhecimento com qualidade.

→ É importante não esquecer as mudanças geracionais que vão ocorrendo ao longo dos tempos, e que, cada vez mais, as pessoas idosas obtêm uma qualificação/formação mais avançada, bem como interesses e necessidades culturais distintas. Neste sentido, torna-se pertinente antever estas mudanças, **promovendo iniciativas que vão no sentido de um envelhecimento positivo e saudável, prevenindo a dependência**.

→ É importante repensar a forma como esta população é representada socialmente, **integrando e consciencializando a sociedade face à mudança no paradigma da organização social, com origem no aumento da esperança média de vida**. Torna-se necessário romper com determinados estereótipos sobre o envelhecimento, mudando as concepções negativas associadas a este fenómeno, tais como o isolamento, falta de identidade, inactividade, entre outros. A ideia de que a "passagem para a reforma" é sinónimo de mais um encargo para a sociedade tem de ser combatida. Torna-se

⁵ Este facto foi anteriormente referido no documento apresentado pela REAPN / Portugal em Junho 2008.

⁶ Fonte: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pt/08/st07/st07274.pt08.pdf>, retirado a 6 Agosto 2008

⁷ Relatório Conjunto sobre Protecção Social e Inclusão Social 2008

imperativo inverter estes estereótipos, procurando promover a sensibilização, pois a vitalidade das nossas sociedades depende que cada vez mais sejamos capazes de garantir que todas as pessoas, incluindo os idosos, estejam plenamente integradas na sociedade.

→ **É importante incentivar e apoiar um conjunto de medidas que permitam às pessoas idosas uma melhoria significativa da sua qualidade de vida.** Enunciamos, por exemplo, o turismo sénior, o trabalho a tempo parcial, o voluntariado, a formação ao longo da vida, a dinamização de espaços de aprendizagem ao longo da vida.

→ **É da conjugação da vontade do indivíduo, da sociedade e das instituições, que se poderá promover medidas que garantam um envelhecimento com qualidade.** Por exemplo, as Universidades da Terceira Idade poderão funcionar como exemplo de estímulo às liberdades individuais, dinamizando a aprendizagem ao longo da vida, aumentando a participação dos idosos em actividades culturais, recreativas, de convívio entre gerações, evitando o seu isolamento e marginalização, reinserindo-os cultural e socialmente.

→ **É ainda importante garantir medidas que promovam intercâmbios intergeracionais,** evitando o risco de que esta população continue marginalizada em actividades dirigidas apenas ao seu grupo etário.

Quadro Síntese 3: preocupações e recomendações relativamente à Prioridade 1 - Combater a pobreza das crianças e dos idosos, através de medidas que assegurem os seus direitos básicos de cidadania

Preocupações / Recomendações	
Preocupações	<ul style="list-style-type: none"> • As maiores taxas de risco de pobreza foram registadas entre a população com menos de 18 anos, revelando que as crianças estão em maior risco de pobreza do que a generalidade da população
	<ul style="list-style-type: none"> • O risco da taxa de pobreza infantil é de 24%
	<ul style="list-style-type: none"> • Um dos grupos etários com maior risco em termos de taxa de pobreza é o das pessoas com mais de 65 anos
	<ul style="list-style-type: none"> • Estima-se que até 2050 o número de idosos, a nível mundial, excederá o dos jovens
Recomendações	<ul style="list-style-type: none"> • Definir os vários grupos vulneráveis e situações de risco na concretização das medidas
	<ul style="list-style-type: none"> • Encontrar o equilíbrio entre a ajuda às famílias e as medidas dirigidas directamente às crianças
	<ul style="list-style-type: none"> • Criar um conjunto articulado de políticas focalizadas para uma intervenção precoce
	<ul style="list-style-type: none"> • Garantir uma melhoria das condições das crianças a nível material, tendo em conta que a pobreza infantil é usualmente resultado da vivência em agregados pobres
	<ul style="list-style-type: none"> • Serviços totalmente acessíveis no domínio da saúde, educação, organismos sociais de apoio, creches
	<ul style="list-style-type: none"> • Promover iniciativas que vão no sentido de um envelhecimento positivo e saudável, prevenindo a dependência
	<ul style="list-style-type: none"> • Integrar e consciencializar a sociedade face à mudança no paradigma da organização social
	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolver medidas que promovam intercâmbios inter-geracionais

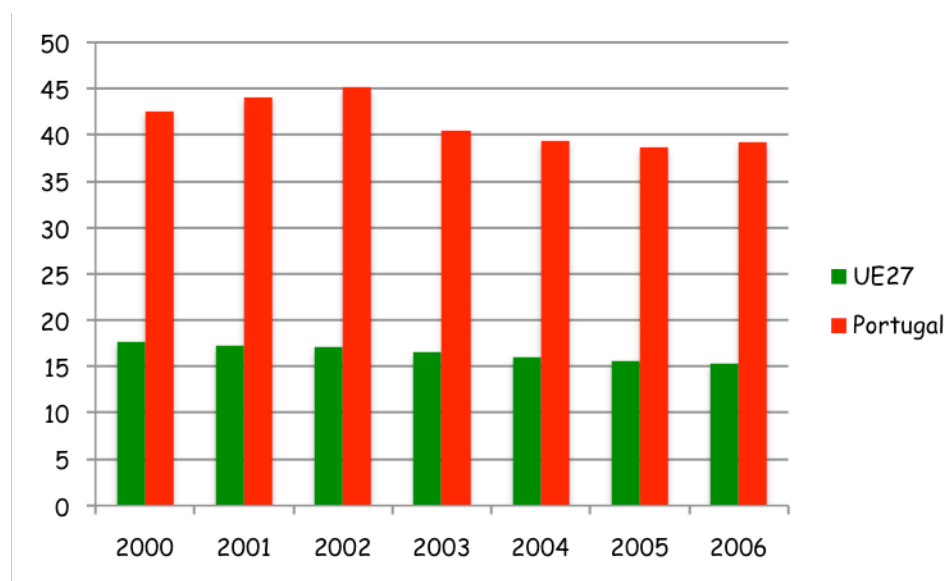
Prioridade 2. Corrigir as desvantagens na educação e na formação

PRINCIPAIS PREOCUPAÇÕES E RECOMENDAÇÕES:

No âmbito desta prioridade, o FNGIS considera preocupante que em Portugal se continue a verificar a **não valorização da educação e formação pelo mercado de trabalho**; a **insuficiente territorialização dos processos de formação** e o **acesso condicionado às oportunidades de educação e formação**.

Segundo dados do Observatório do Emprego e Formação profissional, o abandono escolar precoce diminuiu de 2000 (43,2%) para 2006 (39,2%). Contudo, realça-se que a **percentagem de jovens que saem precocemente do ensino em Portugal**, continua a ser **mais do dobro da registada na média Europeia** (gráfico 4).

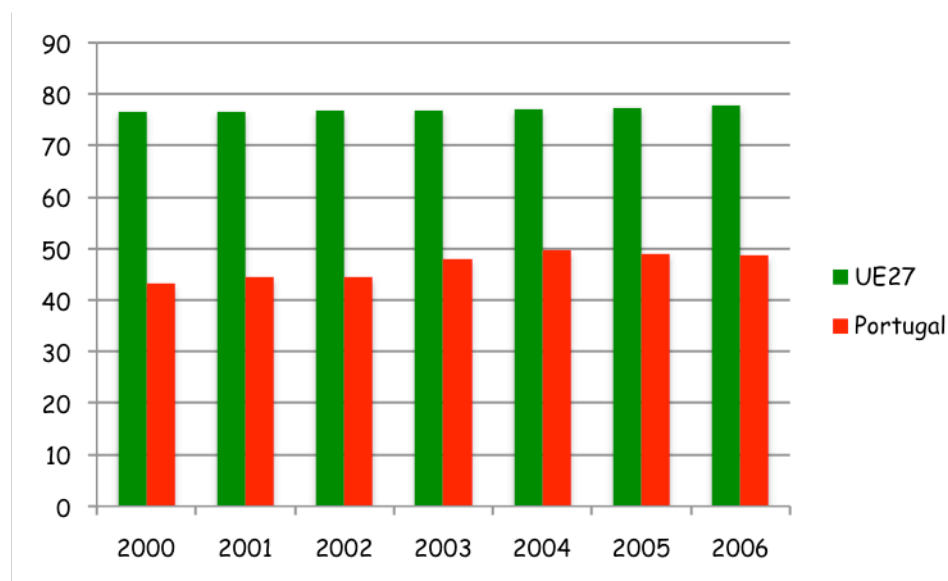
Gráfico 4: Percentagem de jovens que saíram precocemente da escola



Fonte: Eurostat, Labour Force Survey in Observatório do Emprego e Formação Profissional

Ao analisar isoladamente a percentagem da população de 25 a 64 anos que obteve pelo menos um nível de educação secundário superior, encontramos uma evolução positiva entre 1998 e 2006. Contudo, comparando novamente os dados de Portugal com a média Europeia, verifica-se que ainda existe um longo caminho a percorrer nesta área (gráfico5).

Gráfico 5: Nível de educação secundário superior - Percentagem da população de 20-24 anos que obteve pelo menos um nível de educação superior



Fonte: Eurostat, Labour Force Survey in Observatório do Emprego e Formação Profissional

No que diz respeito à incidência do desemprego por nível de escolaridade, registou-se em 2007, um decréscimo de desempregados com o ensino secundário (2,9 mil indivíduos face a 2006). Contudo, no mesmo período, o número de **desempregados com o ensino superior e com o 3.º ciclo do ensino básico ou menos, aumentou em cerca de 10 milhares de indivíduos cada**⁸.

Consequentemente, como patente no Inquérito ao Emprego do INE, em 2007 foi a **população com o 3.º ciclo do ensino básico ou menos, que apresentou a taxa de desemprego mais alta** (cerca de 8,9%), seguindo-se a do ensino secundário (8,4%).

Nesse sentido, consideramos que as seguintes recomendações deverão ser tomadas em conta com carácter de urgência no PNAI 2008-2010:

→ Reforçar as medidas existentes em termos de educação / formação. Isto é particularmente importante no que diz respeito ao acesso à formação dos jovens que abandonaram o ensino regular sem uma obrigatoriedade de níveis de escolaridade mínima de acesso. Devem, assim, ser **viabilizadas alternativas sustentáveis em termos de continuidade dos estudos para os indivíduos que abandonam o sistema escolar pelo facto de não aspirarem à entrada no ensino superior**;

→ Aplicar, de uma **forma efectiva, a gratuitidade do ensino obrigatório, extensiva aos materiais inerentes ao ensino**;

⁸ Fonte: Observatório do Emprego e Formação Profissional

- Contemplar medidas que dêem enfoque e **promovam a aprendizagem ao longo da vida** para activos empregados (reciclagem, actualizações e aperfeiçoamentos, *on the Job training* etc);
- Criar medidas de **adaptação da formação profissional às especificidades locais e dos grupos-alvo** em causa;
- Pôr em prática mecanismos que garantam, pelo menos, o **cumprimento da legislação em vigor em termos de formação**;
- Contemplar medidas que promovam a **oferta descentralizada de formação**;
- Promover e apoiar **iniciativas que visem o empowerment local** em termos de formação com estruturação ao nível local das necessidades de "formação à medida";
- Promover a **acessibilidade da formação a pessoas com deficiência**, recorrendo ao *e-learning* e sempre que necessário a Tecnologias Assistidas;
- Apostar no **reforço das medidas de prevenção e de intervenção precoce** sobre os fenómenos e grupos sociais potencial ou efectivamente vítimas de pobreza e exclusão social;
- Reforçar as medidas de fomento do **uso generalizado das potencialidades da sociedade da informação**, sobretudo no que concerne ao seu acesso;
- **Incentivar e reforçar as metodologias de trabalho em rede** através do envolvimento permanente de todos os actores e sua respectiva co-responsabilização;
- Incrementar a **implementação de centros de actividades ocupacionais vocacionados para públicos-alvo não tradicionais**;
- **Incentivar, formar e reconhecer as diversas figuras de mediação social** como actores-chave na prevenção dos riscos de exclusão e enquanto figuras capazes de intervir, tendo em atenção as especificidades dos grupos alvo em causa, servindo, por exemplo, como instrumentos de simplificação e desburocratização no acesso aos serviços;
- **Promover as práticas restaurativas e de mediação de pares** nos conflitos e violência nas comunidades escolares.

Quadro Síntese 4: preocupações e recomendações relativamente à Prioridade 2 - Corrigir as desvantagens na educação e na formação

Preocupações / Recomendações	
Preocupações	<ul style="list-style-type: none"> • Não valorização da educação e formação pelo mercado de trabalho
	<ul style="list-style-type: none"> • Insuficiente territorialização dos processos de formação
	<ul style="list-style-type: none"> • Acesso condicionado às oportunidades de educação e formação.
	<ul style="list-style-type: none"> • Saída precoce do ensino por parte dos jovens em Portugal é mais do dobro da registada na média Europeia
	<ul style="list-style-type: none"> • Número de desempregados com o ensino superior e com o 3.º ciclo do ensino básico ou menos, aumentou em cerca de 10 milhares de indivíduos
	<ul style="list-style-type: none"> • População com o 3.º ciclo do ensino básico ou menos, apresentou a taxa de desemprego mais alta (cerca de 8,9%), seguindo-se a do ensino secundário (8,4%).
Recomendações	<ul style="list-style-type: none"> • Viabilizar alternativas sustentáveis para os indivíduos que abandonam o sistema escolar
	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicar, de forma efectiva, a gratuidade do ensino obrigatório
	<ul style="list-style-type: none"> • Promover a aprendizagem ao longo da vida
	<ul style="list-style-type: none"> • Criar medidas de adaptação da formação profissional às especificidades locais e dos grupos-alvo
	<ul style="list-style-type: none"> • Garantir o cumprimento da legislação em vigor
	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolver medidas que promovam a oferta descentralizada da formação
	<ul style="list-style-type: none"> • Promover e apoiar iniciativas que visem o <i>empowerment</i> local em termos de formação
	<ul style="list-style-type: none"> • Promover a acessibilidade da formação a pessoas com deficiência
	<ul style="list-style-type: none"> • Apostar no reforço das medidas de prevenção e de intervenção precoce
	<ul style="list-style-type: none"> • Reforçar as medidas de fomento do uso generalizado das potencialidades da sociedade da informação
	<ul style="list-style-type: none"> • Incentivar e reforçar as metodologias de trabalho em rede
	<ul style="list-style-type: none"> • Incrementar a implementação de centros de actividades ocupacionais vocacionados para públicos-alvo não tradicionais
	<ul style="list-style-type: none"> • Incentivar, formar e reconhecer as diversas figuras de mediação social
<ul style="list-style-type: none"> • Promover as práticas restaurativas e de mediação de pares 	

Prioridade 3. Ultrapassar as discriminações e reforçar a integração das pessoas com deficiência, das minorias étnicas e dos imigrantes

PRINCIPAIS PREOCUPAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

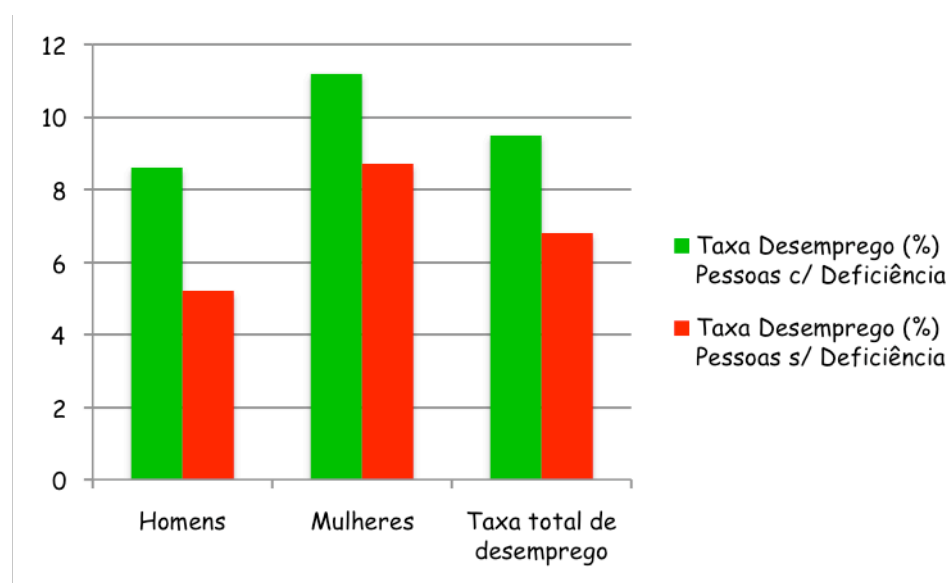
Vivenciamos actualmente, em particular, a nível internacional, um período de reafirmação e reconhecimento dos direitos das pessoas com deficiência ou incapacidades.

Com a aprovação pela 61.ª Sessão da Assembleia-Geral das Nações Unidas do articulado da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (e respectivo Protocolo Facultativo), esperam-se significativas mudanças nos paradigmas jurídico, mas também e sobretudo, social dos Estados Membros, no sentido de uma vez que é ressaltada a **reformular a forma como a sociedade assegura às pessoas com deficiência o exercício pleno dos seus direitos, numa base de igualdade com os outros.**

Também a nível europeu e, bem assim, nacional, se avizinham avanços neste campo e designadamente no que se refere ao **reforço da proibição da discriminação**, tanto para o sector público como para o sector privado, **em razão da deficiência no acesso e fornecimento de bens e serviços e ao reforço do papel das organizações.**

Se compararmos a taxa de desemprego das pessoas sem deficiência com a das pessoas com deficiência, verifica-se claramente a sua vulnerabilidade. Como se verifica no gráfico seguinte, em 2001 a **taxa de desemprego das pessoas com deficiência é claramente superior - 9,8% face a 6,8%** - sendo as mulheres as mais afectadas em ambos os grupos.

Gráfico 6: Taxa de Desemprego (%) comparada das pessoas com e sem deficiência - 2001



Fonte: Censos 2001, XIV Recenseamento Geral da População; Cálculos INE/ISS, IP *in* Natalina Silva, "Factores de Pobreza e Exclusão Social", Revista Pretextos, Instituto de Seguranç Social, IP.

Outro dos grupos vulneráveis que gostaríamos de destacar aqui são os imigrantes, cuja relação com o mercado de trabalho se caracteriza, com frequência, pela precariedade. Quando se compara a **taxa de desemprego** desta população com os nacionais, constata-se imediatamente **valores mais elevados no grupos dos imigrantes** (11,2% com baixo nível de qualificação face a 6,7%). No quadro seguinte, verifica-se ainda que a relação destes com o desemprego aumenta quando as qualificações são baixas.

Quadro 5: Taxa de desemprego (%) comparada segundo o nível de escolaridade - 2005

Nível de Educação	População Nacional Rácio desemprego			População Imigrante Rácio desemprego		
	Baixo	Médio	Alto	Baixo	Médio	Alto
	6,7	6,4	4,6	11,2	7,5	7,5

Fonte: European Countries: European Community Labour Force Survey (data provided by Eurostat) /in Natalina Silva, "Factores de Pobreza e Exclusão Social", Revista Pretextos, Instituto de Segurança Social, IP.

Assim sendo, no âmbito da crescente promoção das medidas de inclusão "activa" as principais preocupações para estes grupos vulneráveis prendem-se com a sua **dificuldade acrescida de acesso ao mercado de trabalho**. Para além disso, quando aqueles participam no mercado de trabalho, essa **participação revela-se desqualificada e, frequentemente, sem direitos**. Estamos perante uma grave forma de exclusão, sendo precisamente Portugal um dos países com maior taxa dos chamados "trabalhadores pobres" (como desenvolveremos na prioridade seguinte). É imperativo então criar mecanismos de inclusão social para os que não são, definitiva ou temporariamente, "integráveis" no mercado de trabalho, ou que o sendo, continuam a viver em situações de pobreza.

As principais propostas passam então por:

→ **Retomar a integração não só dos imigrantes, mas também das Minorias Étnicas, em particular, as Comunidades Ciganas, definindo objectivos, metas e medidas pró-activas que visem uma intervenção clara e efectiva nas problemáticas que lhes estão inerentes: pobreza e exclusão, racismo, discriminação.** Desde logo porque como refere o Relatório Conjunto sobre Protecção Social de Março de 2008: "*são necessárias mais medidas para fazer face ao risco de exclusão a que estão expostos os jovens e as crianças que sofrem de desvantagens múltiplas, como os ciganos, populações fortemente marginalizadas*" (pp.8). Os fenómenos de pobreza extrema (sem-abrigo, toxicodependência, prostituição, entre outros) devem também, neste novo PNAI, ser objecto de uma atenção específica;

→ **Necessidade de se reformular a forma como a sociedade assegura às pessoas com deficiência o exercício pleno dos seus direitos**, numa base de igualdade com os outros. Referenciamos, entre outras, as questões relacionadas com a **acessibilidade** (não só na supressão das barreiras físicas e arquitectónicas, mas também a acessibilidade da informação, da comunicação e dos serviços), com o **reconhecimento da personalidade jurídica** em condições de igualdade; com o **direito a viver de forma independente** e a ser incluído na comunidade, com a **educação inclusiva** e o **trabalho e emprego**;

→ Acompanhar o movimento europeu e internacional **evidenciando, para além da vontade política, maior eficácia na concretização e monitorização de um conjunto de medidas fundamentais ao exercício de uma cidadania plena e participativa** (nos domínios das Acessibilidades, Comunicação; Cultura, Desporto e Lazer; Sensibilização e Informação; Educação; Qualificação e Emprego; Informação e Formação de Profissionais; Protecção e Solidariedade Social; Prevenção, Reabilitação e Habilitação; Qualidade e Inovação nos Serviços e Organismos e Investigação e Desenvolvimento, todas elas já previstas no âmbito do Plano de Acção para a Integração das Pessoas com Deficiências ou Incapacidade).

→ **Criar condições de mobilização dos representantes das pessoas com deficiência e/ou incapacidades e não apenas dos diversos intervenientes sectoriais que têm a seu cargo a operacionalização das medidas definidas, para um trabalho conjunto a desenvolver de forma articulada e transversal;**

→ **Contemplar medidas para reformulação conceptual e estrutural de um mercado social de emprego que poderá incluir mecanismos residuais de emprego apoiado;**

→ **Ajustar a rede de Centros de Reconhecimento e Validação de Competências às necessidades reais dos diferentes territórios e incrementar uma rede especializada para pessoas com necessidades especiais** (entendidas no sentido mais abrangente do termo);

→ **Necessidade de criação de espaços que permitam viabilizar a participação efectiva das pessoas com necessidades especiais** (nomeadamente no âmbito do PNAI);

→ **Conhecimento aprofundado, contínuo e sistemático** da população alvo, nomeadamente dos factores que levam ao seu desfavorecimento, promovendo assim uma actuação mais eficaz e cuidada, separando a urgência e o alarme social das intervenções de carácter estrutural;

→ **Envolvimento destas populações na discussão e resolução das problemáticas** para a criação de medidas adequadas e flexíveis às suas necessidades;

→ **Reconhecendo a importância do debate público e do papel da sociedade nas estratégias de apoio e integração destes grupos, fomentar o debate na comunidade civil local, a nível nacional e europeu, a fim de:**

- Salientar as problemáticas;
- Sublinhar as medidas tomadas;
- Reforçar a execução das mesmas.

→ **Importância da divulgação como forma de prevenção e de conhecimento/reconhecimento** das situações;

→ **Estabelecer metas e medidas no domínio do combate à pobreza e exclusão social, racismo e discriminação**, particularmente em relação a grupos e minorias étnicas onde tal fenómeno é um dos principais factores de exclusão social, como é o caso de grupos vulneráveis como os imigrantes; comunidades ciganas; pessoas com deficiência ou

incapacidades; pessoas com problemas de saúde mental; sem-abrigo; toxicodependentes; entre outros.

→ Incentivar a **produção e difusão de informação adaptada** aos públicos de referência, particularmente em relação àqueles que, pelas vias "normalizadas" não acedem a informação suficiente;

→ Em relação aos grupos sociais mais vulneráveis e em risco de exclusão e, sobretudo, à emergência de novos grupos relacionados com fenómenos, também eles novos ou revestidos de novos contornos e interdependentes (imigração, prostituição e tráfico, sem-abrigo, toxicodependência relacionada com as "novas" drogas, a desinstitucionalização dos hospitais psiquiátricos), **incrementar a capacidade de pôr em marcha medidas e mecanismos de emergência que garantam condições primárias e mínimas de intervenção**. Estas passam pela criação de centros de acolhimento temporário, "refúgios", comunidades com capacidade técnica (implica formação dos técnicos) para acolhimento e formação aos mais variados níveis;

→ **Adoptar medidas de discriminação positiva para grupos específicos** sensibilizando a comunidade para a necessidade de discriminar positivamente e justificando essas discriminações, tais como a criação de medidas concretas ao nível de um mercado de trabalho protegido;

→ Reforçar mecanismos de **combate ao isolamento e à interioridade, à discriminação étnica e racial, promovendo o respeito pela diversidade étnica e cultural**.

Quadro Síntese 6: preocupações e recomendações relativamente à Prioridade 3 - Ultrapassar as discriminações e reforçar a integração das pessoas com deficiência, das minorias étnicas e dos imigrantes

Preocupações / Recomendações	
Preocupações	<ul style="list-style-type: none"> • O exercício pleno dos direitos das pessoas com deficiência ou incapacidades • Discriminação no acesso e fornecimento de bens e serviços • Dificuldade acrescida de acesso ao mercado de trabalho • Participação no mercado de trabalho desqualificada e sem direitos
	<ul style="list-style-type: none"> • Retomar a integração não só dos imigrantes, mas também das Minorias Étnicas, em particular, as Comunidades Ciganas, definindo objectivos, metas e medidas pró-activas que visem uma intervenção clara e efectiva nas problemáticas que lhes estão inerentes: pobreza e exclusão, racismo, discriminação
	<ul style="list-style-type: none"> • Garantir o exercício pleno dos direitos em questões como a acessibilidade, o reconhecimento da personalidade jurídica, o direito a viver de forma independente, a educação inclusiva e o trabalho e emprego;
	<ul style="list-style-type: none"> • Maior eficácia na concretização e monitorização de medidas fundamentais ao exercício de uma cidadania plena e participativa
Recomendações	<ul style="list-style-type: none"> • Criar condições de mobilização dos representantes das pessoas com deficiência • Contemplar medidas para reformulação conceptual e estrutural de um mercado social de emprego • Incrementar uma rede especializada para pessoas com necessidades especiais • Criar espaços que permitam viabilizar a participação • Conhecimento aprofundado, contínuo e sistemático da população alvo • Envolver estas populações na discussão e resolução das problemáticas que lhes estão associadas • Fomentar o debate na comunidade civil local, a nível nacional e europeu • A divulgação como forma de prevenção e de conhecimento/reconhecimento • Estabelecer metas e medidas no domínio do combate à pobreza e exclusão social, racismo e discriminação • Incentivar a produção e difusão de informação adaptada aos públicos de referência • Incrementar medidas de emergência que garantam condições primárias e mínimas de intervenção • Adoptar medidas de discriminação positiva para grupos específicos • Reforçar mecanismos de combate ao isolamento e à interioridade, à discriminação étnica, racial e em razão da deficiência e/ou incapacidade

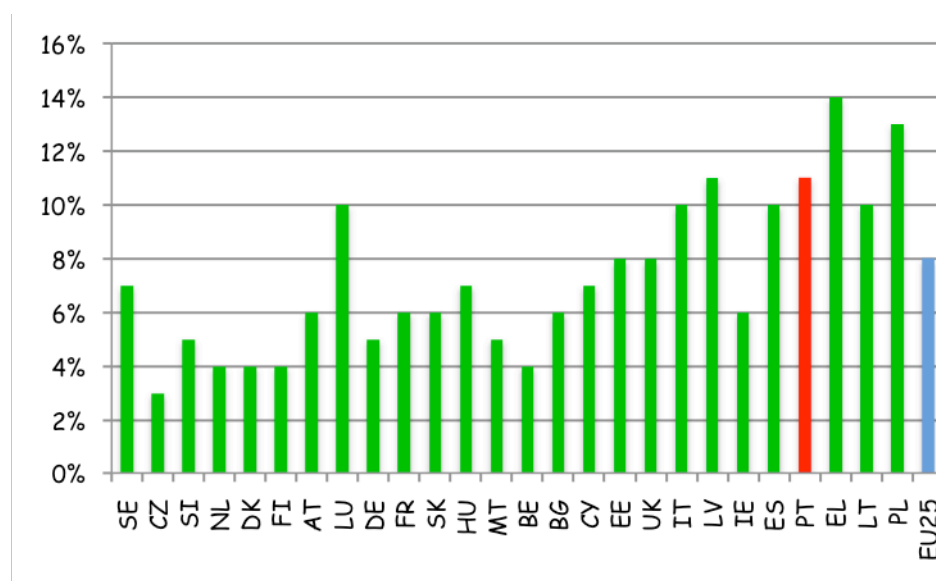
Prioridade 4. Melhorar a qualidade do emprego

PRINCIPAIS PREOCUPAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

Podemos considerar a participação no mercado de trabalho como uma das formas privilegiadas de inclusão social. Contudo, e face a determinadas problemáticas, esta não é por si só uma garantia de decréscimo da pobreza e exclusão social.

Com efeito, em 2006, a **taxa de pobreza revelada nos adultos empregados** em Portugal (11%) ainda é elevada face aos restantes países da União Europeia (8% - média EU 25).

Gráfico 7: Taxa de Pobreza - Adultos Empregados 2006



Fonte:EU- SILC: Inquérito às condições de vida e Rendimento

Como se encontra referido na obra "Um olhar sobre a pobreza: vulnerabilidade e exclusão social no Portugal contemporâneo"⁹ (2008), "(...) A precariedade deve (...) procurar-se prioritariamente no nível dos salários (...)". Efectivamente, "(...) 71% dos representantes dos agregados pobres em pelo menos um ano do período de 1995-2000 e que eram trabalhadores por conta de outrem (TCO) tinham contrato permanente (...) e em grande maioria, trabalho a tempo inteiro (...) "¹⁰. Por isso, **preocupa-nos não só uma maior participação ao nível do mercado de trabalho, mas que esta participação seja caracterizada por empregos com uma acentuada melhoria ao nível da qualidade e remuneração.**

Nesse sentido, ressaltam-nos algumas preocupações que merecem uma particular atenção porque poderão condicionar o acesso ao e participação no mercado de trabalho:

⁹ Coordenado por Alfredo Bruto da Costa.

¹⁰ Os dados empíricos deste estudo baseiam-se nos dados estatísticos do INE: Painel dos Agregados Domésticos Privados da União Europeia (1995-2000); Inquérito às Condições de Vida e de Rendimento (2004); Inquérito Directo aplicado pelo INE e dirigido a todos os agregados pobres, identificados em 2004.

- **Precariedade laboral e ausência de direitos** (contribuindo para a descapitalização da Segurança Social e concomitantemente promovendo a falência do Modelo Social Europeu);
- **Debilidade dos mecanismos de protecção social** para proteger os trabalhadores;
- Existência de **níveis salariais abaixo do limite necessário para a satisfação de necessidades básicas**;
- **Mecanismos de activação social débeis e/ou perversos** e sem capacidade de acompanhamento eficaz;
- **Existência de uma Cultura avessa à iniciativa privada** e demasiado dependente de soluções de carácter público / estatal;
- **Fraca capacidade de mobilidade geográfica** (especificamente relacionada com a questão da habitação/arrendamento em Portugal);
- **Fraco empowerment**, ou seja, reduzida capacidade para exigir e pró-agir no sentido de uma melhoria na qualidade do emprego;
- **Desajustamento entre oferta e procura** (e conseqüente formação e qualificação de activos para a procura);
- **Insuficiente territorialização dos processos de reestruturação** (reforçando a ideia da descentralização / localização da luta contra a pobreza);
- **Progressiva perda de activos qualificados** e grande dificuldade da sua fixação nacional (ex. "fuga de cérebros");
- **Falta de articulação entre as diferentes dimensões da subsidiariedade**;
- **Fraca capacidade para (re)integrar desempregados** com 40/50 anos e baixas qualificações, resultantes dos processos de deslocalização/práticas empresariais;
- **Insuficiência de respostas para grupos com dificuldades específicas** no acesso ao mercado de trabalho, como no caso dos ex-toxicodependentes, pessoas com deficiência e/ou incapacidade, pessoas com problemas de saúde mental, imigrantes, minorias étnicas, ex-reclusos, sem-abrigo;

Face a estas preocupações, as recomendações do FNGIS vão no sentido de propor que o PNAI seja estruturado no sentido de:

→ **Promover e implementar medidas que assegurem a igualdade de oportunidades** quer no acesso ao emprego, como nas empresas/organizações. Como suporte, poderão ser desenvolvidas acções de sensibilização e divulgação dos incentivos e prémios (com relevo social, fiscal, etc.) para as empresas que respeitem tais princípios;

- **Promover mecanismos facilitadores do processo de conciliação entre a vida pessoal, familiar e a vida profissional**, direccionados para pessoas com dificuldades de inserção ou com dependentes a seu cargo e nos domínios das novas formas de organização do trabalho, da criação de recursos e equipamentos sociais (creches, jardins de infância e rede pré-escolar) e de valorização da responsabilidade social das empresas;
- **Reconhecer o trabalho realizado no apoio às famílias, como trabalho social** e que produz riqueza/evita despesa, logo deveria ser considerado como trabalho real, nomeadamente pela concessão de benefícios fiscais e sociais a famílias com dependentes a cargo;
- **Reforçar as prestações pecuniárias atribuídas a adultos em situação de dependência**, ajustando-as ao grau de incapacidade de cada indivíduo, (o que pressupõe a constituição de equipas de avaliação e revisão da tabela de incapacidades) com possibilidade de acumulação desta prestação com o rendimento do trabalho;
- **Dotar as iniciativas que promovem acções no âmbito da economia social de capacidade técnica de retaguarda** no sentido de garantir e promover a autonomia dos cidadãos a integrar e das iniciativas empresariais a promover;
- **Criar novas medidas no âmbito do Mercado Social de Emprego**, adaptado às novas realidades sociais e económicas;
- **Promover um sistema de informação e atendimento numa lógica de proximidade** mais acessíveis à população realizando acções de acompanhamento e formação que promovam e criem competências sociais para os indivíduos poderem "suportar" as condições de empregabilidade do mercado actual de emprego;
- **Priorizar e discriminar positivamente os grupos sociais mais desfavorecidos** em termos de ingresso e participação em acções de favorecimento de inserção na vida activa;
- **Aumentar e priorizar os apoios à criação do próprio emprego** e à sua sustentabilidade. Uma das formas a privilegiar seria a do incentivo ao micro-crédito e a outras formas de financiamento alternativo;
- **Assumir as questões relacionadas com a habitação e a saúde**, bem como os recursos básicos inerentes à mesma, como princípios e condições basilares para o acesso ao emprego;
- **Reforçar a criação de medidas facilitadoras do acesso à prevenção primária da saúde** para públicos desfavorecidos numa lógica de educação para a saúde;
- **Garantir mecanismos de acesso à saúde** que tenham como enfoque as populações a servir tendo por base lógicas de proximidade;
- **Garantir mecanismos que assegurem condições básicas para todos os cidadãos** ao nível dos sistemas de saneamento, electricidade, água e transportes;

- Promover e garantir um progressivo mas **eficaz e célere acesso gratuito às novas tecnologias de informação**, com base no reconhecimento das dificuldades de partida de determinados grupos;
- Promover **incentivos para as modalidades de ensino/formação que incluam experiência em contexto real de trabalho**;
- Promover acções em termos de ensino e formação, nomeadamente no que concerne à **adequação dos currícula**, à revisão e criação de **currícula** alternativos sustentáveis, no sentido de **rever a importância da hierarquia dos saberes** (saber-estar, saber-ser, saber-fazer);
- Reforçar mecanismos que facilitem e estimulem a **relação e articulação entre escola/famílias e escola/empresa**;
- Promover a **mobilidade geográfica condigna**, de forma a incentivar a inserção de indivíduos com dificuldades de acesso ao mercado de trabalho, como os recém-licenciados.
- Reforçar os **mecanismos de acompanhamento pós-colocação** no sentido de promover e/ou garantir a sustentabilidade do emprego;
- Produzir **informação em linguagem fácil e promover a utilização de formas aumentativas e alternativas de comunicação**, visando proporcionar níveis idênticos de formação a todos os candidatos aos processos de inserção.

Quadro Síntese 7: preocupações e recomendações relativamente à Prioridade 4 - Melhorar a qualidade do emprego

Preocupações / Recomendações	
Preocupações	• Elevada taxa de pobreza dos adultos empregados
	• A participação no mercado de trabalho deve ser acompanhada pelo aumento da qualidade do emprego
	• Debilidade dos mecanismos de protecção social
	• Níveis salariais abaixo do limite necessário
	• Mecanismos de activação social débeis e/ou perversos
	• Cultura avessa à iniciativa privada
	• Fraca capacidade de mobilidade geográfica
	• Fraco <i>empowerment</i>
	• Desajustamento entre oferta e procura
	• Insuficiente territorialização dos processos de reestruturação
	• Progressiva perda de activos qualificados
	• Falta de articulação entre as diferentes dimensões da subsidiariedade
	• Fraca capacidade para (re)integrar desempregados
	• Insuficiência de respostas para grupos com dificuldades específicas
Recomendações	• Promover e respeitar medidas que assegurem a igualdade de oportunidades
	• Promover mecanismos facilitadores do processo de conciliação entre a vida pessoal, familiar e a vida profissional
	• Reconhecer o trabalho de apoio às famílias, como trabalho social
	• Reforçar as prestações pecuniárias atribuídas a adultos em situação de dependência
	• Dotar as acções no âmbito da economia social, de capacidade técnica de retaguarda
	• Criar novas medidas no âmbito do Mercado Social de Emprego
	• Promover um sistema de informação e atendimento numa lógica de proximidade
	• Priorizar e discriminar positivamente os grupos sociais mais desfavorecidos
	• Aumentar e priorizar os apoios à criação do próprio emprego
	• Assumir as questões relacionadas com a habitação e a saúde, como princípios e condições basilares para o acesso ao emprego
	• Reforçar a criação de medidas facilitadoras do acesso à prevenção primária da saúde
	• Garantir mecanismos de acesso à saúde que tenham como enfoque as populações a servir
	• Garantir mecanismos que assegurem condições básicas para todos os cidadãos
	• Garantir um progressivo mas eficaz e célere acesso gratuito às novas tecnologias de informação
	• Promover incentivos para as modalidades de ensino/formação que incluam experiência em contexto real de trabalho
	• Rever a importância da hierarquia dos saberes
	• Reforçar mecanismos que facilitem e estimulem a relação e articulação entre escola/famílias e escola/empresa
	• Promover a mobilidade geográfica condigna
• Reforçar os mecanismos de acompanhamento pós-colocação	
• Produzir informação em linguagem fácil e promover a utilização de formas aumentativas e alternativas de comunicação	

Prioridade 5. Melhorar o acesso a serviços de qualidade

PRINCIPAIS PREOCUPAÇÕES E RECOMENDAÇÕES:

As principais preocupações do FNGIS nesta prioridade prendem-se com:

- Dificuldades de **acesso aos serviços de qualidade**;
- **Inexistência de avaliação** da qualidade dos serviços;
- **Desajustamentos dos serviços com a procura** em termos qualidade dos serviços;
- Elevado *disempowerment*. - ou seja, reduzida capacidade para exigir e pró-agir no que diz respeito à qualidade dos serviços e o acesso efectivo aos mesmos.

Sabendo da importância da melhoria do acesso a serviços de qualidade, as entidades do Secretariado Executivo do FNGIS desenvolveram em 2007 o **Projecto Isto Inclui-me: da participação à Inclusão**¹¹. Este Projecto, que contou com o co-financiamento da Comissão Europeia e do Instituto de Segurança Social, teve como principal objectivo **fomentar uma maior participação dos agentes no processo de implementação, execução e avaliação do PNAI**¹².

¹¹ Para informações sobre o Projecto Isto Inclui-me, por favor consulte www.istoinluime.org.

¹² Foi com esta finalidade que foi promovida a descentralização da informação junto dos cidadãos no que concerne os fenómenos da exclusão social e pobreza, impulsionando a participação dos actores a nível nacional, local/comunitário. Simultaneamente, o Projecto Isto Inclui-me veio divulgar o **papel das organizações do 3º sector na operacionalização de medidas de combate à pobreza inseridas na Estratégia Europeia para a Inclusão Social**. Com esta iniciativa tornou-se ainda possível envolver os media numa **campanha nacional sobre estas problemáticas, promovendo a informação e também a visibilidade** das organizações do terceiro sector e do seu papel na prestação de serviços ao nível local. Mais concretamente, no decorrer do projecto foi desenvolvido um conjunto de workshops de sensibilização a nível local com as organizações e os públicos que vivenciam situações de pobreza e exclusão social com o objectivo de informar, esclarecer e debater a Estratégia Europeia para a Inclusão Social e os instrumentos da sua aplicação (Plano Nacional de Acção para a Inclusão), assim como os fenómenos da pobreza e as políticas/medidas de combate aos mesmos.

Paralelamente, decorreu uma campanha de sensibilização sobre a temática da Inclusão Social e da Luta Contra a Pobreza e Exclusão Social. A principal ideia da campanha foi a de dar a conhecer a situação do país em termos de exclusão / inclusão social, sensibilizando os diferentes públicos para as suas responsabilidades.

Desta forma, tornou-se possível contribuir para um debate alargado, descentralizado e inclusivo entre os destinatários das políticas de combate à pobreza e à exclusão; bem como sensibilizar a sociedade para as tendências da evolução destes fenómenos em Portugal.

Face às problemáticas supra identificadas e tendo presente a experiência e resultados das actividades desenvolvidas no âmbito do Projecto Isto Inclui-me, **recomendamos:**

- **Criação de espaços de participação e promoção da "desterritorialização" dos processos;**
- **Criação de *standards* mínimos de qualidade**, nomeadamente para as respostas no âmbito da inclusão social;
- **Criação de modelos normativos de qualidade** especialmente importantes ao nível local, adaptados aos serviços e seus prestadores ao nível local;
- **Promoção do acesso aos benefícios e medidas sociais** (emprego, habitação, arrendamento, saúde, educação) para todas as pessoas independentemente da sua situação de dependência ou incapacidade;
- **Aumenta da territorialidade dos processos** de inclusão e experimentar espaços de respostas integradas alternativas utilizando para o efeito modalidade de financiamento e de implementação de programas e medidas na lógica da Pequena Subvenção (conforme utilizada no actual Programa Operacional Emprego, Formação e Desenvolvimento Social - POEFDS)
- **Criação de mecanismos que promovam a participação da sociedade civil e dos utentes** na criação dos modelos de qualidade;
- **É fundamental ter como premissa que a qualidade e a qualificação do 3.º Sector não é uma despesa mas um investimento.** A viabilidade do 3.º Sector como factor inequívoco de protecção social é a principal justificação deste facto. O impacto das políticas sociais e da protecção social nos factores produtivos é evidente e terá que ser realçado. Sem 3.º Sector, ou com um 3.º Sector frágil, qualquer política de inclusão social e de coesão social será praticamente inviável. Se a qualificação dos activos nas empresas é uma prioridade fundamental para a viabilidade das mesmas, o mesmo se passa em relação à protecção e inclusão social;
- **Atribuição ao 3.º Sector de um estatuto, um papel específico e um conjunto de responsabilidades.** Colocar este Sector ao mesmo nível que os restantes parceiros e estruturas responsáveis pela implementação dos Programas Operacionais (contrariar a lógica beneficiário / candidato em prol de uma lógica parceiro / co-responsável). **Definição de prioridades de curto, médio e longo prazo.** Para este efeito é fundamental que o Estado português ponha em marcha processos de participação activa das organizações;
- **Potenciar a dinamização e o forte envolvimento de estruturas de 2.º nível representativas do 3.º Sector** (ou de áreas de interesse do mesmo) enquanto formas intermédias de implementação de processos de qualificação;
- **Criação de condições para o despontar de modelos/normas específicas** adaptados para o 3.º Sector e que favoreçam a sua progressiva, mas estratégica qualificação;

→ **Incrementar programas globais de desenvolvimento** com enquadramento territorial transversal e em rede. Neste domínio a Qualidade deverá surgir como um dos objectivos prioritários;

→ **Definição de um Plano Estratégico (naturalmente territorializado) para a Qualificação do 3.º Sector que conte com a sua activa participação**, implementado por fases e com metas claramente observáveis sendo alvo de uma avaliação participada e permanente. O desenho e implementação de um tal Plano Estratégico deverá procurar envolver na sua definição e implementação actores-chave para os processos de qualificação: Organizações de 2.º nível (redes, plataformas, organismos representativos do Sector, etc) e Universidades e outras unidades de ensino e formação com experiência comprovada nestes domínios. **Este programa estratégico deverá ter como suporte um sub-programa operacional especificamente dedicado a esta temática contando com uma alocação de fundos e acções específicas para a Qualificação do 3.º Sector. Será particularmente importante dar ênfase à formação de dirigentes, de técnicos e de quadros das organizações do 3.º Sector;**

→ **Desenhar programas de intervenção social** que tenham como pano de fundo específico a qualificação das respostas sociais existentes (ou inexistentes e a criar), particularmente no que concerne aos públicos e territórios mais desfavorecidos e em risco de pobreza e exclusão;

→ **Desenhar Programas de Intervenção que possam ser geridos na sua plenitude, e com um forte grau de independência, directamente por organismos do 3.º Sector** (ainda que por organizações de 2.º nível), facilitando o acesso das estruturas mais pequenas e com menor capacidade aos fundos comunitários. A este nível, seria muito interessante, e particularmente relevante e inovador para Portugal, por em marcha processos de aplicação de "Subvenções Globais" ("*Global Grants*") como sucede, por exemplo, no Reino Unido e em Espanha.

→ **Utilização de entidades e organismos** que, pela sua natureza, cultura e experiência, se encontram mais próximas das organizações do 3.º Sector (redes, plataformas, organismos representativos), o que pode facilitar bastante um processo global de qualificação, em que tais organismos podem cumprir uma missão de "*service providers*" em relação aos seus membros, associados ou "representados".

Quadro Síntese 8: preocupações e recomendações relativamente à Prioridade 5 - Melhorar o acesso a serviços de qualidade

Preocupações / Recomendações	
Preocupações	• Dificuldade de acesso aos serviços de qualidade
	• Inexistência de avaliação da qualidade dos serviços
	• Desajustamentos dos serviços com a procura em termos qualidade dos serviços
	• Elevado <i>disempowerment</i>
Recomendações	• Criar espaços de participação e promover a desterritorialização dos processos
	• Criar standards mínimos de qualidade
	• Criar modelos normativos de qualidade
	• Promover o acesso aos benefícios e medidas sociais
	• Aumentar a territorialidade dos processos
	• Criar mecanismos que promovam a participação da sociedade civil
	• Tratar a qualidade e a qualificação do 3.º Sector como um investimento
	• Atribuir a este Sector um estatuto, um papel específico e um conjunto de responsabilidades
	• Definir prioridades de curto, médio e longo prazo
	• Potenciar a dinamização e o forte envolvimento de estruturas de 2.º nível representativas do 3.º Sector
	• Criar condições para o aparecimento de modelos/normas específicas
	• Desenvolver programas globais de desenvolvimento
	• Definir um Plano Estratégico (naturalmente territorializado) para a Qualificação do 3.º Sector que conte com a sua activa participação
	• Desenhar programas de intervenção social
• Desenhar Programas de Intervenção que possam ser geridos na sua plenitude directamente por organismos do 3.º Sector	
• Utilização de entidades e organismos que se encontram mais próximas das organizações do 3.º Sector	

O papel transversal da sociedade civil

A estas 5 prioridades seleccionadas, e enquanto estratégia de implementação das mesmas, **seria importante continuar a reconhecer o papel fundamental que a mobilização da sociedade civil poderá assegurar em todo este processo.**

Sendo a pobreza e exclusão social problemáticas extremamente complexas e de difícil resolução, é urgente o **desenvolvimento de medidas e estratégias que promovam a participação efectiva e activa do maior número possível de agentes.** Para que esta acção articulada e concertada se torne realidade, é fulcral tornar a informação clara e acessível aos diferentes actores envolvidos neste processo, bem como garantir a sua efectiva participação.

Neste sentido, e considerando a continua existência de preconceitos e concepções erradas sobre estas problemáticas e os grupos a elas associados, há que desenvolver um **esforço real e profícuo na sensibilização da sociedade portuguesa**, promovendo o seu esclarecimento e conhecimento mais profundo sobre a pobreza e a exclusão social.

Torna-se ainda importante não esquecer que **2010** se inscreve como o **Ano Europeu dedicado à luta contra a pobreza e exclusão social**, sendo assim o palco privilegiado para o desenvolvimento de actividades que tragam estes fenómenos para a agenda, mobilizando diferentes intervenientes¹³. Efectivamente, a campanha de sensibilização desenvolvida no curso do Projecto Isto Inclui-me¹⁴ poderá ser entendida como bom exemplo de como enquadrar esta estratégia. Esta iniciativa do FNGIS, co-financiada pela Comissão Europeia e pelo Instituto de Segurança Social, tinha como mote "Não deixe que a pobreza se transforme em paisagem", e veio não só dar a conhecer a situação do país em termos de exclusão / inclusão social, como propiciou a sensibilização dos diferentes públicos para as suas responsabilidades na luta contra a pobreza e exclusão social.

Assim, tendo presente a ideia e o objectivo de que "as políticas de inclusão social devem ser bem coordenadas e contar com envolvimento de todos os níveis do governo e agentes pertinentes (incluindo as pessoas que vivem na pobreza)" seria fundamental no âmbito do PNAI 2008-2010:

- **Definir quais são os intervenientes**, os seus papéis e âmbitos de actuação individual e partilhado;
- **Definir mecanismos para a sua participação;**
- **Reforçar as Redes Sociais Locais**, procurando que estes espaços tenham como uma das preocupações centrais a de dar voz e **promover a participação activa dos excluídos;**

¹³ "Proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao Ano Europeu do Combate à Pobreza e à Exclusão Social (2010)", apresentada pela Comissão. Retirado a 6 de Agosto 2008 em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007PC0797:EN:NOT>.

¹⁴ Para informações sobre o Projecto Isto Inclui-me, por favor consulte www.istoinluime.org.

- **Incentivar e apoiar organizações, plataformas, observatórios e equipas de acompanhamento** que garantam a efectiva participação e envolvimento do conjunto dos actores;
- Paulatinamente, mas de uma forma persuasiva, **introduzir nas equipas de intervenção social indivíduos membros dos grupos/comunidades-alvo das acções**. Incentivar, neste sentido, a criação e manutenção de grupos auto-ajuda e do trabalho de pares;
- **Promover a educação para a cidadania** a partir do ensino pré-primário, embora não entendendo esta enquanto campanhas pontuais mas como processos a ter em conta de uma forma transversal em todos os níveis de ensino e de disciplinas ministradas;
- **Promover e apoiar acções de formação que reforcem as competências da sociedade civil** e as capacidades desta para uma intervenção activa e responsável;
- **Incentivar o trabalho comunitário** (no sentido da intervenção social) tendo como objectivo o reforço do espírito de comunidade. A lógica da proximidade exige um reforço deste tipo de intervenção enquanto suporte coerente para a mesma, no sentido de criar condições objectivas e o apoio necessário ao surgimento e sustentação de formas de associativismo e da cooperativismo sobretudo nas áreas / grupos de maior exclusão social;
- **Reconhecer efectivamente o papel de interlocutores principais aos próprios desfavorecidos e associações que os agrupam e/ou representam**, o que implica a criação de condições financeiras para o mesmo. Concretamente, deverá ser perspectivado e priorizado o **apoio a estas associações através de linhas financeiras que permitam condições de acesso real e eficaz ao diálogo civil e ao *partenariado* e participação**, sobretudo para o apoio a iniciativas que estão em condições de promover uma participação efectiva dos próprios desfavorecidos;
- **Criação e utilização**, nos diagnósticos de intervenção, de **indicadores qualitativos complementares aos indicadores quantitativos** que são disponibilizados e que, manifestamente, se mostram redutores e pouco legítimos pela ausência de participação e de contribuição directa por parte das pessoas directamente afectadas pelos fenómenos;
- **Promover formação capaz de potenciar aos agentes de intervenção social instrumentos para eles próprios serem os promotores da participação**, ou seja para que orientem a sua intervenção no sentido da autonomia, invertendo a lógica da dependência e do "assistencialismo";
- **Criação de condições** - espaciais e temporais - **necessárias para o envolvimento de todos os actores nos processos**. Reforçar e privilegiar a capacidade de ouvir, buscando uma afectividade dos processos como forma e mecanismo de facilitar a participação.

BOAS PRÁTICAS

O FNGIS gostaria de recomendar que a introdução de Boas Práticas no Relatório Nacional para a Protecção e Inclusão Social 2008-2010, tivesse em consideração as seguintes questões:

- Mais do que inventariar Programas e Medidas genéricas, importa evidenciar acções-tipo (desenvolvidas no âmbito de diversos Programas e Iniciativas) que, pelo seu carácter inovador e experimental, possam servir como exemplos metodológicos;
- É importante que a inserção de tais Boas Práticas possam revestir-se de um carácter instrumental e prático, ou seja, sejam capazes de potenciar efeitos de *benchmarking*;
- É importante que tais práticas sejam capazes de evidenciar diferentes tipologias de actores e formas de intervenção e se evite uma concentração de práticas governamentais ou de iniciativa governamental;
- É importante que tais práticas possam demonstrar a eficácia de diferentes modelos de abordagem (territorial mas também de modelos e tipologias de intervenção) pondo em evidência os sucessos de determinados programas (Iniciativa Comunitária EQUAL, Programa Operacional Emprego Formação e Desenvolvimento Social, Programa Escolhas, Mercado Social de Emprego, entre outros) particularmente no que diz respeito às maiores fragilidades da intervenção social em Portugal.

CONCLUSÕES

Continuamos convencidos que a acção do FNGIS é fundamental como incentivo de diálogo e discussão entre diversas entidades com competências e experiência em diferentes campos e âmbitos de intervenção. Este diálogo e articulação - se e quando concretizado de forma objectiva - promove com maior efectividade o trabalho em parceria e, graças ao contacto privilegiado e directo das instituições com os destinatários consegue trazer para a cena uma interpretação menos mediada e subjectiva das necessidades dos actores mais importantes: as pessoas em situação de pobreza e exclusão social.

No entanto, o trabalho do FNGIS não se esgota apenas neste conhecimento privilegiado nem na enumeração de preocupações. É fundamental para o FNGIS que esta acção de discussão e diálogo se adeque e metamorfoseie às condições e contextos regionais e locais, desenvolvendo uma intervenção eficaz e adequada às necessidades presentes, permitindo que estes actores possam, de facto, ser os protagonistas das respostas que um Plano como o PNAI deve dar corpo e por em marcha.

A nossa intenção é contribuir definitivamente para produzir um impacto decisivo no combate à pobreza e exclusão social. Estamos, por isso, e como sempre o demonstrámos, amplamente disponíveis para contribuir para o aprofundamento das propostas e recomendações anteriormente referidas com responsabilidade, rigor, transparência, monitorização e avaliações contínuas, dando passos peremptórios rumo a um futuro de inclusão para todos os indivíduos, nunca abandonando o objectivo de erradicação da pobreza e combate à exclusão social. No entanto, para que isto aconteça, é necessário que, no âmbito do PNAI, o papel e os contributos (e limites) do FNGIS sejam explicitados e alvo de concertação. Esta será seguramente a fase seguinte sobre a qual devemos e iremos concentrar as nossas principais energias.

CONTACTOS DO SECRETARIADO EXECUTIVO DO FNGIS

Morada | Rua José Estêvão, n.º 135 A, Piso 1, 1150-201 Lisboa

E-mail | forum.incl.social@gmail.com