

Processo de Participação PNAI 2003-2005

Resultados dos Workshops



Maio 2006



UNIÃO EUROPEIA
FUNDO SOCIAL EUROPEU



Governo da República
Portuguesa

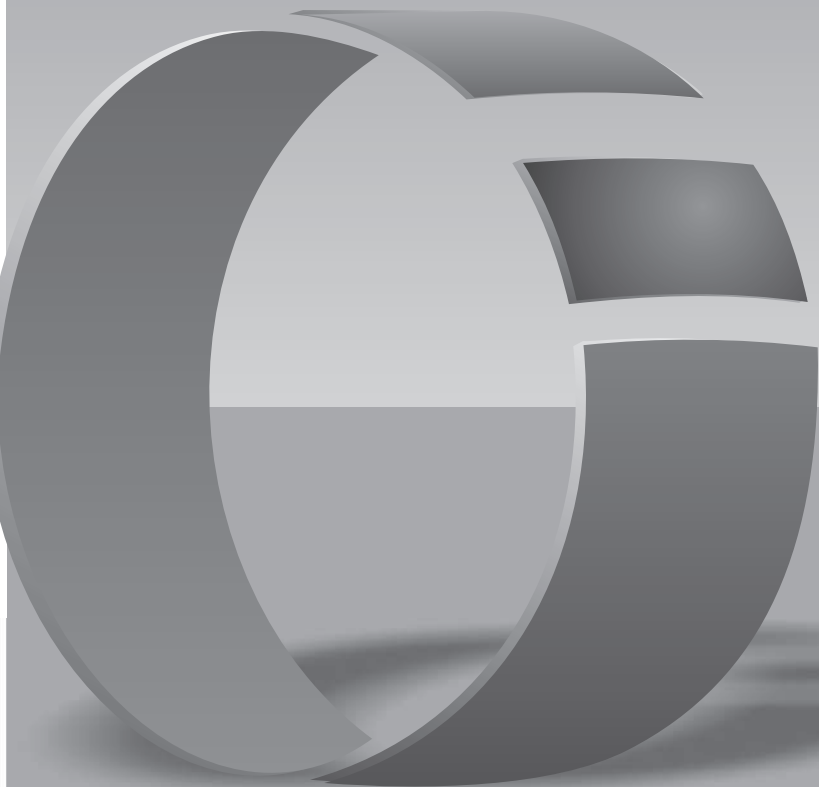


PROJECTO APROVADO PELO
PROGRAMA OPERACIONAL DE ASSISTÊNCIA
TÉCNICA AO QCAIII- EIXO FSE



SEGURANÇA SOCIAL
Instituto da Segurança Social, I.P.

Processo de Participação PNAI 2003-2005
Resultados dos Workshops



FICHA TÉCNICA

Título Processo de Participação PNAI 2003-2005
Resultados dos Workshops

Propriedade Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social

Edição Instituto da Segurança Social, I. P.
Rua Rosa Araújo, 43
1250-194 Lisboa
Telef. 213 102 000
Fax: 213 102 090
iss@seg-social.pt

**Equipa Técnica de Apoio à
Coordenação do PNAI 2003-2005**

Instituto da Segurança Social, I. P.
Alda Gonçalves
Alexandra Amorim
Gisela Matos

Colaboração de Direcção Geral de Estudos,
Estatística e Planeamento
Rita Fernandes
Teresa Borba

Data Novembro 2006

Design e paginação Luís Santos

Impressão ????

Tiragem 1.000 exemplares

Depósito legal ????

ISBN 972-99151-3-X

AGRADECIMENTOS

A Equipa Técnica de Apoio à Coordenação do PNAI gostaria de expressar os seus sinceros agradecimentos a todas as pessoas que ajudaram a tornar possível o documento que agora se apresenta, com a convicção de que só com o empenhamento e a “mobilização de todos os actores” com intervenção relevante no âmbito da luta contra a pobreza e a exclusão social, são possíveis contributos cada vez mais eficazes e efectivos, na partilha de responsabilidades conducentes a uma sociedade mais justa, mais solidária e socialmente mais coesa.

Índice

1. Introdução	7
2. Síntese Metodológica	9
Uma Abordagem Qualitativa	9
Locais de realização e participantes	11
3. Abordagens Problemáticas em Torno dos Objectivos Comuns Europeus - Enunciados de Diagnóstico, Definição de Objectivos e Projectos	21
Objectivo 1 1.1. Promover a participação no emprego	22
Objectivo 1 1.2. Promover o acesso de todos aos recursos, aos direitos, aos bens e aos serviços	32
Objectivo 2. Prevenir os riscos de exclusão	45
Objectivo 3. Actuar em favor dos mais vulneráveis	48
Objectivo 4. Mobilizar o conjunto dos intervenientes.....	53
4. Grupos Vulneráveis - Dos Diagnósticos Locais à Definição de Projectos Estruturantes	59
Crianças e jovens em risco.....	65
Pessoas idosas	69
Pessoas em situação de dependência	73
- Grandes dependentes	73
- Pessoas com doença mental	75
- Pessoas alcoólicas	77
- Pessoas com HIV/ SIDA	79
Imigrantes	81
Desempregados de longa duração	84
Pessoas com baixa escolaridade, formação e/ ou qualificações	86

5. Síntese Conclusiva	89
Das Problemáticas aos Grupos Sociais Vulneráveis.....	89
Comentários Globais	91
6. Anexos	92
Anexo I Processo de Participação Workshops: Guião de Apoio ao Trabalho Sobre as Problemáticas/ Vulnerabilidades	94
Anexo II Processo de Participação Workshops: Guião de Apoio ao Trabalho Sobre os Grupos Vulneráveis	102



1. Introdução

Com a finalidade de concretizar efectivamente o 4º Objectivo Comum do Processo Europeu de Inclusão Social - “Mobilizar o conjunto de intervenientes” e de suprir algumas lacunas identificadas no âmbito do processo do Plano Nacional de Acção para a Inclusão, a coordenação assumiu o compromisso de desenvolver, durante a vigência do PNAI (2003-2005), um projecto estratégico de participação, de modo a *sedimentar formas de produção de políticas sociais integradas ao nível central e local aproximando os recursos e as necessidades e tornando possível a participação e o envolvimento de todos os actores do sector governamental e não governamental nas diferentes fases do Plano.*

Este projecto preconizou-se a dois níveis de intervenção - **central e local** - rentabilizando as estruturas já existentes, das quais se destacam o Grupo de Trabalho do então Ministério da Segurança Social, da Família e da Criança e a Comissão Interministerial de Acompanhamento do PNAI 2003-2005, bem como as redes sociais locais, criadas no âmbito do Programa Rede Social. Prevvia-se, igualmente em etapa seguinte, a ligação ao Sector Não Governamental e aos Parceiros Sociais.

Deste modo, **ao nível central** avançou-se com a constituição do “*Fórum Não Governamental para a Inclusão Social*”, composto por entidades (IPSS, ONG's, ...) de âmbito nacional, representativas das áreas de intervenção relevantes para o PNAI. Com a consolidação do Fórum, a Coordenação pretendia garantir a representação de vários intervenientes do sector não governamental nas diversas fases do Plano, através da análise e emissão de pareceres sobre documentos de trabalho designadamente relatórios de acompanhamento e de diagnóstico, entre outros e reflexão conjunta com a Coordenação e Comissão Interministerial de Acompanhamento sobre as medidas, instrumentos e programas a reforçar ou a incluir nos próximos Planos. Pretende-se que este Fórum acompanhe de forma sistemática os trabalhos da Comissão Interministerial, sendo a articulação destas duas estruturas realizada através de reuniões conjuntas plenárias e/ ou sectoriais, em função das necessidades.

Ao **nível local** a Coordenação, procurou criar as bases para garantir a representação e a participação das entidades locais - públicas e privadas - nas diversas fases do Plano, promover a realização de um conjunto de Workshops locais, em duas fases distintas.

Numa **primeira fase**, em parceria com a REAPN (Rede Europeia Anti-Pobreza Nacional), foram efectuadas 9 acções de divulgação¹ (entre Março e Abril de 2004),

¹ A selecção dos locais para a realização das acções de divulgação, bem como a respectiva dinamização, foi da exclusiva responsabilidade da Rede Europeia Anti-Pobreza (REAPN) e em articulação com os núcleos distritais da mesma entidade.

abrangendo todo o território nacional, dirigidas, entre outros, a organizações não governamentais de âmbito local, distrital e regional com vista à divulgação do PNAI 2003-2005 e o papel que estas organizações poderão ter na implementação, acompanhamento e avaliação do mesmo. Estas acções tiveram como principais objectivos: i) apresentar o PNAI no seu contexto europeu e nacional; ii) promover um conhecimento público sobre o Plano no contexto do combate à pobreza e exclusão social; iii) assegurar o envolvimento e participação da sociedade civil na implementação, acompanhamento e avaliação do Plano; iv) criar mecanismos de observação e de participação efectiva da sociedade civil na monitorização do Plano.

Após a divulgação do PNAI, passou-se a uma **segunda fase** de workshops cuja principal finalidade foi a de aprofundar o conhecimento sobre o Plano e sedimentar contributos sobre a produção de medidas e políticas sociais integradas ao nível local.

Importa referir que esta foi uma iniciativa experimental e de carácter pioneiro, na medida em que pela primeira vez em Portugal e no âmbito da **inclusão social**, se procurou desenhar uma metodologia de trabalho permitindo a ligação entre o nível local, mais conhecedor das problemáticas e do seu grau de incidência e o nível central, decisor, quanto às medidas de política existentes e/ ou a adoptar relativamente a tais problemáticas.

A avaliação dos resultados dos workshops face aos objectivos definidos é condição determinante para o desejável alargamento deste processo de participação a todo o território nacional, introduzindo-lhe as alterações necessárias ou adoptando novas formas.

O documento que agora se apresenta traça em primeiro lugar a Síntese Metodológica, orientadora do trabalho de interpelação realizado no âmbito do processo de participação, através de uma abordagem necessariamente qualitativa, para em seguida, permitir dar conta dos contributos dos participantes em termos de Abordagens Problemáticas Inerentes aos Objectivos Comuns Europeus, assentes em enunciados de diagnóstico, definição de objectivos e projectos - esta foi uma das propostas de trabalho cumpridas nos workshops. A segunda proposta de trabalho incidiu sobre as reflexões e enunciados em torno dos grupos sociais mais vulneráveis, também assente em enunciados de diagnóstico, definição de objectivos e projectos. Por fim, traça-se uma síntese conclusiva, de carácter mais reflexivo sobre o processo e as possibilidades de tornar mais eficaz e efectivas as acções de combate à pobreza e à exclusão social.

2. Síntese Metodológica

Uma Abordagem Qualitativa

Foi escolhida uma abordagem de carácter qualitativo, com base em técnicas de recolha e análise de dados também qualitativas, por ser a mais adequada aos objectivos de participação e partilha de informações relativas às intervenções no âmbito da luta contra a pobreza e a exclusão social, ao níveis locais.

Os workshops com a duração de dois dias, decorreram com base em instrumentos orientadores pré-definidos, tendo os trabalhos sido organizados em dois momentos: sessões plenárias e trabalho de grupos.

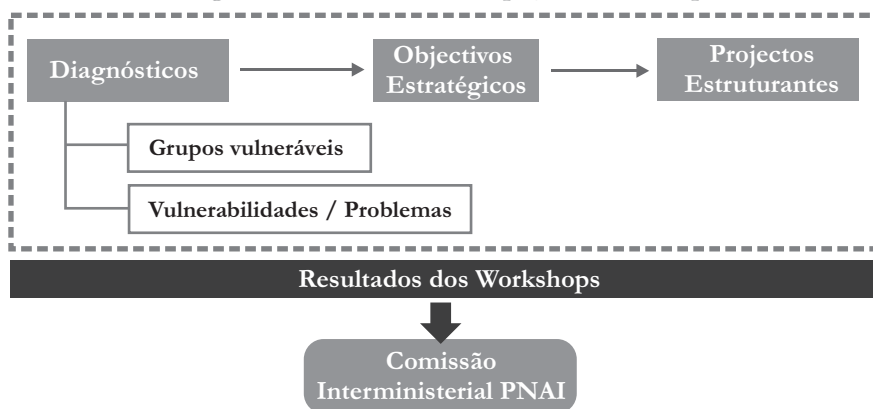
Através deste processo foi possível: aprofundar o conhecimento relativo às formas de intervenção face à exclusão social, no contexto das políticas sociais nacionais; desenvolver a capacidade de intervir de forma integrada nas situações de pobreza e exclusão e aprofundar qualitativamente os diagnósticos regionais/ distritais, identificando os principais problemas e recursos existentes, assim como os objectivos estratégicos de intervenção e os projectos/ soluções a equacionar em fases futuras de uma estratégia nacional de inclusão social.

Por conseguinte, o trabalho desenvolvido nos Workshops em questão teve como principais objectivos:

1. Aprofundar o conhecimento sobre o PNAI, enquanto instrumento de planeamento no âmbito do combate à pobreza e à exclusão social, por parte dos actores locais (sobretudo técnicos envolvidos nas parcerias redes sociais);
2. Identificar a especificidade dos problemas locais nos contextos do país e europeu;
3. Identificar as áreas estratégicas para a inclusão, ao nível local;
4. Efectuar o diagnóstico da região, quer em termos de vulnerabilidades/ problemas, quer em termos de grupos-alvo;
5. Identificar as potencialidades e os limites do instrumento PNAI 2003-2005 face aos diagnósticos delineados;
6. Definir objectivos estratégicos e projectos, como possíveis contributos para o próximo PNAI;
7. Contribuir para a implementação e monitorização das medidas inscritas no Plano 2003-2005.



Figura 1. Processo de Participação - Workshops



As sessões de trabalho assentaram numa metodologia participativa operacionalizada através de uma técnica denominada “*Grupo Técnico Nominal*”², que se caracteriza pela repartição dos participantes em pequenos grupos de trabalho, orientados segundo um conjunto limitado e pré-definido de questões com vista à construção de enunciados de diagnósticos sociais, a partir dos quais se definiram objectivos estratégicos para a intervenção e, em alguns casos se definiram projectos estruturantes para as Regiões/ Distritos, de acordo com os dois tipos de abordagens:

- Vulnerabilidades/ problemas
- Grupos vulneráveis

As principais características e vantagens da utilização desta técnica são as que se enunciam no quadro seguinte.

Quadro 1. Características e Vantagens da Técnica “*Grupo Técnico Nominal*”

Estrutura geral	Existência de pequenos grupos de trabalho, cujo trabalho é orientado por um conjunto limitado de questões
Representatividade	Heterogeneidade dos actores sociais, ou seja, permite reunir um conjunto de actores de vários sectores (educação, saúde, emprego, segurança social, entre outros)
Utilização na avaliação de Necessidades	Permite a generalização e priorização de necessidades e problemas discutidos e consensualizados pelo grupo, assim em termos de resultados obtém-se uma listagem de ideias e de perspectivas por prioridade, face aos objectivos previamente definidos
Dinamização	Implica a presença de um animador/ facilitador para dinamizar e orientar a discussão dos grupos de trabalho
Recursos	Requer instrumentos de suporte (fichas), elaborados (neste caso) por uma equipa técnica como suporte orientador do trabalho dos grupos, em função dos objectivos a atingir

Fonte: Adaptação de Witkin; Altschuld (1995), *Planning and Conducting Needs Assessments A Practical Guide*, Sage Publication

² Ver GUERRA, Isabel (2000), *Fundamentos e processos de uma Sociologia de Acção*, Cascais, Príncipia.

Relativamente às desvantagens, refira-se essencialmente o facto de os exercícios serem limitados em termos temporais, não permite aprofundar a reflexão e as ideias produzidas acabam por possuir uma limitada capacidade de generalização, não podendo ser extrapoladas para além da experiência dos grupos em causa.

Considerou-se porém, que estas desvantagens poderiam ser ultrapassadas pelo facto de os participantes serem representantes de redes sociais locais, já com Diagnósticos Sociais concelhios e em boa parte dos casos com Planos de Desenvolvimento Social, ou seja, com instrumentos locais de planeamento da intervenção social.

Quanto aos resultados obtidos, os enunciados expressos, foram trabalhados e analisados na perspectiva dos actores institucionais, através de técnicas de análise de conteúdo qualitativas, nomeadamente cruzando a análise temática (reveladora duma classificação dos discursos pelas questões orientadoras das fichas - guiões de trabalho), com a categorial (destacando dos discursos as categorias predominantes e as menos evidentes) e a tipológica (reveladoras dos posicionamentos tipo identificados nos enunciados dos actores).

Locais de Realização e Participantes

Os Workshops realizaram-se em sete locais diferentes, que foram seleccionados em articulação com o Programa “Rede Social” fundamentalmente pela importância atribuída à articulação/ adequação de instrumentos de planeamento de nível nacional (PNAI) com os de nível local.

Assim, tendo em vista uma racionalização de recursos e as potencialidades das redes sociais, foram seleccionados alguns dos Concelhos com trabalho já relativamente consolidado, quer em termos de parceria, quer em termos da existência dos já referidos Diagnósticos Sociais e Planos de Desenvolvimento Social (realizados até 2003). Por outro lado, sentiu-se a necessidade de descentralizar estas acções das Sedes de Distrito, uma vez que, em geral, são privilegiadas quanto à realização deste tipo de iniciativas.

Além dos técnicos do Concelho no qual se realizou cada Workshop, estiveram também presentes representantes de redes sociais dos Concelhos circundantes, correspondendo no seu conjunto a uma área geográfica distrital ou regional.



Figura 2. Local de Realização



Figura 3. Área Geográfica



Considerando o tipo de metodologia definida para a operacionalização dos workshops, optou-se por convidar representantes de entidades locais que não ultrapassassem as 60 pessoas por Workshop.

A variação percentual de participantes observada em cada local, deveu-se, por um lado, ao facto das Redes Sociais estarem inseridas em Distritos ou Regiões com mais ou menos Concelhos e, por outro, pela diversidade de entidades com áreas de intervenção distintas que compõem os Núcleos Executivos e/ ou os Conselhos Locais de Acção Social.

O Workshop realizado em Reguengos de Monsaraz constituiu uma excepção, por ter sido o local em que foi testada a metodologia, tendo-se então convidado menos representantes de cada sector.



A taxa de participação global e por local atingiu os 41% de representantes face aos inicialmente previstos, excepto em Reguengos de Monsaraz (37%), percentagem justificada sobretudo pela época de realização do workshop (Julho). Relativamente aos objectivos a atingir, pode dizer-se que se observou uma boa taxa de participação global e por local.

Quadro 2. Convites e taxas de participação, por local de realização do Workshop

Local Workshop	Convites		Taxa de participação
	N	%	
Cascais (CAS)	106	19,1	42,5
Vila Nova de Famalicão (VNF)	71	12,8	45,1
Macedo de Cavaleiros (MC)	73	13,2	41,1
Oliveira do Bairro (OB)	81	14,6	43,2
Peniche (PEN)	88	15,9	40,9
Portimão (POR)	85	15,3	40,0
Reguengos de Monsaraz (RM)	51	9,2	37,3
Total	555	100,0	41,6

Procurou-se que os participantes fossem de instituições e áreas de intervenção tão diversificadas e transversais quanto possível (educação, saúde, emprego e formação, cultura, ambiente, entre outras), com vista a obter resultados que incorporassem várias perspectivas e diversas problemáticas territoriais.

Deste modo, a selecção prévia das entidades locais contemplou igualmente um equilíbrio numérico em termos de sectores e seus representantes em cada projecto de rede social. Tal selecção foi efectuada do seguinte modo:

- 1. Concelho de realização do Workshop** foi seleccionado um representante de todas as entidades do Núcleo Executivo e algumas dos Conselho Social de Acção Social da Rede. Estes últimos, dependiam do tipo e número de entidades que compõem o Núcleo Executivo, assim como terem uma intervenção relevante para a problemática em análise, por exemplo representantes dos Hospitais ou das Associações Comerciais e Industriais, entre outras;
- 2. Restantes Concelhos com Rede Social do Distrito ou Região** representantes das Câmaras Municipais, bem como outras entidades dos Núcleos Executivos e/ou CLAS tendo em conta os sectores que representavam (saúde, educação, Organizações Particulares Sem Fins Lucrativos, entre outros), não excedendo entre 5 a 7 participantes por Concelho.



Além das entidades representadas nas Redes Sociais convidaram-se outros actores locais considerados relevantes pela sua intervenção e/ ou conhecimento no âmbito da inclusão social, tais como a REAPN; Projectos de Luta Contra a Pobreza; Centros Distritais de Segurança Social (Departamentos de Planeamento e Protecção Social e Cidadania); Universidades/ Centros de Estudos.

Observe-se em seguida, a distribuição das entidades convidadas segundo a sua natureza jurídica:

- Entidades Particulares
 - Organizações Particulares Sem Fins Lucrativos (OPSFL) - 18,7%
- Entidades Oficiais
 - Autarquias locais - 24,1%;
 - Ministério da Segurança Social (Centros Distritais de Segurança Social e PETI) -16,4%
 - Ministério da Saúde - 10,3%;
 - Ministério da Educação (Direcções Regionais, Escolas, Coordenações Concelhias Ensino Recorrente...) - 7,7%
 - Ministério das Actividades Económicas e do Trabalho (Instituto de Emprego e Formação Profissional, Centros de Emprego, Centros de Formação Profissional) - 7,6%
- Outras Entidades
 - Projectos de Luta Contra a Pobreza -7,2%



Quadro 3. Distribuição e Taxas de Participação de Entidades Convidadas, por Natureza Jurídica e Taxas de Participação

Tipo de Entidades		Entidades Convidadas		Taxa de Participação
		N	%	
Organizações Particulares Sem Fins Lucrativos (OPPSFL)		104	18,7	48,1
Entidades Públicas	Ministério da Educação (Direcções Regionais, Escolas, Coordenações Concelhias Ensino Recorrente, ...)	43	7,7	20,9
	Ministério da Saúde	57	10,3	24,6
	Ministério da Administração Interna (Bombeiros, PSP, GNR)	10	1,8	10,0
	Ministério da Segurança Social (CDSS, PETI)	91	16,4	67,0
	Autarquias Locais	134	24,1	50,0
	Ministério de Estado e das Actividades Económicas e do Trabalho (IEFP, Centros de Emprego e Formação Profissional)	42	7,6	14,3
	Ministério da Justiça (Instituto da Reinserção Social)	19	3,4	5,3
	Ministério da Agricultura, Pescas e Florestas	1	0,2	-
	Ministério de Estado e da Presidência (Instituto Português da Juventude)	4	0,7	25,0
	Entidades com Dupla tutela (Comissões de Protecção de Crianças e Jovens)	5	0,9	40,0
	Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território (Parque Natural)	1	0,2	-
	Outras	Projectos de Luta Contra a Pobreza	40	7,2
Universidades e Centros de Estudos		4	0,7	25,0
Total		555	100,0	41,6

Analisando a distribuição percentual das entidades convidadas no âmbito das Organizações Particulares Sem Fins Lucrativos verificou-se, um elevado peso relativo das seguintes entidades:

- Associações de Solidariedade Social (38,5%), das quais se destacam as instituições com intervenção no âmbito da deficiência CERCÍ e APPACDM entre outras (30%); da infância e juventude (15%); outras associações com intervenções em diversas áreas IPSS (25%) e Núcleos locais da REAPN³ (15%).
- Associações Sem Fins Lucrativos (38,5%), nomeadamente Associações Empresariais (45%) e Associações e Agências de Desenvolvimento Regional / Local (42,5%).

³ A REAPN numa primeira fase foi um parceiro crucial na divulgação do Plano ao nível local.



Quadro 4. Distribuição e Taxas de Participação das Organizações Particulares Sem Fins Lucrativos Convidadas, por Natureza Jurídica

Organizações Particulares Sem Fins Lucrativos	Entidades Convidadas		Taxa de Participação
	N	%	
Associações de Solidariedade Social	40	38,5 (100,0)	40,0
Deficiência	12	30,0	75,0
Infância e Juventude	6	15,0	16,7
Envelhecimento	4	10,0	-
Apoio a Vítima	2	5,0	-
Outras	10	25,0	10,0
REAPN	6	15,0	83,3
Centro social paroquial	3	2,9	-
Irmandade das Misericórdias	4	3,8	225,0
Uniões, Federações, Confederações	2	1,9	-
Casas do Povo	2	1,9	50,0
Cruz Vermelha Portuguesa	5	4,8	40,0
Cáritas	1	1,0	-
Associações sem fins lucrativos	40	38,5 (100,0)	47,5
Associações / Agências de Desenvolvimento Regional e Local	17	42,5	82,4
Associações de imigrantes	1	2,5	-
Associações Empresariais	18	45,0	-
Outras	4	10,0	125,0
Sindicatos	1	1,0	100,0
Fundações	6	5,8	33,3
Total	104	100,0	48,1

Ao nível das Entidades Públicas/ Governamentais, destacaram-se:

- Ministério da Saúde - uma percentagem elevada de Centros de Saúde (75,4%), assim como representantes Hospitalares (10,5%) e entidades que trabalham com grupos vulneráveis específicos (Centros de Apoio a Toxicodependentes 7,1%).
- Autarquias Locais - a opção por seleccionar todas as Câmaras Municipais dos Distritos ou Regiões nos quais se realizaram os workshops deveu-se ao facto de serem promotoras dos projectos locais de Redes Sociais (81%), em complementaridade foram também convidadas algumas Comissões Sociais de Freguesia (13%).



Quadro 5. Distribuição e Taxas de Participação das Entidades Convidadas do Instituições do Ministério da Saúde e Autarquias Locais

	Entidades Convidadas		Taxa de Participação
	N	%	
Ministério da Saúde	57	100,0	24,6
Hospitais	6	10,5	50,0
Centros de Saúde	43	75,4	16,3
Centros de Apoio a Toxicodependentes	3	5,3	133,3
Instituto da Droga e da Toxicodependência	1	1,8	0,0
Outras	3	5,3	0,0
Autarquias Locais	134	100,0	50,0
Câmaras Municipais	108	80,6	61,1
Juntas, Comissões e Agrupamentos de Freguesias	18	13,4	0,0
Outros	8	6,0	12,5

Tal como se referiu, considera-se em termos globais “positiva” a participação das Entidades nos Workshops. No entanto, uma análise mais detalhada e qualitativa, isto é de acordo com os sectores de intervenção/natureza jurídica das entidades participantes, observe-se para uma fraca participação de alguns sectores decisivos no âmbito da Inclusão Social, o que permite afirmar que a taxa de participação local ficou aquém dos objectivos traçados. De facto, uma percentagem significativa de representantes de alguns sectores não compareceu, nomeadamente:

- Os do Sistema / Instituições no âmbito dos Ministérios do (a)
 - Educação - 79,1%
 - Saúde - 75,4%
 - Estado e das Actividades Económicas (Centros de Emprego, Centros de Formação) 85,7%
 - Justiça (Instituto de Reinserção Social) 94,7%
- Organizações Particulares Sem Fins Lucrativos
 - Associações de Solidariedade Social no âmbito da Infância e Juventude (83,3%), Envelhecimento e Apoio à Vítima (100% respectivamente)
 - Associações sem fins lucrativos, nomeadamente Associações de Migrantes e Empresariais respectivamente 100%

Por outro lado, verificou-se uma boa taxa de participação dos seguintes sectores:

- Os do Sistema / Instituições no âmbito dos Ministérios do (a)



- Segurança Social - 67%
- Autarquias Locais - 50%
- Outros – Projectos de Luta Contra a Pobreza – 45%
- Entidades com Dupla Tutela (CPCJ) – 40%

■ **Organizações Particulares Sem Fins Lucrativos**

- Associações de Solidariedade Social no âmbito da deficiência (75%) e REAPN (83,3%)
- Irmandade das Misericórdias, que participaram em larga escala - em 125% a mais que o previsto
- Associações sem fins lucrativos, nomeadamente Associações de Desenvolvimento Regional/ Local (82,4%) ou outras Associações que participaram em 25% mais que o previsto.

Observou-se um peso assinalável de participantes da Acção Social, que se deve: a) à taxa de participação de representantes da Segurança Social e das Organizações Particulares Sem Fins Lucrativos; b) ao elevado número de participantes de Departamentos / Divisões / Gabinetes da Acção Social dos sectores, destacando as Câmaras Municipais e os Centros de Saúde, entre outros.

Para finalizar, a taxa de participação dos diferentes sectores assume um peso distinto nos vários locais de realização dos workshops, a saber:

- Ministério da Educação – nula ou fraca participação em Vila Nova de Famalicão, Peniche e Macedo de Cavaleiros e razoável nos restantes quatro locais;
- Ministério da Saúde - nula ou fraca participação na maioria dos locais e razoável ou excelente respectivamente em Reguengos de Monsaraz e Portimão;
- Ministério da Administração Interna (Forças de Segurança) – participação nula ou fraca na maioria dos workshops;
- Ministério do Estado e das Actividades Económicas (Centros de Emprego e Formação Profissional) – Participação nula ou fraca na maioria dos workshops, à excepção de Vila Nova de Famalicão que se revelou razoável;
- Ministério da Justiça - Participação nula na generalidade dos workshops, à excepção de Oliveira do Bairro;
- Restantes Sectores – Participação nula na maioria dos locais ou quando participaram o fizeram na totalidade.



Quadro 6. Taxas de Participação dos Representantes dos Sectores,
Por Local de Realização dos Workshops

Sectores	Cas	MC	VNF	OB	Por	Pen	RM
OPSFL	52,4	70,0	61,5	35,7	36,4	50,0	33,3
Ministério da Educação	40,0	14,3	0,0	25,0	30,0	14,3	33,3
Ministério da Saúde	8,3	12,5	14,3	0	40,0	22,2	125,0
Ministério da Administração Interna	0	0	-	-	25,0	-	0
Ministério da Segurança Social	68,8	75,0	66,7	68,4	85,7	42,9	71,4
Autarquias Locais	54,5	33,3	64,7	59,1	42,1	73,3	28,6
Ministério do Estado e das Actividades Económicas e do Trabalho	14,3	0	42,9	0	0	20,0	0
Ministério da Justiça	0	0	0	50,0	0	0	0
Ministério da Agricultura, Pescas e Florestas	-	0	-	-	-	-	-
Ministério do Estado e da Presidência	-	0	0	0	-	100,0	-
Entidades com Dupla tutela	0	-	0	50,0	-	100,0	-
Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território	-	-	0	-	-	-	-
Projectos de Luta Contra a Pobreza	63,6	75,0	33,3	0,0	80,0	33,3	0,0
Universidades e Centros de Estudos	0,0	-	-	100,0	-	-	-

Em síntese, a realização dos workshops, cujos resultados agora se apresentam, assentou na convicção de que os benefícios da partilha de informação, da consulta, do envolvimento e da participação dos actores/ entidades que quotidianamente trabalham com grupos e pessoas em situação de pobreza e exclusão, são inquestionáveis e fundamentais no desenvolvimento mais eficaz de políticas e programas.

Contudo, se os resultados obtidos, por um lado, abrem pistas de reflexão fundamentais que permitem perceber em certa medida o impacto e alcance de determinadas medidas e programas no combate à pobreza e à exclusão social, eles devem ser criteriosamente analisados, pois como é sabido, às metodologias qualitativas participativas, encontra-se subjacente uma dimensão de subjectividade.

Isto significa dizer que tais resultados não podem ser lidos de forma linear e mesmo tendo sido sujeitos a uma análise de conteúdo temática e categorial, são a expressão das representações da realidade social, legíveis através: i) do lugar e funções que cada actor desempenha na instituição onde trabalha, ii) da sua especialização profissional, iii) da forma como essa instituição se organiza para responder às necessidades sociais dos mais desfavorecidos, isto é, das representações que possui e veicula face a grupos e/ ou indivíduos em situação de pobreza e exclusão e da forma como participa na



implementação das medidas e programas em vigor.

Por outro lado, como a maior parte dos representantes institucionais presentes, integram redes sociais locais, devem considerar-se ainda as leituras permitidas pelos diversos Diagnósticos e Planos de Desenvolvimento Sociais já efectuados no âmbito das referidas parcerias. Importa ainda ter em conta algumas das limitações com as quais se confrontam as redes sociais, nomeadamente a ausência de algumas representações sectoriais (como a Educação e/ ou o Emprego) e a falta de formação consistente em matéria de planeamento na área da intervenção social.

Importa finalmente reter questões que se prendem com as especializações profissionais dominantes, onde se observou um peso maior de representantes/ interlocutores das Autarquias e da Segurança Social, maioritariamente mulheres, Assistentes Sociais e Sociólogos, predominantemente ligados à Área da Acção Social. Foi neste contexto complexo que surgiram os resultados que, após analisados, neste documento se apresentam.



3. Abordagens Problemáticas em Torno dos Objectivos Comuns Europeus -

Enunciados de Diagnóstico, Definição de Objectivos e Projectos

Os resultados que agora se apresentam permitem identificar as percepções, representações e posicionamentos dos diversos actores locais (essencialmente técnicos) relativamente a algumas das problemáticas patentes nos Objectivos Comuns referenciais do PNAI 2003-2005.

O confronto de olhares dos actores que quotidianamente trabalham com estas problemáticas face às medida de política patentes no Plano (na sua maioria em implementação), permitiu uma aproximação ao caminho que ainda falta percorrer no sentido de, em Portugal, se conseguir um contributo decisivo na erradicação da pobreza e da exclusão social até 2010, como previsto na Estratégia de Lisboa.

O mapa seguinte ilustra as principais vulnerabilidades/ problemas prioritários, abordados nas diferentes regiões.

Figura 3. Vulnerabilidades/ Problemas Prioritários, por Região ou Distrito



Objectivo 1 | 1.1. Promover a Participação no Emprego

a) Favorecer o acesso a um emprego duradouro e de qualidade para todas as mulheres e todos os homens em condições de trabalhar, através, nomeadamente:

- Da criação, para as pessoas que pertencem a grupos mais vulneráveis da população, de percursos de acompanhamento para o emprego e da mobilização, para o efeito, das políticas de formação;

- Do desenvolvimento de políticas que favoreçam a articulação entre a vida profissional e a vida familiar, inclusivamente em matéria de cuidados com crianças e com pessoas não autónomas;

- Da utilização de oportunidades de inserção e de emprego na economia social.

A partir do pedido para identificação das vulnerabilidades/ problemas da(o) Região/ Distrito, observou-se, em todos os *workshops*, uma discussão centrada em torno do binómio ou da problemática do emprego/ desemprego, indiciando que a situação vivida ao nível local e nacional, na conjuntura actual, se situa no reverso da promoção da participação no emprego. Observem-se, a este respeito, as seguintes categorias referidas:

- O aumento do **desemprego** foi referido com um problema central, nos 7 *workshops*, observando-se que, em Oliveira do Bairro a ele se associou o aparecimento de novas bolsas de pobreza;
- A **precariedade do emprego**, surgiu como preocupante em 4 das 7 regiões (Vila Nova de Famalicão, Portimão, Peniche e Cascais), com a particularidade de, na região algarvia ser associada à sazonalidade do emprego, à economia paralela e à falta de investimento no sector primário, fazendo depender o emprego excessivamente do sector turístico e hoteleiro;
- O **desemprego de longa duração** (DLD), revelou-se preocupante para os participantes de Portimão e Peniche;
- Associada a estes problemas e referência comum também em todos os *workshops* (7), surgiu a questão das **baixas qualificações escolares e profissionais da mão-de-obra**, com a *nuance*, em Vila Nova de Famalicão, que estas são extensíveis aos próprios **empregadores**;
- O **envelhecimento da população**, constituiu também uma preocupação generalizada às 7 regiões, pelo facto de indiciar, quer uma diminuição da população activa, mas também por serem menores as oportunidades de acesso ao emprego à medida que a idade avança, fazendo com que, como foi referido em duas regiões (Vila Nova de Famalicão e Peniche), se verifique **grande resistência à reconversão e mudança profissional**. Em Cascais, o envelhecimento da população surge também associado às quebras das redes de solidariedade e denunciando dificuldades crescentes de articulação entre a vida familiar e a vida profissional;



- Outra referência a registar, enquanto problema ou obstáculo à promoção da participação no emprego é a **fragilidade do tecido empresarial** (3) e a **falta de espírito empresarial** (1), em Reguengos de Monsaraz, Vila Nova de Famalicão, Macedo de Cavaleiros e Portimão. Tratam-se de factores fundamentais, que constituem obstáculo à criação de emprego duradouro e de qualidade, bem como ao crescimento da produtividade;
- Refira-se ainda que o problema do **trabalho infantil** (2) foi salientado em Vila Nova de Famalicão e Oliveira do Bairro, enquanto em Peniche foi referenciada a proliferação de **amas ilegais**.

Os resultados da Ficha 2, com o olhar dos participantes já focalizado nos problemas mais prioritários, permitiram reforçar o que se vem descrevendo, já que se manteve, por parte de sub-grupos de 5 regiões, uma incidência nos problemas ligados à **problemática do emprego/ desemprego**, tendo sido referenciadas algumas das respectivas causas e, indiciando, de algum modo, as diferentes intensidades das manifestações dos problemas nas diferentes regiões.

Observou-se, no entanto, uma significativa dispersão regional no que respeita aos problemas abordados, da qual se dá conta em seguida:

- A atenção focalizou-se sobre o **desemprego**, nas regiões de Cascais e Reguengos de Monsaraz, onde se considerou que as principais causas deste problema radicam em diferentes dimensões que devem ser entendidas de forma complementar:
 - ▶ **Contexto internacional**, isto é, Portugal insere-se numa conjuntura internacional/ europeia de recessão económica, indiciando aqui, de facto, uma leitura comum dos problemas estruturais que se colocam aos mercados de trabalho europeus, com repercussões internas (foram referidos alguns exemplos como a deslocalização das empresas, o aumento crescente das qualificações e das competências, mas também o abrandamento do crescimento económico e das restrições financeiras).
 - ▶ **Contexto de políticas nacionais**, com o registo de que são insuficientes as políticas socio-económicas inclusivas e que se verifica uma desadequação entre a formação existente e as necessidades do mercado de trabalho.
 - ▶ **Ao nível dos empresários**, notando-se uma considerável falta de empreendedorismo nas regiões em causa. Isto é, foi veiculada através dos discursos dos actores, uma visão das empresas destas regiões, assentes em valores tradicionais e em actividades com fraca capacidade de inovação e conhecimento, com baixos níveis de investimento e investindo pouco na qualificação dos recursos humanos.



- ▶ **Ao nível dos trabalhadores/ desempregados**, observou-se a percepção de uma baixa produtividade, de baixos níveis de escolaridade e baixas qualificações profissionais, bem como a existência de representações negativas sobre determinadas formações, qualificações e/ ou profissões, Estas percepções encontram-se na base de representações que contribuem para a desvalorização de algumas profissões.
- Uma grande preocupação com o **desemprego de longa duração** foi sublinhada na região de Peniche, observando-se que as principais causas radicam também em diferentes dimensões que devem entender-se de forma complementar:
 - ▶ **Ao nível do mercado de trabalho**, foi referida a existência de uma crescente desadequação da oferta de emprego, sobretudo tendo em consideração o perfil deste tipo de desempregados.
 - ▶ **Ao nível institucional**, foi considerado como um obstáculo, a insuficiência de recursos técnicos e humanos, bem como a ausência de supervisão, o que, conseqüentemente se reflecte nos desempenhos e na eficácia das intervenções institucionais, isto é, na capacidade de resposta e de implementação das políticas e medidas conducentes à inclusão social, no terreno.
 - ▶ **Ao nível dos trabalhadores/ desempregados**, foi referido que se tratam, em geral de indivíduos e/ ou grupos que se confrontam com situações de pobreza geracional, com reduzidas competências pessoais, profissionais, familiares e sociais, com reduzidas qualificações profissionais, inexistência de qualificações escolares ou analfabetismo e registando-se ainda situações de alcoolismo. Por outro lado, a inexistência de interacções e contacto com as instituições, que se verifica à medida que o tempo de desemprego vai aumentando, tende a agravar as situações destes indivíduos ou grupos.
- A existência de um **fraco tecido empresarial** e de um **fraco aproveitamento dos recursos endógenos** foram dois problemas, muito interligados, apenas trabalhados por um dos grupos da região de Reguengos de Monsaraz e cujas causas apontadas são muito semelhantes e indiciam alguma linearidade de perspectivas:
 - ▶ **Ao nível empresarial**, os empresários da região possuem baixos níveis de habilitações escolares e profissionais, fazem um mau aproveitamento dos recursos técnicos e financeiros, possuem falta de informação e demonstram um fraco “espírito” empresarial, o que remete para um fraco nível de empreendedorismo e uma fraca capacidade de exploração dos recursos existentes na região e vêm inclusivamente contribuindo para uma



desvalorização e desaparecimento de algumas das actividades profissionais mais tradicionais.

- **A escassez e a precariedade de trabalho** referidas na região de Macedo de Cavaleiros, sendo um problema efectivo é também uma das causas do desemprego e da emigração, observando-se também nesta região alguma linearidade dos olhares, no que respeita às principais causas do problema:
 - ▶ **Ao nível empresarial:** a existência de um fraco tecido empresarial, a inexistência de unidades de transformação (nomeadamente ao nível dos produtos agrícolas), um défice de tecnologias de ponta, o desconhecimento relativo a medidas de política existentes para apoio à criação de emprego e ainda o medo dos riscos associados a um empreendedorismo mais inovador.
 - ▶ **Ao nível dos trabalhadores:** verifica-se a inexistência de uma mão-de-obra qualificada, questão que surgiu, nesta região, também relacionada com o envelhecimento da população e com as baixas habilitações escolares da população em geral.

- **A grande dependência, em termos de actividades económicas, do sector da hotelaria e turismo**, foi um dos problemas que registou grande preocupação na região algarvia (Portimão), o que mais uma vez remeteu para uma leitura de causalidades feita a três níveis:
 - ▶ **Ao nível Estatal/ institucional**, uma grande falta de acompanhamento sistematizado por parte dos serviços.
 - ▶ **Ao nível empresarial**, registando-se um grande investimento na área do turismo e falta de investimento noutras áreas de actividade, factor gerador de uma precarização das profissões ligadas ao sector, na medida em que requerem apenas baixas qualificações profissionais por parte dos trabalhadores, referiram ainda que se verifica uma falta de espírito inovador em todas as áreas, assim como uma falta de orientação estratégica ao nível empresarial.
 - ▶ **Ao nível dos trabalhadores**, a existência de baixas qualificações profissionais e baixas expectativas profissionais.

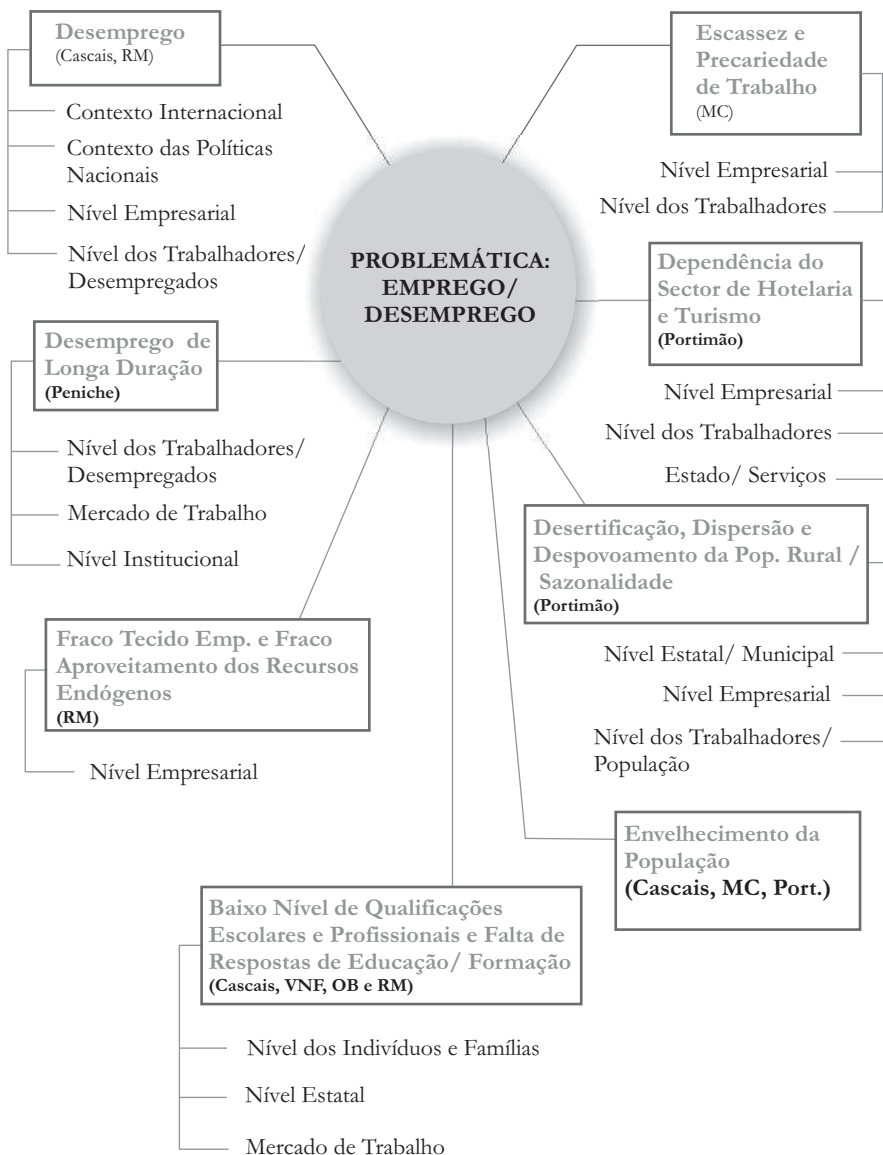
- Outros problemas que assumiram relevo na região de Portimão foram os de **desertificação, dispersão e despovoamento da população rural e a sazonalidade** (concretamente das actividades de hotelaria e turismo) e que é basicamente uma consequência do problema antes referido, já que foram identificadas causas:
 - ▶ **Ao nível Estatal/ Municipal**, com referências há falta de investimento público e privado nas zonas rurais, de infraestruturas, quer em termos de



- acessibilidades, quer de transportes, nessas zonas, precarizando globalmente as condições de vida das populações residentes nestas regiões.
- ▶ **Ao nível das actividades económicas**, registou-se a dependência de um único sector de actividade;
 - ▶ **Ao nível dos trabalhadores/ população**, baixas qualificações e crescente envelhecimento da população rural.
 - A questão do **envelhecimento da população**, encontra-se relacionada, como antes se referiu, com a problemática do emprego/ desemprego e foi, neste contexto, sentido como um dos problemas nas regiões de Cascais, Macedo de Cavaleiros e Portimão. As principais causas referidas foram as seguintes: a diminuição da taxa de natalidade e um acesso mais fácil ao planeamento familiar; um aumento da esperança média de vida, devido à melhoria em termos de cuidados de saúde, cuidados alimentares e de higiene; a emigração (que se faz sentir com mais acuidade em épocas de recessão económica) e, por último, o registo de alterações ao nível da estrutura familiar.
 - Por último, o **baixo nível de qualificações / escolares e profissionais e a falta de respostas de educação/ formação diversificadas**, foi um dos problemas trabalhados em 4 das 7 regiões (Cascais, Vila Nova de Famalicão, Oliveira do Bairro e Reguengos de Monsaraz) e cujas causas parecem radicar essencialmente:
 - ▶ **Ao nível Estatal**, nomeadamente no sector da educação/ formação, regista-se um ensino pouco estimulante; a falta de ofertas formativas e educativas e/ou desadequação dessas ofertas às necessidades do mercado e às expectativas potenciais dos formandos, uma considerável falta de comunicação entre estruturas formativas, entre ciclos escolares assim como entre as escolas e o mercado de trabalho.
 - ▶ **Ao nível do mercado de trabalho**, observa-se uma elevada taxa de desemprego, indiciando um desajustamento entre as características e exigência das ofertas e o perfil e necessidades da procura de trabalho.
 - ▶ **Ao nível dos próprios indivíduos/ famílias**, registam-se várias vulnerabilidades/ causas como sejam o abandono escolar precoce, uma desvalorização do papel da escola e da formação, uma elevada taxa de abandono escolar demonstrativa disso, baixos níveis de competências pessoais e profissionais, baixos rendimentos, falta de projectos de vida e, por conseguinte, um agravamento das condições de reprodução do ciclo de pobreza e exclusão social.

A figura 4, que a seguir se apresenta, permite tornar mais legíveis os resultados obtidos nos diversos workshops.

Figura 4. Representações Relativas à Problemática do Emprego/ Desemprego



Fonte: Análise de Conteúdo dos resultados obtidos nos *Workshops* - Processo de Participação PNAI 2003-2005



Em síntese, foi possível observar uma convergência de perspectivas que culminou numa visão comum da realidade, por parte dos actores em presença, face aos responsáveis pela promoção de empregos duradouros e de qualidade que, na actual conjuntura, vêm revelando incapacidade ou ineficácia ao nível da concretização das respostas.

A todos estes actores acrescem responsabilidades sociais conjuntas, no sentido de reverter a situação actual, pois embora a resolução das questões da pobreza e da exclusão não possam reduzir-se ao acesso ao emprego, num País em que o quotidiano da sua população é centrado no trabalho, porque daí advém a sua segurança/ sobrevivência material, a perda deste “laço” tantas vezes ténue de inclusão à sociedade, transforma rapidamente um indivíduo trabalhador inserido, num indivíduo desempregado excluído e pobre.

Esta visão que a esquematização permitiu organizar, demonstra que as responsabilidades deverão ser também partilhadas na procura de soluções, aos seguintes níveis:

- Estatal central (contexto das políticas de emprego e políticas sociais/ educativas complementares);
- Estatal local, contemplando os Municípios e as entidades particulares e privadas (contexto das respostas/ execução);
- Empresarial e sua capacidade de intervenção no Mercado de Trabalho;
- Trabalhadores/ população (incluindo os indivíduos e grupos sociais mais desfavorecidos).

Neste âmbito apesar de se terem observado referências a uma grande panóplia de vulnerabilidades/ problemas já referidos, surgiram apenas duas propostas:

- Uma no Norte (Macedo de Cavaleiros) que, para fazer face ao problema da escassez e precariedade de trabalho, considerou necessária a definição de um **Plano de Desenvolvimento Estratégico para a Região**, assim como garantir o acesso à **formação e qualificação adequadas às necessidades da região**, sem enunciar projectos e/ ou medidas mais concretas.
- Outra na região Algarvia (Portimão), onde se considerou que a estratégia para resolução do problema de dependência do sector de hotelaria e turismo, passa por:

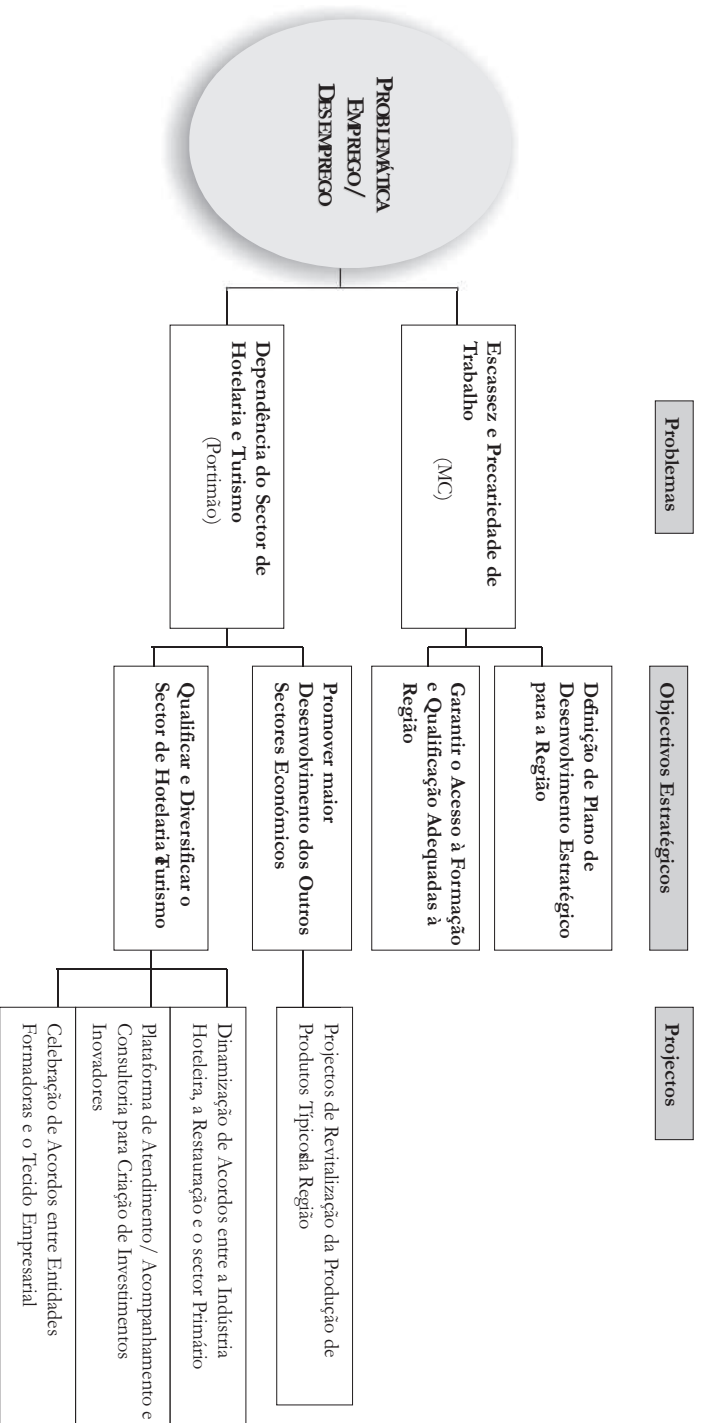


1. Promover um maior desenvolvimento dos outros sectores económicos, nomeadamente através de **projectos de revitalização da produção de géneros/ produtos típicos da região**.
2. **Qualificar e diversificar o sector de hotelaria e turismo**, através de projectos como: a) dinamização e estruturação de acordos entre a indústria hoteleira, a restauração e o Sector Primário; b) criação de uma plataforma de atendimento/ acompanhamento e consultoria no âmbito da criação e desenvolvimento de investimentos novos/ inovadores e c) celebração de acordos entre entidades formadoras e o tecido empresarial.

Pode assim dizer-se que os objectivos estratégicos apresentam coerência, face aos diagnósticos regionais anteriormente traçados. Contudo, como se pode observar na figura da página seguinte, em Portimão a reflexão efectuada revelou-se mais aprofundada, com base num problema bem delimitado e já com contributos para ajudar a promover a sua resolução.



Figura 2. Objectivos Estratégicos e Projectos no âmbito da Participação no Emprego



Fonte: Análise de Conteúdo dos resultados obtidos nos Workshops – Processo de Participação PNAI 2003-2005



Os problemas antes referidos (na directriz anterior) e as inter-relações entre eles estabelecidas, denunciam alguma incapacidade de prevenir as rupturas profissionais, como recomenda esta directriz. Assim, os principais problemas enunciados remetem para:

- A questão do **desajustamento das ofertas de formação face à procura**, que assumiu relevância fundamental em 5 dos 7 *workshops*, sob formulações diferentes, como “desadequação entre a oferta e a procura formativa” (V. N. de Famalicão), “inexistência de formação profissional adequada às necessidades da região” (Macedo de Cavaleiros), “escassez de respostas ao nível de formação para jovens, falta de recursos humanos especializados, analfabetismo e iliteracia e desvalorização do Ensino Recorrente” (Oliveira do Bairro), “falta de coesão entre o tecido empresarial e a formação profissional” (Portimão) e “falta de formação profissional em idade activa” (Peniche).
- Em Vila Nova de Famalicão considerou-se como um obstáculo na resolução destas questões a **fragilidade do papel regulador do Estado**, enquanto em Macedo de Cavaleiros e Portimão se considerou um problema a distância ao poder de decisão, centralizado em Lisboa.
- A **falta de respostas para a inserção/ reinserção laboral**, nomeadamente dos grupos mais vulneráveis, foi assinalada em 2 *workshops* (Oliveira do Bairro e Peniche).

Estas questões indiciam a necessidade de proceder a uma reflexão e análise baseadas numa avaliação dos impactos das medidas/ instrumentos quer no âmbito da formação profissional, quer da formação ao longo da vida, que permitam responder a esta directriz, efectuando sempre que necessário redireccionamentos mais eficazes na prevenção das rupturas profissionais.

Relativamente ao pedido de equacionamento de objectivos estratégicos e esboço de projectos de intervenção coerentes para lhes responder, a análise efectuada permitiu chegar a uma conclusão genérica que importa referir: a da dificuldade que se colocou aos participantes na concretização desta tarefa, entre outras razões, pelo tempo que consideraram reduzido, por questões relativas à insuficiente formação em matéria de planeamento para a área social e ainda pela relativa homogeneidade das formações em presença, que dificultou abordagens mais globais e integradoras.



Objectivo 1 | 1.2. Promover o acesso de todos aos recursos, aos direitos, aos bens e aos serviços

a) Organizar os sistemas de protecção social por forma a que:

- Contribuam para garantir a todas as pessoas os recursos necessários para viverem de acordo com a dignidade humana;

- Ajudem a superar os obstáculos à aceitação de emprego, assegurando que o acesso ao emprego se traduza num aumento do rendimento favorecendo a capacidade de inserção profissional

Relativamente a este sub-objectivo e respectiva directriz, importa constatar o seguinte:

- Com um número tão significativo de representantes trabalhando na área da Segurança Social/ Acção Social, é de salientar por um lado, a inexistência de referências ao desempenho dos sistemas de protecção social, ao impacto positivo ou negativo que está a evidenciar no combate à pobreza e à exclusão social.
- Na região de Aveiro (Oliveira do Bairro) foi polémico o entendimento e a explicitação de que há um problema designado “*subsidiodependência*”. Os seus defensores consideraram que há utentes conhecedores do sistema e que conseguem aproveitar os instrumentos existentes em seu proveito, “*deixando de querer trabalhar*”, culpabilizando de alguma forma, os mais desfavorecidos pela sua própria situação de pobreza; os seus opositores consideraram que o problema não está nos utentes, mas no sistema, nomeadamente nos baixos montantes dos subsídios que quase não permitem a sobrevivência dos indivíduos e famílias.

A omissão quase generalizada nesta matéria complexa, pode indiciar, por um lado, que ainda há muito por resolver no terreno antes de se reflectir sobre a eficácia dos sistemas de protecção social (que deveria incluir uma perspectiva de *mainstreaming* da inclusão social) e/ ou que esta é entendida como uma matéria que, não sendo da competência dos técnicos locais resolver, nem sequer deve ser referida ou questionada.

b) Criar políticas que tenham como objectivo o acesso de cada pessoa a uma habitação decente e salubre, bem como aos serviços essenciais necessários, atendendo ao contexto local e a uma existência normal nessa habitação (electricidade, água, aquecimento...)



Neste âmbito, no *brainstorming* inicial, os **problemas associados à habitação** assumiram expressão em 6 das 7 regiões, justamente no reverso da possibilidade de acesso de cada pessoa a uma habitação decente e salubre e aos serviços essenciais inerentes a uma vivência quotidiana condigna:

- As **dificuldades de acesso à habitação** foram, em termos genéricos, referidas em 4 regiões (Vila Nova de Famalicão, Oliveira do Bairro, Peniche e Cascais). Em V. N. de Famalicão juntam-se a tais dificuldades, deficientes condições de habitabilidade e salubridade e em Peniche a existência de habitação degradada.
- A questão das **políticas de habitação** é referência em 2 das 7 regiões, com destaque, na região algarvia, para a **falta de uma política social de habitação** e na região de Lisboa (Cascais), para a **ausência de políticas urbanas humanizadas**, que contemplem acessibilidades e transportes, indiciando problemas mais abrangentes que requerem resoluções integradas, na óptica de um planeamento e ordenamento do território que não esqueça as pessoas.
- Em Macedo de Cavaleiros parece ser mais problemática a existência de um **parque habitacional rural degradado** e complementarmente verificar-se um **acesso difícil a bens e serviços de primeira necessidade**.

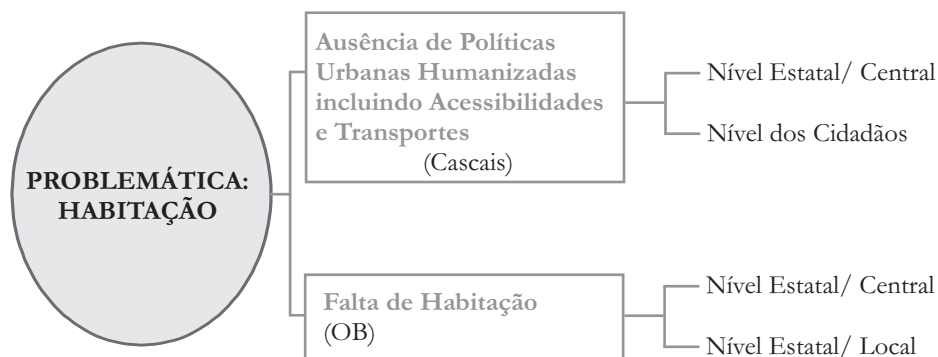
Quando chamados a aprofundar alguns dos problemas no âmbito da ficha 2, foi possível observar que a sua relevância se fez sentir em duas regiões e face a problemas diferentes, como se pode observar em seguida:

- A referência à **ausência de políticas urbanas humanizadas**, que contemplem acessibilidades e transportes, na região de Cascais, na medida em que:
 - ▶ **Ao nível Estatal** é evidente a falta de políticas articuladas.
 - ▶ **Ao nível dos cidadãos**, regista-se falta de conhecimento e práticas relativas ao exercício da cidadania.
- A referência à **falta de habitação**, na região de Oliveira do Bairro, na medida em que:
 - ▶ **Ao nível Estatal/ Local** é notória a falta de investimento em acessibilidades, a falta de terrenos, a falta de recursos financeiros e a falta de estruturas de apoio fora dos grandes centros urbanos.
 - ▶ **Ao nível Estatal/ Central**, observa-se uma desadequação das medidas de



política urbanas em curso, que tornam evidente uma discrepância entre o valor médio das rendas e a média de rendimentos das famílias.

Figura 5. Representações Relativas à Problemática da Habitação



Fonte: Análise de Conteúdo dos resultados obtidos nos *Workshops* - Processo de Participação PNAI 2003-2005

Relativamente à problemática da habitação, a referida ausência de políticas urbanas humanizadas é suficientemente abrangente para responder à falta de habitação, nomeadamente para grupos mais desfavorecidos, demonstrando uma visão que responsabiliza sobretudo o Estado Central pela falta de investimento em políticas integradas e integradoras, mas responsabilizando também os próprios cidadãos que, por défice de cidadania tantas vezes se demitem de participar e reivindicar a garantia de acesso aos seus direitos.

Por outro lado, se ao Estado/ Local cabe (re)inventar soluções para resolver os problemas locais, de acordo com o princípio da subsidiariedade, cabe-lhe também uma função de informação preventiva do tal défice de cidadania que, a este nível, esteve ausente dos discursos dos participantes.

Em síntese, apesar de serem visíveis os progressos registados nas últimas duas décadas as perspectivas e posicionamentos dos participantes presentes nos workshops reflectiram sem dúvida a inexistência de uma política de habitação integrada para o País, capaz de responder a situações de carência habitacional, de requalificação urbana e de

⁴ Nomeadamente a generalização a praticamente todo o País, de infra-estruturas básicas nos alojamentos e os contributos do Programa Especial de Realojamento para as Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, promovido em 1993, entre outros.

inclusão da população mais desfavorecida, garantindo o direito a uma habitação condigna.

c) Criar políticas que tenham por objectivo o acesso de todas as pessoas aos cuidados de saúde necessários, inclusivamente em caso de falta de autonomia

Os discursos e as representações dos participantes permitiram apurar genericamente, relativamente ao acesso aos cuidados de saúde, uma aglutinação dos problemas em torno de:

- Falta de respostas satisfatórias para os problemas de **alcoolismo** (em 5 regiões). Trata-se de um problema existente em Vila Nova de Famalicão, em Oliveira do Bairro, Portimão e Cascais e em Macedo de Cavaleiros, zona onde surgiu associado ao facto de se tratar de uma região de produção vinícola e ao fraco aproveitamento escolar das crianças.
- Falta de respostas para a resolução de situações de **saúde mental** (em 5 regiões), nomeadamente em Vila Nova de Famalicão, em Oliveira do Bairro, Portimão, Peniche e Cascais.
- Insuficiência de respostas para as situações de **toxicodependência** (também em 5 regiões), em Vila Nova de Famalicão, em Oliveira do Bairro, Portimão, Peniche e Cascais.
- Observaram-se ainda referências à existência de situações de **maternidade precoce** (2) e à dificuldade de as prevenir convenientemente, nomeadamente em Oliveira do Bairro e Peniche.

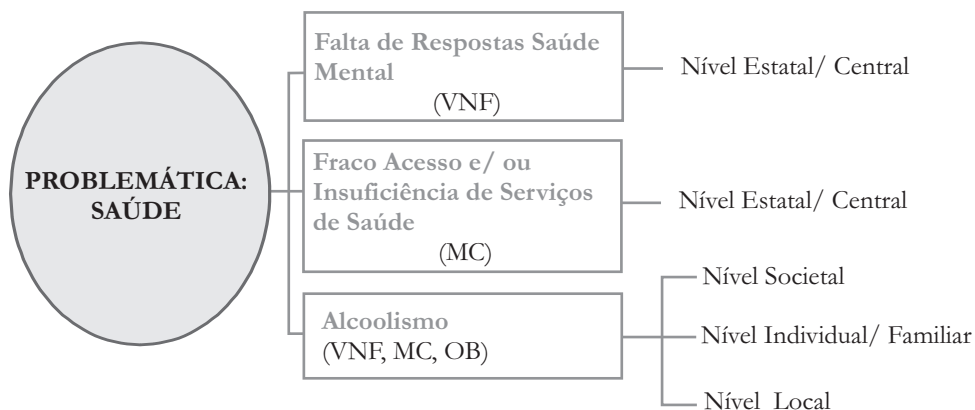
No âmbito da ficha 2, a relevância de alguns problemas na área da saúde foi referida em três regiões (Vila Nova de Famalicão, Macedo de Cavaleiros e Oliveira do Bairro) que os aprofundaram do seguinte modo:

- A falta de respostas para os problemas do alcoolismo registou uma focalização dos olhares de técnicos de 3 regiões (Vila Nova de Famalicão, de Macedo de Cavaleiros e de Oliveira do Bairro). As principais causas referidas complementam-se e remetem para diferentes dimensões, abordadas de forma muito genérica:
 - ▶ **Ao nível societal**, foram referidas causas culturais, que remetem para a aceitação do álcool pela sociedade, em geral efectuado em contextos de sociabilidade e portanto, propiciadores de uma desvalorização do próprio consumo.



- ▶ **Ao nível geográfico/ local** o isolamento populacional pode ser um factor contributivo para que se acentuem os problemas de alcoolismo, assim como a inexistência de espaços propícios à ocupação de tempos livres.
- ▶ **Ao nível individual/ familiar**, verificam-se muitas vezes distúrbios emocionais e rupturas sociais, observando-se que o álcool é tido como um elemento de identificação com o grupo de pares, outras vezes a causa situa-se noutros problemas, nomeadamente económicos e de inserção no meio/ comunidade, verificando-se ainda que a generalidade dos indivíduos não reconhecem o alcoolismo como problema de Saúde Pública, sobretudo por falta de Informação. Foi ainda perceptível uma preocupação com o início de ingestão de álcool em idades precoces (crianças e jovens).
- A falta de respostas no âmbito da saúde mental, foi um dos problemas referidos em Vila Nova de Famalicão, com causas que radicam essencialmente em lacunas ao nível estatal, nomeadamente devido a um défice de políticas sociais nesta área e a uma política de saúde economicista.
- Ao problema do fraco acesso e/ ou insuficiência de serviços de saúde, referido em Macedo de Cavaleiros, são atribuídas causas que se situam também ao nível estatal, como: a existência de políticas de saúde economicistas, insuficiência de técnicos na área da saúde, inclusivamente de especialidades e ainda uma rede de transportes insuficiente.

Figura 6. Representações Relativas à Problemática da Saúde



Fonte: Análise de Conteúdo dos resultados obtidos nos Workshops -
Processo de Participação PNAI 2003-2005

Em síntese, as abordagens sobre a problemática da saúde assumiram duas perspectivas distintas:

- Uma na óptica das respostas, assinalando a existência de uma política de saúde excessivamente economicista, com o Estado como principal actor responsável pela ineficácia no acesso e insuficiência de serviços de saúde, incluindo a falta de respostas para os problemas de Saúde Mental.
- Outra na óptica do problema em si – o alcoolismo (com alusões mais efectivas do que as efectuadas a problemas como a toxicod dependência ou o HIV), revelando a existência de causas, sobretudo culturais, como a aceitação social do acto de beber e a desvalorização do consumo de álcool, causas individuais assentes nos múltiplos problemas pessoais e familiares que se encontram na sua base e ainda em especificidades locais, como o isolamento geográfico ou a falta de espaços para ocupação dos tempos livres.

d) Desenvolver, à atenção das pessoas em causa, prestações, serviços ou acções de acompanhamento que permitam um acesso efectivo à educação, à justiça e aos demais serviços públicos e privados, tais como a cultura, o desporto e os tempos livres

No contexto desta directriz generalista, que chama a atenção para a necessidade de desenvolver uma multiplicidade de acessos, sobretudo para pessoas e grupos sociais desfavorecidos, importa registar referências a um conjunto de problemas persistentes aos quais, as medidas/ instrumentos existentes parecem não estar a dar respostas efectivas.

Tais problemas podem sintetizar-se em três nós problemáticos essenciais:

- A persistência de **dificuldades no acesso efectivo à educação** (em 7). O problema é visto, de uma forma geral, na perspectiva dos alunos, pelas significativas referências aos problemas do insucesso, do absentismo e do abandono escolar precoce. Faltou uma reflexão e questionamento do reverso da medalha, isto é, como está a funcionar o sistema educativo e o que está a fazer-se no sentido de prevenir estas situações.
- A persistência de **dificuldades no acesso aos serviços**, nomeadamente aos **equipamentos sociais e infra-estruturas de apoio** (em 6 das 7 regiões).



Neste âmbito foram abordadas três ordens de questões relevantes e complementares:

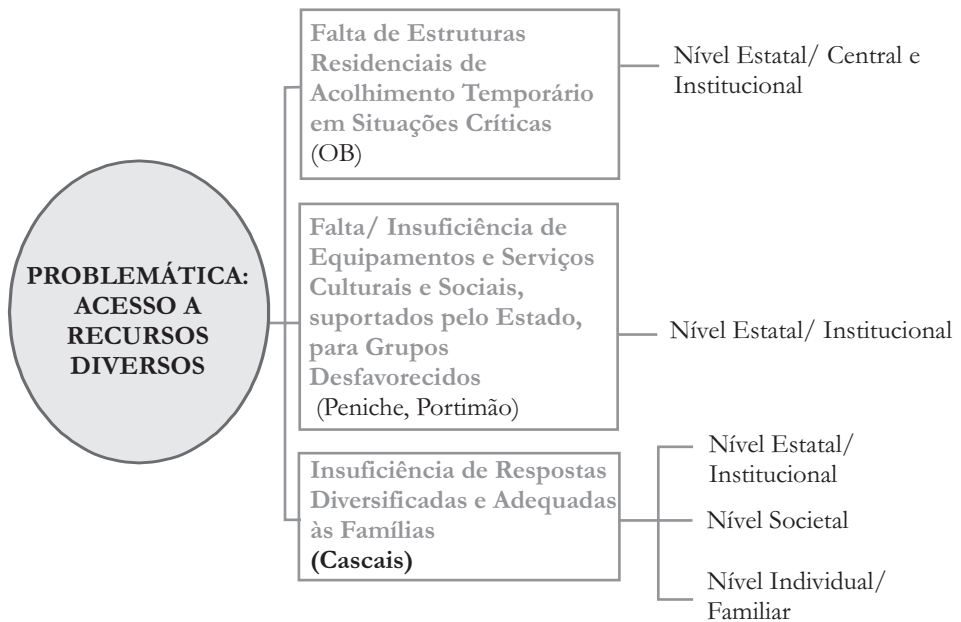
- a) A assimétrica distribuição, carência ou **insuficiência material/ física de equipamentos** (para públicos diversos como terceira idade, crianças e jovens e pessoas portadoras de deficiência) e desadequação de transportes públicos (6).
 - b) **Dificuldades internas** aos próprios serviços/ entidades/ organizações que se prendem principalmente, com uma deficiente articulação intersectorial e a rotatividade/ mobilidade dos técnicos, factor considerado prejudicial a um trabalho continuado (5) e
 - c) Uma assinalável **falta de qualidade** das respostas sociais (4).
- A inexistência de acções de acompanhamento que combatam ou reduzam os **problemas/ vulnerabilidades familiares** (6 referências), questão que também se relaciona directamente com as duas anteriores, ou seja, parecem estar a montante das dificuldades de acesso à educação e a sofrer as consequências das dificuldades de acesso a serviços e equipamentos de apoio (cf. Quadro 8). Contudo, importa ainda sublinhar que os técnicos evidenciaram discursos, maioritariamente culpabilizadores das famílias pelas situações de vulnerabilidade referidas (5), enquanto a óptica da insuficiência de respostas adequadas ao acompanhamento de determinadas famílias se evidenciou em apenas 2 regiões (Peniche e Cascais).

A figura seguinte permitiu ilustrar as reflexões dos grupos de trabalho face aos problemas priorizados neste âmbito, exceptuando o problema do insucesso e do abandono escolar precoce⁵, demonstrando uma perspectiva relativamente comum e assente na óptica da falta ou insuficiência de respostas, quer destinadas a indivíduos e/ ou grupos considerados como grandes dependentes, quer de equipamentos e serviços culturais e sociais públicos, nomeadamente para grupos mais desfavorecidos, quer ainda ao nível das famílias, responsabilizando mais uma vez a ineficácia das políticas públicas e portanto, a intervenção do Estado, em termos de resposta às necessidades dos cidadãos.

⁵ Optou-se por colocar o problema do insucesso e abandono escolar precoce no Objectivo 3, directriz b) pelo facto do problema se reportar não propriamente a dificuldades de acesso à Escola, mas a um problema de exclusão no/ do contexto escolar, instituição que, em vez de tender à eliminação das situações de exclusão, parece contribuir para promover a reprodução de tais situações.

Quanto à insuficiência de respostas diversificadas e adequadas às famílias, uma “responsabilidade societal”, se assim se pode dizer, percebe-se nomeadamente pela constatação das transformações sócio-culturais e demográficas, como o envelhecimento da população, aparecendo os próprios indivíduos e famílias numa espécie de encruzilhada de exigências profissionais, económicas e familiares entre outras, que os torna, de algum modo, dependentes de apoios externos, para fazerem face a uma conciliação ainda pouco e/ ou mal debatida em Portugal – a conciliação entre a vida profissional e a vida familiar.

Figura 7. Representações Relativas à Problemática Acesso a Recursos Diversos



Fonte: Análise de Conteúdo dos resultados obtidos nos Workshops - Processo de Participação PNAI 2003-2005

ACESSO À EDUCAÇÃO

Importa não perder de vista que investir no apoio às famílias significa garantir às crianças condições de crescimento mais harmonioso, reduzindo os riscos de pobreza e de negligência na infância. O quadro que se segue permite com maior detalhe, dar conta das representações e posicionamentos dos actores das diversas regiões, relativamente a esta problemática:



Quadro 7. Principais Problemas que se Colocam no Acesso Efectivo à Educação

Dificuldades no Acesso Efectivo à Educação	Reguengos de Monsaraz	Vila Nova de Famalicão	Macedo de Cavaleiros	Oliveira do Bairro	Portimão	Peniche	Cascais
Insucesso Escolar - Também relacionado com a avaliação de professores	X		X	X		X	X
Abandono Escolar Precoce		X	X	X	X	X	X
Absentismo Escolar		X		X	X		
Falta de Autonomia Financeira das Escolas				X			
Falta de Apoio Psicosocial (Escola/Família)					X		
Fraco Envolvimento da Família no Processo Educativo						X	

Fonte: Análise de Conteúdo dos resultados obtidos nos *Workshops* - Processo de Participação PNAI 2003-2005

Neste contexto, embora tenham sido vários os problemas identificados, os grupos de trabalho elegeram dois como prioritários, relativamente aos quais se identificaram algumas propostas, como se pode observar em seguida, quanto ao registo de baixo nível de qualificações escolares e profissionais e à falta de respostas de educação/formação diversificadas:

1. Em Reguengos de Monsaraz, os técnicos consideram como objectivo estratégico o **aumento das qualificações (escolares e profissionais) da população em geral**, sem concretizarem propostas de projectos ou medidas neste âmbito.
2. Enquanto em Cascais, a estratégia definida para responder ao referido problema passa por promover a **articulação de projectos e recursos já existentes** nas áreas da Educação, Formação e Emprego, centralizando a informação e tornando-a acessível a todos (indivíduos, grupos desfavorecidos, associações, empresas, entidades formadoras, etc.).



ACESSO A EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS

Quadro 8. Principais Problemas que se Colocam no Acesso aos Serviços, Equipamentos Sociais e Infra-estruturas

Principais Problemas no Acesso a Serviços/ Equipamentos Sociais e Infra-estruturas	Reguengos de Monsaraz	Vila Nova de Famalicão	Macedo de Cavaleiros	Oliveira do Bairro	Portimão	Peniche	Cascais
Assimétrica distribuição, carência ou insuficiência de Equipamentos Sociais e Infra-estruturas como rede viária e transportes públicos		X	X	X	X	X	X
Dificuldades Internas aos Serviços			X	X	X	X	X
Falta de Qualidade das Resposta Sociais		X	X		X		X

Fonte: Análise de Conteúdo dos resultados obtidos nos Workshops - Processo de Participação PNAI 2003-2005

- **A falta/ insuficiência de equipamentos e serviços culturais e sociais** suportados pelo estado, nomeadamente para grupos desfavorecidos, foram problemas referidos em Peniche e Portimão, locais onde foram identificadas causas que se colocam, essencialmente:
 - ▶ **Ao nível Estatal/ institucional**, como sejam a falta de planeamento estratégico, a incapacidade de elaborar um diagnóstico e um plano de acção individual, a ausência de monitorização dos recursos existentes, uma resistência à mudança e à criação de respostas inovadoras, constrangimentos orçamentais, centralização dos recursos existentes, falta de recursos humanos qualificados, falta de parcerias efectivas e má gestão ao nível da saúde.
- **A falta de estruturas residenciais de acolhimento temporário em situações críticas** (grandes dependências), em Oliveira do Bairro, onde foram apontadas causas que são, sobretudo:
 - ▶ **De nível Estatal/ institucional**, destacando um retraimento das políticas sociais, a insustentabilidade das respostas e estruturas existentes e a estigmatização de alguns grupos sociais.

Neste contexto, surgiram duas propostas:

- Uma para resolver problemas como a falta ou insuficiência de equipamentos e serviços culturais e sociais suportados pelo Estado, nomeadamente para grupos desfavorecidos, enunciada em Peniche, cuja estratégia fundamental



passa por promover a **cooperação efectiva de modo a aumentar a eficácia das respostas existentes e criar formas inovadoras de intervenção** de modo a eliminar as situações de exclusão, através dos seguintes projectos: a) criação de uma rede de respostas residenciais para pessoas portadoras de deficiência; b) implementação de uma rede de centros comunitários; c) criação de fóruns sócio-ocupacionais para doentes mentais; d) criação de uma rede de centros de actividade ocupacionais para pessoas com deficiência; e) implementação de centros de apoio à pessoa com deficiência.

- Outra enunciada em Cascais, local onde, para responder ao problema da insuficiência de respostas diversificadas e adequadas às necessidades das famílias, se considerou estratégico o objectivo de **melhorar, integrar e potenciar as respostas de apoio social às famílias**, enunciando projectos de: a) mobilização e formação de voluntários para apoio às famílias e b) avaliação e monitorização das respostas de apoio à família ao nível da sua articulação e rentabilização.

Quadro 9. Principais Problemas/ Vulnerabilidades das Famílias

Principais Problemas ao nível das Famílias	Reguengos de Monsaraz	Vila Nova de Famalicão	Macedo de Cavaleiros	Oliveira do Bairro	Portimão	Peniche	Cascais
Violência Familiar/ Doméstica		X	X	X	X		
“Crise da Família”/ “Falta de perspectivas da Família”			X	X			X
Baixos níveis de Competências Pessoais e Sociais das Famílias				X		X	X
Abandono das pessoas idosas por parte das famílias					X		
Fraco Espírito de Cidadania					X		
Insuficiência de Respostas de Apoio Adequadas às Famílias						X	X
Ausência de Educação e Formação parental						X	
Falta de Segurança Pública					X		

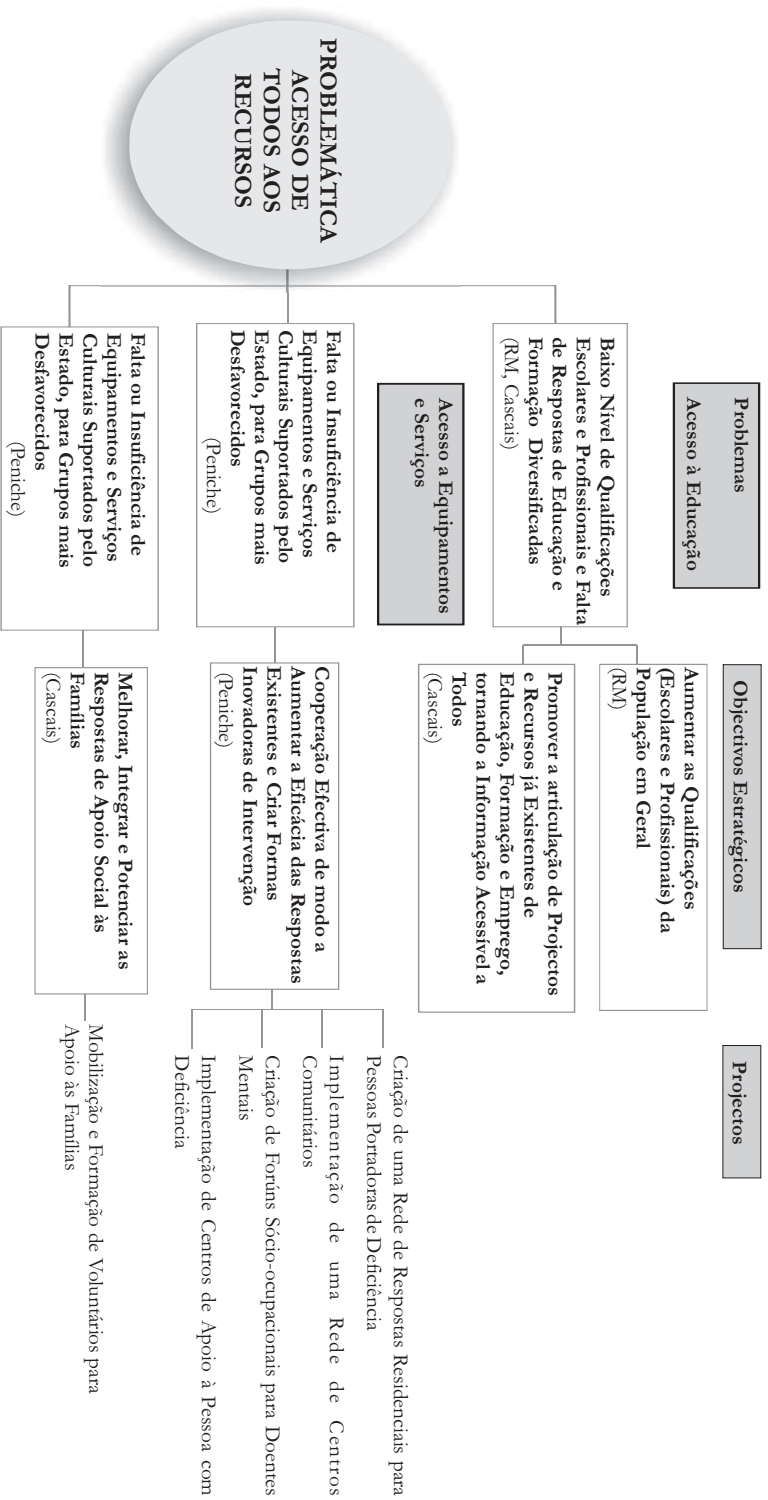
Fonte: Análise de Conteúdo dos resultados obtidos nos Workshops -
Processo de Participação PNAI 2003-2005



- **A Insuficiência de respostas diversificadas e adequadas às necessidades das famílias**, foi um dos problemas referidos na região de Cascais, tendo sido apontadas causas que se colocam:
 - ▶ **Ao nível Estatal/ institucional**, a falta de investimento público/ privado, causas do foro das políticas laborais (pouca flexibilização dos horários), remetendo para a necessidade de um debate público a efectuar com seriedade – a conciliação entre a vida profissional e a vida familiar. Salientaram ainda a falta de articulação, de rentabilização e a sobreposição das respostas existentes
 - ▶ **Ao nível societal**, as transformações sócio-culturais e demográficas, nomeadamente conducentes ao envelhecimento da população
 - ▶ **Ao nível dos indivíduos/ famílias**, estes confrontam-se com maiores exigências profissionais, económicas e familiares.



Figura 8. Objectivos Estratégicos e Projectos no âmbito do Acesso aos Recursos, Equipamentos e Serviços



Objectivo 2. Prevenir os Riscos de Exclusão

a) Explorar plenamente o potencial da sociedade do conhecimento e das novas tecnologias da informação e da comunicação e assegurar que ninguém seja delas excluído, dando, nomeadamente uma atenção especial às necessidades das pessoas com deficiências

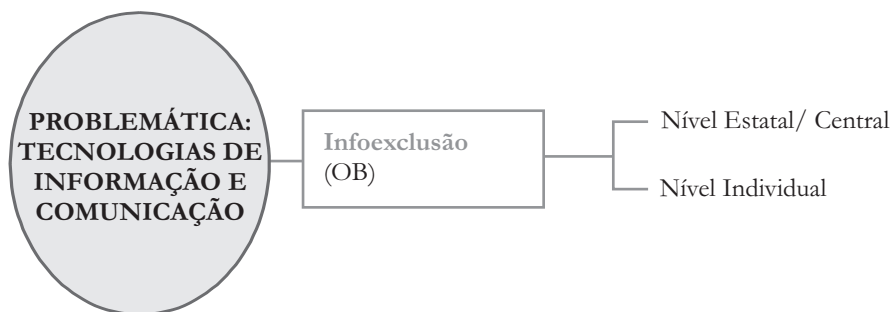
Esta questão da prevenção dos riscos de exclusão, nomeadamente na óptica da sociedade do conhecimento e das novas tecnologias de informação e de comunicação não constituiu matéria de grande debate entre os participantes.

- Surgiram apenas duas referências à questão da infoexclusão identificada como problema (em Oliveira do Bairro e em Cascais), não porque o problema não exista nas outras regiões, mas porque ainda nem se coloca, face à evidência de outras situações e/ou problemas mais prementes para resolver.

Em termos de aprofundamento mais sistemático desta questão da infoexclusão, ela suscitou interesse apenas num sub-grupo de trabalho, de uma região (Oliveira do Bairro), que considerou as seguintes causas:

- ▶ **Ao nível individual**, são observáveis falta de competências básicas em TIC, falta de acesso a infra-estruturas (rede), equipamentos (máquinas) e acompanhamento (formação).
- ▶ **Ao nível estatal/ institucional**, nomeadamente por via do sector da educação/ formação, verifica-se que a informação sobre TIC nos percursos educativos e formativos é insuficiente e há falta de formação permanente dos formadores.

Figura 9. Representações Relativas à Problemática das TIC



Fonte: Análise de Conteúdo dos resultados obtidos nos Workshops -
Processo de Participação PNAI 2003-2005

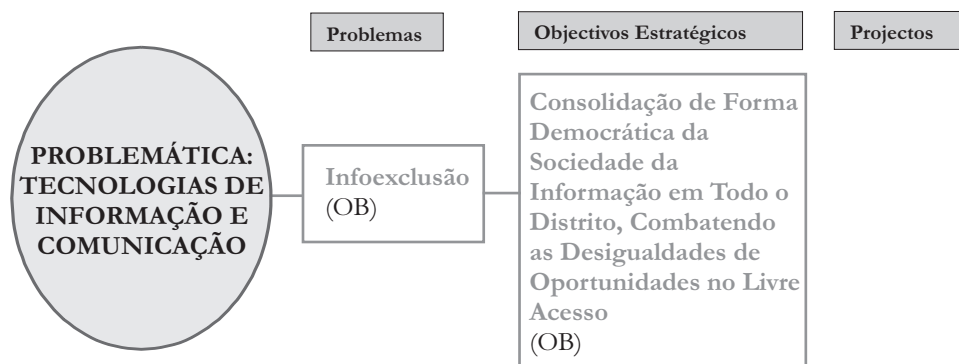


Neste âmbito, pode dizer-se que as questões relativas à Sociedade do Conhecimento e da Informação ainda estão distantes da maior parte dos cidadãos, sendo necessário (re)pensar estratégias para uma mais eficaz implementação dos objectivos que se encontram subjacentes à sua expansão, como previsto na Estratégia de Lisboa.

Estas constatações remetem ainda para a importância de reflectir como se está a efectuar a implementação/ expansão das TIC nas Escolas que, mesmo quando equipadas, respondendo aos indicadores de execução, mantêm os computadores e a sua utilização distantes dos seus directos utilizadores. Os próprios currículos escolares necessitam de ser analisados e reorientados, tendo em conta os objectivos da Sociedade da Informação e do Conhecimento. Assim, para que o acesso ao conhecimento seja possível é necessário aceder à informação e para tal dispor dos recursos e formação necessários.

Por outro lado, não foi possível distinguir qualquer referência às necessidades das pessoas com deficiência, nesta área, como refere a directriz. Este problema foi trabalhado com maior aprofundamento apenas em Oliveira do Bairro, onde foi possível definir um objectivo estratégico como contributo para a sua resolução, enunciado da seguinte forma: **consolidação de forma democrática da sociedade da informação em todo o distrito, combatendo as desigualdades de oportunidades no livre acesso**. Contudo, não foram indicados projectos para operacionalizar este objectivo.

Figura 9. Representações Relativas à Problemática das TIC



Fonte: Análise de Conteúdo dos resultados obtidos nos Workshops - Processo de Participação PNAI 2003-2005



b) Criar políticas destinadas a evitar rupturas em condições de existência susceptíveis de conduzir a situações de exclusão, nomeadamente no que se refere aos casos de sobreendividamento, à exclusão escolar ou à perda de habitação.

Tal como se constatou, através da percepção generalizada de agravamento de uma série de situações, como o desemprego, as baixas qualificações, a persistência de dificuldades de acesso à saúde, à educação, à habitação, entre outras, a questão da prevenção dos riscos de exclusão é ainda uma tarefa muito árdua a levar a efeito em Portugal.

Assim, as políticas em curso destinadas a evitar rupturas em condições de existência susceptíveis de conduzir a situações de exclusão, nomeadamente no que se refere aos casos de sobreendividamento, à exclusão escolar ou à perda de habitação, como o recomendava esta directriz parecem longe de atingir os seus objectivos.

As referências existentes, que podem enquadrar-se neste objectivo, em quatro das sete regiões de realização dos *workshops* demonstram que, de facto, a prevenção dos riscos não está a efectivar-se:

- Na região de Macedo de Cavaleiros (Distrito de Bragança e Vila Real) é identificada a manutenção de situações de **pobreza e exclusão social**, agravada pela ideia de que **as necessidades da população não são tidas em conta** e em Peniche (região Oeste) a **pobreza geracional**.
- Por outro lado, as questões ligadas ao **isolamento geográfico e solidão dos idosos** são consideradas como situações de exclusão social, em Macedo de Cavaleiros, Oliveira do Bairro e Cascais.



Objectivo 3. Actuar em favor dos mais Vulneráveis

a) Favorecer a integração social das mulheres e dos homens susceptíveis de se confrontarem com situações de pobreza persistente, devido, nomeadamente à sua deficiência ou à sua pertença a um grupo social com dificuldades de inserção especiais, como as que afectam os imigrantes

As referências a partir dos resultados dos workshops, que se podem enquadrar melhor nesta directriz, relacionam-se com a existência de problemas especificamente ligados à **imigração ilegal** (2), que impossibilita os imigrantes de acederem aos seus direitos. Estas questões surgiram em Macedo de Cavaleiros e Cascais e uma referência à **emigração**, também em Macedo de Cavaleiros.

Em seguida, um sub-grupo em Macedo de Cavaleiros, aprofundou o problema da **emigração**, que considerou ter repercussões ao nível do desenvolvimento de toda a região, enunciando **causas estruturais**, como a economia do País, a falta de oportunidades de emprego ou a existência de empregos precários e causas de carácter mais **individuais** como as baixas qualificações escolares e profissionais e a falta de expectativas em relação ao futuro.

Figura 11. Representações Relativas à Problemática das Migrações



Fonte: Análise de Conteúdo dos resultados obtidos nos Workshops -
Processo de Participação PNAI 2003-2005

b) Tender para a eliminação das situações de exclusão social que atingem as crianças e dar-lhes todas as oportunidades de uma boa inserção social.

Esta directriz que apela à eliminação das situações de exclusão social das crianças, permanece com obstáculos à sua concretização, pois continuam a persistir situações de:

- **Negligência e desrespeito pela infância e juventude** (3), referidas em Vila Nova de Famalicão, Macedo de Cavaleiros e Oliveira do Bairro.
- **Trabalho infantil** (2), evidenciado em Vila Nova de Famalicão e Oliveira do Bairro, enquanto em Peniche foi referida a proliferação de amas ilegais. Estas situações já assinaladas no objectivo 1, não podem deixar de ser referidas também neste contexto, pois indiciam a inexistência de esforços suficientes no sentido de proporcionar todas as oportunidades de inserção social às crianças. Por outro lado, o problema do trabalho infantil liga-se aos de insucesso, absentismo e abandono escolares precoces, também já referidos no âmbito do Objectivo 1.
- **Abuso sexual de menores e delinquência juvenil**, foram referidos em Portimão e,
- **Insuficiência de actividades de tempos livres para crianças e jovens** salientadas no *workshop* de Peniche.

Em termos de aprofundamento (ficha 2), já com a preocupação de focalização nos problemas mais urgentes, um foi considerado grave, em 6 das 7 regiões de realização dos *workshops* (Cascais, Vila Nova de Famalicão, Macedo Cavaleiros, Peniche, Portimão e Reguengos de Monsaraz) e remete para uma incapacidade sistemática de garantir todas as oportunidades de uma boa inserção social às crianças e jovens, comprometendo o próprio futuro:

- **O insucesso e abandono escolar precoce**, problema que parece ser transversal ao País e que possui várias causas, complexas e interligadas:
 - ▶ **Ao nível estatal/ sector da Educação**, foram referidas causas que radicam no próprio **sistema de ensino**, isto é, no modelo educativo existente de uma escola industrializada e com manifesta falta de flexibilidade ao nível curricular, originando desadequação da escola às necessidades e expectativas dos jovens. Relativamente às **escolas**, são ainda visíveis quer a falta de apoio extra-curricular adequado às situações concretas, quer a falta de apoio psicossocial nos estabelecimentos de ensino. Outras causas apontadas centraram-se nos **professores**, considerando que possuem má preparação pedagógica e metodológica e até falta de envolvimento na escolaridade dos alunos.
 - ▶ **Ao nível familiar**, foi referida a existência de uma cultura que desvaloriza a



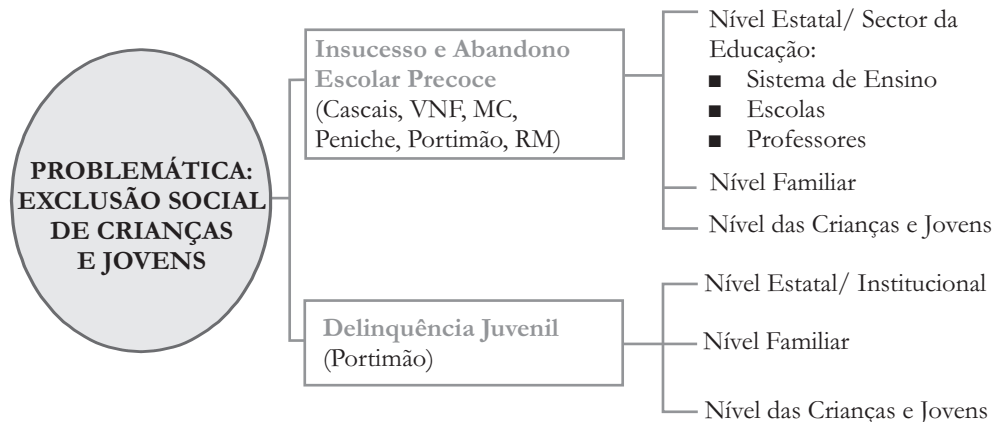
educação e privilegia o trabalho, observável através de situações de trabalho infantil e também a existência de vulnerabilidades que fragilizam o enquadramento social das crianças e jovens, como o alcoolismo, as disfuncionalidades familiares, os baixos recursos familiares e a falta de condições de habitabilidade. O facto de muitas vezes, crianças e jovens ficarem entregues a si próprios, observando-se, portanto, falta de envolvimento dos pais na escolaridade dos filhos, constitui também um factor relevante para o insucesso e o abandono escolar.

- ▶ **Ao nível das crianças e jovens**, as principais causas prendem-se com o desejo de autonomia e independência económica por parte dos jovens, o desinteresse e as baixas expectativas em relação à escola, ou com dificuldade de aprendizagem e consumos de tóxicos.

Na região de Portimão, o aprofundamento dos problemas passou ainda pelas questões ligadas à **delinquência juvenil**, para a qual foram referidas causas que remetem essencialmente para:

- ▶ **O nível familiar**, nomeadamente problemas familiares, de entre os quais se destacaram a falta de responsabilidade face aos filhos.
- ▶ **O nível estatal/ institucional**, responsável pela falta de respostas ao nível da prevenção primária.
- ▶ **Ao nível das crianças e jovens**, as principais causas prendem-se com o abandono e insucesso escolar.

Figura 6. Representações Relativas à Problemática da Saúde



Fonte: Análise de Conteúdo dos resultados obtidos nos Workshops - Processo de Participação PNAI 2003-2005



A figura anterior permite dar conta de uma complexidade de causas e actores envolvidos quer relativamente aos problemas em referência, quer também na procura de soluções:

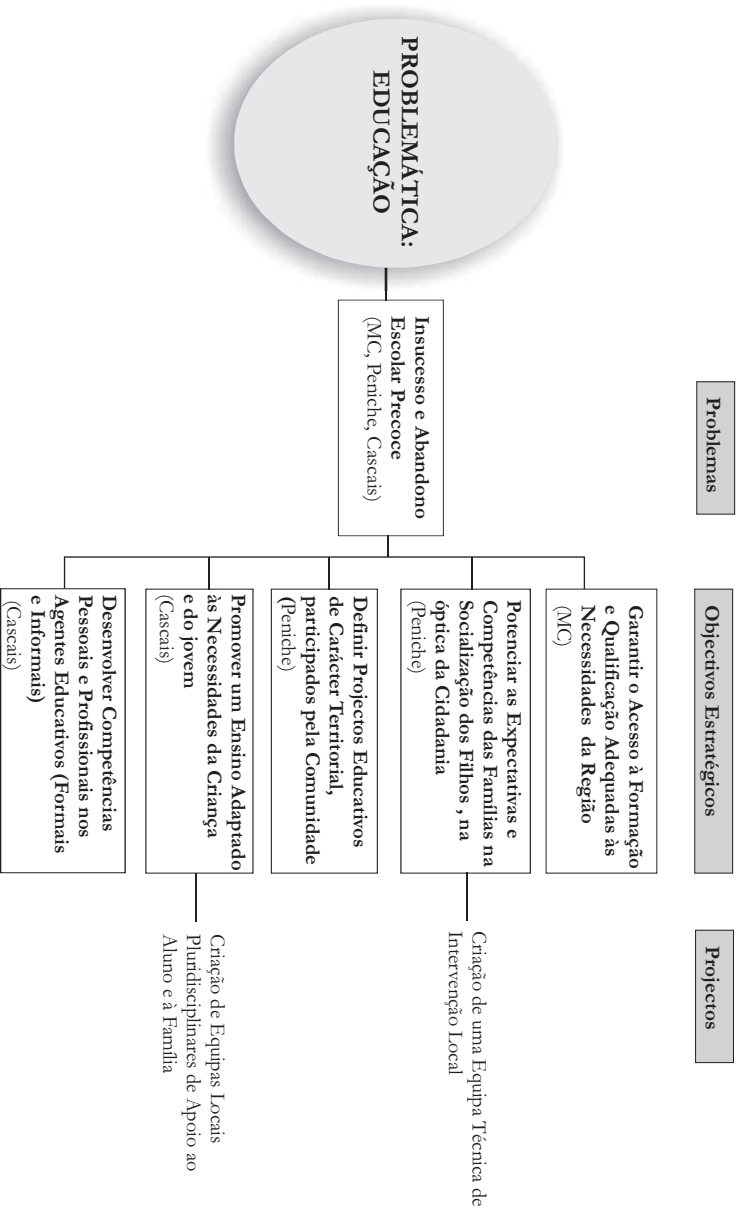
- O Estado, isto é, sector da Educação corporizado pela instituição Escola, foi encarada como uma das principais responsáveis pela promoção da segregação e exclusão de crianças e jovens ao conseguir repeli-las para fora do seu sistema, parecendo incapaz de medidas atractivas de inclusão, cumprindo aquela que deve ser a sua função. Tal repulsão assenta, de acordo com as perspectivas dos participantes nos workshops, no sistema de ensino promovido (pouco flexível e desajustado das necessidades e expectativas do seu público), na falta de apoios escolares adequados às situações e ainda na falta de investimento dos próprios professores.
- Às famílias foi também imputada parte das responsabilidades, na medida em que, em geral, veicula valores de desvalorização da aprendizagem escolar/ académica e de promoção do trabalho e/ ou, muitas vezes, por dificuldades económicas, deixam as crianças e jovens entregues a si próprios.
- As próprias crianças e jovens não escaparam a esta co-responsabilização evidenciada pelos discursos técnicos, na medida em que, além de permeáveis à veiculação de valores inerente à socialização primária, eles são também permeáveis à socialização secundária, efectuada pela escola e absorvem os valores associados à “repulsão ou segregação”, através do desinteresse, das baixas expectativas face à escola e ao seu próprio futuro, caminhando tantas vezes, rumo à marginalidade e à delinquência juvenil.

Para a resolução do problema do insucesso e do abandono escolar precoce, surgiram três propostas:

1. **Garantir o acesso à formação e qualificação adequadas às necessidades da Região**, foi o objectivo estratégico fundamental enunciado em Macedo de Cavaleiros, contudo, sem referência a projectos para o concretizar.
2. **Potenciar as expectativas e competências das famílias na socialização dos filhos, na óptica da cidadania e definir projectos educativos de carácter territorial participados pela comunidade**, foram os objectivos referidos em Peniche, a concretizar através do que consideraram como um projecto inovador a criação de uma equipa técnica de intervenção local.
3. Em Cascais, os participantes definiram também dois objectivos estratégicos: **promover um ensino adaptado às necessidades individuais da criança e do jovem e desenvolver competências pessoais, sociais e profissionais nos agentes educativos (formais e informais)**, através da criação de equipas locais pluridisciplinares de apoio ao aluno e à família.



Figura 13. Objectivos Estratégicos e Projectos no Âmbito do Insucesso e Abandono Escolares



Fonte: Análise de Conteúdo dos resultados obtidos nos Workshops – Processo de Participação PNAI 2003-2005

c) Desenvolver ações globais a favor dos territórios confrontados com a exclusão.

Relativamente a esta problemática, a dos territórios confrontados com a exclusão, não se verificaram contributos significativos no âmbito dos workshops em análise.

Objectivo 4. Mobilizar o conjunto dos intervenientes

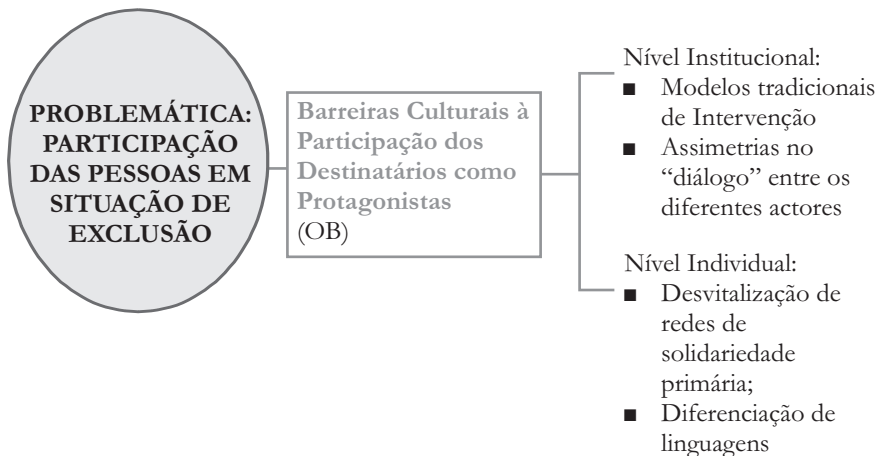
a) Promover, de acordo com as práticas nacionais, a participação das pessoas em situação de exclusão, nomeadamente sobre a sua situação e sobre as políticas e acções desenvolvidas em sua intenção

Face a esta questão da mobilização do conjunto dos intervenientes, nomeadamente no caso da participação das pessoas em situação de exclusão, sobre a sua situação e sobre as políticas e acções desenvolvidas em sua intenção, o que se pode dizer é que não tem havido, ao nível nacional, quaisquer práticas neste sentido.

E este problema foi levantado apenas numa das regiões (Oliveira do Bairro), na qual se reconheceu claramente a existência das **barreiras culturais à participação dos destinatários como protagonistas**.

Ao aprofundar esta questão (Ficha 2), um sub-grupo de trabalho, em Oliveira do Bairro, considerou que as causas deste problema, radicam em modelos tradicionais de intervenção centrados nas "respostas tipo/ viáveis e possíveis", na desvitalização de redes de solidariedade primária e de conhecimento social e na fragmentação de lógicas, diferenciação de linguagens e reforço das assimetrias no "diálogo" entre os diversos actores.

Figura 14. Representações Relativas à Problemática da Participação das Pessoas em Situação de Exclusão



Fonte: Análise de Conteúdo dos resultados obtidos nos Workshops -
Processo de Participação PNAI 2003-2005



b) Assegurar a integração da luta contra as exclusões no conjunto das políticas através, nomeadamente:

- Da mobilização conjunta das autoridades a nível nacional, regional e local, no respeito das respectivas competências;

- Do desenvolvimento dos procedimentos e estruturas de coordenação adequados;

Esta directriz remete para questões que parecem estar a montante das intervenções dos técnicos locais, mais directamente confrontados com a execução dessas políticas, portanto não foram identificados contributos no sentido de assegurar a integração da luta contra as exclusões no conjunto das políticas.

c) Promover o diálogo e a parceria entre todos os intervenientes públicos e privados em causa, através, nomeadamente:

- Da implicação dos parceiros sociais, das organizações não governamentais e das organizações de serviços sociais, no respeito das respectivas competências em matéria de luta contra as exclusões;

- Do incentivo à responsabilização e à acção por parte de todos os cidadãos na inclusão social;

- Do incentivo à responsabilização social das empresas.

Neste âmbito de mobilização foi possível dar conta do esforço que alguns níveis locais estão a efectuar, mas enfrentando ainda três tipos de problemas ou vulnerabilidades, como sejam:

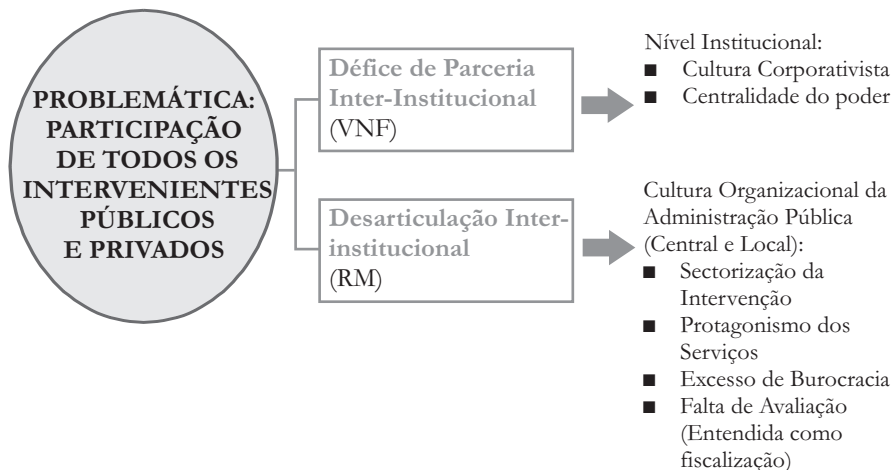
- **Questões relativas à dificuldade de mobilização de parceiros e de articulação inter-institucional** (4), preocupações discutidas em Vila Nova de Famalicão, Oliveira do Bairro, Cascais e Reguengos de Monsaraz⁶;
- **Falta de formação inicial e contínua dos técnicos** (i.é. a ausência de uma linguagem comum), referida em Peniche;
- **Ausência de responsabilidade social das empresas (médias e grandes)**, também referida apenas em Peniche.

Em termos de aprofundamento, um dos grupos da região de Vila Nova de Famalicão considerou prioritário resolver o problema do **défice de parceria inter-institucional**, cuja causa principal radica na prevalência de uma cultura corporativista, aliada a questões de centralização do poder. Enquanto os participantes da Região Alentejana referiram a **desarticulação ou as dificuldades de articulação inter-institucional** como um dos factores conducentes a problemas e necessidades sentidas pelos grupos

⁶ Neste workshop foi o sub-grupo que trabalhou o diagnóstico, objectivos e projectos relativos aos grupos alvo que optou por se centrar nesta problemática da falta de articulação inter-institucional e como surge na perspectiva das vulnerabilidades que enquadram as intervenções optou-se por colocá-la neste Objectivo e Directriz.

vulneráveis e simultaneamente como um obstáculo na resolução dos mesmos. Estes participantes consideram que os decisores das Instituições públicas necessitavam de ter maior conhecimento da missão, das atribuições e das competências de outras instituições/ serviços locais, com vista à efectiva articulação e integração de recursos para a resolução dos problemas comuns e respectivas necessidades dos cidadãos.

Figura 15. Representações Relativas à Problemática da Participação de Todos os Intervenientes Públicos e Privados



Fonte: Análise de Conteúdo dos resultados obtidos nos Workshops - Processo de Participação PNAI 2003-2005

Esta figura espelha algumas reflexões e questionamentos subjacentes ao trabalho em parceria: por um lado, esteve presente nos discursos a sua inevitável necessidade e, por outro, as dificuldades e exigências que este tipo de trabalho requer a técnicos, decisores e entidades/ instituições ou organizações.

De acordo com os representantes de Vila Nova de Famalicão, as principais dificuldades referidas prendem-se essencialmente com a persistência de uma cultura de trabalho corporativista e uma grande dificuldade de partilha ou centralização do poder de decisão. No mesmo sentido, os participantes de Reguengos de Monsaraz consideraram que a cultura organizacional da administração pública, se caracteriza por intervenções sectorizadas, ou seja, pelo desenvolvimento de actividades pouco integradas entre os vários serviços e até fragmentada no próprio território, verificando-se também o “culto da personalidade ou excessivo protagonismo” dos serviços, um excesso de burocracia, assim como a inexistência de avaliação dos serviços e/ ou produtos e da qualidade dos mesmos o que na maioria das vezes, não permite a mais correcta e eficaz rentabilização



dos recursos disponíveis no território.

Estas reflexões assentaram em percepções e experiências de trabalho em parceria, nomeadamente o fraco nível de mobilização e participação de diferentes entidades públicas e privadas, no âmbito, por exemplo, das parcerias de redes sociais locais, nas quais, em geral, é mais fácil motivar e mobilizar os técnicos que os decisores e estes são elementos imprescindíveis para uma abordagem de parceria eficaz e eficiente, abordagem que surge também recomendada no próprio Relatório Conjunto Sobre a Inclusão Social (2003: 213)⁷

Neste âmbito, foi considerado prioritário, pelo grupo de trabalho da região de Vila Nova de Famalicão, o problema do défice de cultura de parceria inter-institucional. Para resolução deste problema, o grupo consensualizou o objectivo estratégico de **garantir a incorporação dos princípios da Rede Social aos diferentes níveis, pelos Ministérios envolvidos, com vista à generalização de uma cultura de parceria**, através: a) da produção e disseminação de conhecimento no âmbito do planeamento, participação e parcerias e b) da constituição de uma Comissão aos níveis Distrital e Nacional (garantindo a aplicação dos princípios da Rede Social).

Deve dizer-se ainda que a discussão em torno deste objectivo estratégico que o grupo considerou como estruturante para se poderem vir a desenhar projectos transversais, capazes de resolverem os problemas detectados, levou ainda a outras conclusões tais como:

- i. Importa que as parcerias locais se consolidem no sentido de as orientações patentes nos Planos de Desenvolvimento Sociais concelhios poderem integrar-se nos planos de acção das diversas entidades parceiras.
- ii. Importa criar medidas que promovam a parceria local activa, com vista à responsabilização de todos os agentes (públicos, privados, sociedade civil, pessoas em situação de exclusão...), no âmbito do desenvolvimento local.
- iii. Salientou-se um constrangimento que importa ultrapassar: a Rede Social não é considerada como uma prioridade para parceiros, nomeadamente como a Saúde, a Educação e o Emprego, impossibilitando assim um planeamento e uma intervenção territorial verdadeiramente integradas.

Também para os actores da região Alentejana e de forma complementar, a filosofia subjacente ao Programa Rede Social, se afigurou como uma potencialidade estratégica

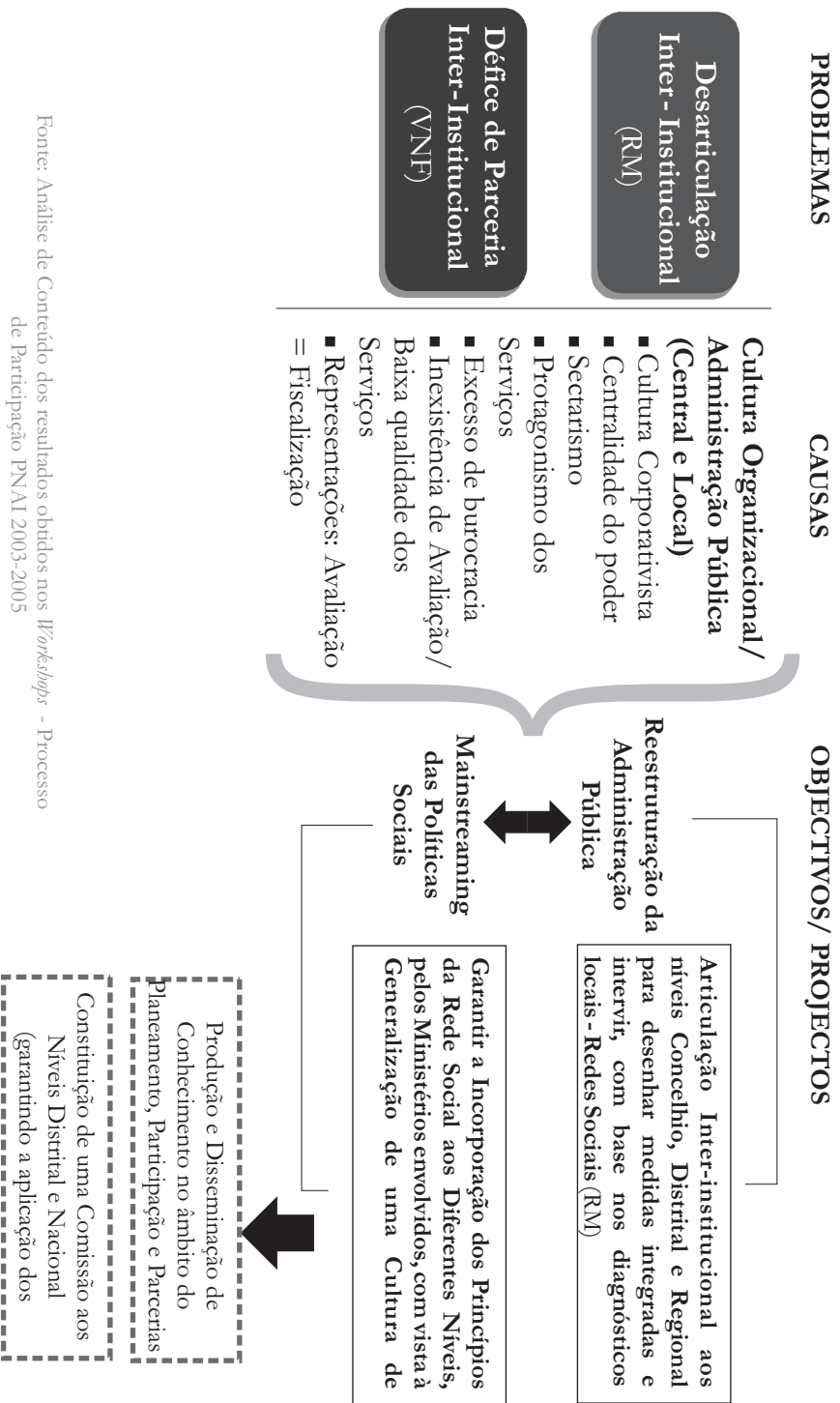
⁷ Cf. Relatório Conjunto sobre a Inclusão Social, que sintetiza os Resultados da Análise dos Planos de Acção Nacionais para a Inclusão (2003-2005), Bruxelas, COM (2003) 773 Final.

para ultrapassar as práticas vigentes dos serviços da administração pública, na medida em que se tratam de estruturas onde todos os actores públicos e privados, devem consensualizar estratégias comuns e integradas para os respectivos territórios e impulsionar os serviços para a sua execução. Portanto, os participantes indicaram como um objectivo estratégico para a Região a *“articulação das instituições ao nível Concelhio, Distrital e Regional, com vista a intervir e a desenhar medidas de política integradas (na perspectiva das problemáticas e também dos grupos-alvo) que respondam às respectivas necessidades, com base em diagnósticos locais (efectuados e a efectuar, como previsto pelas Redes Sociais)”*.

A leitura conjunta das duas propostas permite tornar perceptível que é imprescindível fomentar o diálogo, a comunicação e a participação nos dois sentidos, Central Local e Local Central, reclamando os vários níveis, as respectivas articulações e integrações inter-sectoriais, tendo presente um objectivo comum: a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, visando particularmente a inclusão dos mais desfavorecidos.



Figura 16. Objectivos Estratégicos e Projectos relativos à participação de Todos os Interventientes Públicos e Privados



Fonte: Análise de Conteúdo dos resultados obtidos nos *Workshops* - Processo de Participação PNAI 2003-2005



4. GRUPOS VULNERÁVEIS

Dos Diagnósticos Locais à Definição de Projectos Estruturantes

O risco de pobreza continua a ser um fenómeno extenso em Portugal. A extensão e intensidade de situações particularmente graves de pobreza persistente, evidencia contornos diversificados, coexistindo situações tradicionais de pobreza a par das novas configurações, resultantes de processos de modernização desiguais, particularmente mais problemáticas pela sua desinserção e exclusão social. Por conseguinte, existem regularidades e semelhanças que permitem a identificação e a classificação de situações típicas em termos de conjugação de factores que impedem a participação social e que confluem para a formação de grupos sociais vulneráveis. O presente capítulo sistematiza os resultados obtidos nos workshops relativos à abordagem por grupos sociais vulneráveis nas regiões ou Distritos em análise, que permitiram delinear um breve diagnóstico dos problemas e necessidades sentidas e efectuar algumas propostas de soluções ou projectos. Nos workshops realizados, observou-se uma regularidade territorial (100%) quanto à identificação de alguns grupos vulneráveis e/ou em situação de risco sem respostas ou com respostas insuficientes face às necessidades existentes, a saber:

- Imigrantes;
- Minorias culturais;
- Idosos;
- Dependentes (Toxicodependentes: alcoólicos e toxicodependentes; Deficientes; Idosos e Pessoas com doença mental);
- Crianças e jovens em risco;
- Desempregados de Longa Duração;
- Vítimas de violência.

Por outro lado, em cerca de 70% a 85% dos workshops os participantes acrescentaram ainda os seguintes grupos vulneráveis e/ou em situação de risco sem respostas ou com respostas insuficientes na(o) Região / Distrito em análise:

- Pessoas com baixas qualificações – Regiões do Alto Douro, Trás-os-Montes e Algarve, Distritos de Lisboa, Braga e Leiria.
- Famílias monoparentais – Regiões do Alto Douro, Trás-os-Montes, Algarve e Alentejo, Distritos de Lisboa, Braga e Aveiro.
- Pessoas portadoras de HIV – Regiões do Alto Douro, Trás-os-Montes e Algarve, Distritos de Lisboa, Braga e Leiria.



- Ex-reclusos – Regiões do Alto Douro, Trás-os-Montes e Algarve, Distritos de Aveiro, Braga e Leiria.
- Jovens entre os 12-16 anos com abandono escolar – Regiões do Alto Douro, Trás-os-Montes e Algarve, Distritos de Lisboa, Aveiro e Leiria.

O quadro que em seguida se apresenta permite dar conta das representações dos participantes relativamente aos grupos vulneráveis sem respostas ou com respostas insuficientes aos diferentes níveis locais.

Quadro 10. Grupos em Situação de Vulnerabilidade Sem Respostas ou Com Respostas Insuficientes ao Nível Local

Grupos sem resposta e com respostas locais insuficientes		Locais Workshops							
		Cas	VNF	MC	OB	Pen	Por	RM	%
Imigrantes (Legais e ilegais)									100,0
Minorias Culturais (comunidade cigana)									100,0
Idosos									100,0
Idosos isolados (geograficamente, familiar)									14,3
Idosos com adição medicamentosa									100,0
Dependentes	Toxicodependentes	Toxicodependentes e ex-tóxicodependentes							100,0
		Alcoólicos							100,0
		Crianças e familiares de indivíduos com comportamentos aditivos							14,3
	Idosos dependentes (incluindo doenças neurológicas: Parkinson e Alzheimer)								100,0
	Deficientes								100,0
	Grandes dependentes (doentes em fase terminal, entre outros)								28,6
	Pessoas com necessidades de Cuidados continuados								28,6
	Pessoas com doença mental								100,0
	Pessoas portadoras de HIV (idosos ou em estado terminal)								71,4
	Crianças e Jovens em Risco	Crianças em risco (0-3anos; 4-6anos; 6-12 anos)							
Jovens em risco (12 - 18)								100,0	
Mães adolescentes								57,1	
Jovens entre os 12 - 16 anos com abandono escolar								71,4	
Jovens com insucesso escolar								14,3	
Jovens dos 12-18 anos sem equipamentos ATL / espaços para tempos livres								42,9	
Jovens à procura de 1º emprego								28,6	
Jovens qualificados com dificuldades de integração na vida activa								14,3	
Pessoas com baixas qualificações	Pessoas jovens e adultos com baixa escolaridade, formação e/ou qualificação								71,4
	Analfabetos								14,3
Desempregados e DLD	Desempregados de Longa Duração								100,0
	Desempregados (mulheres, jovens e adultos)								42,9
	Adultos com emprego sazonal (desemprego sazonal)								28,6
Famílias em situação de vulnerabilidade	Famílias / indivíduos em situação de carência (económica, habitacional)								57,1
	Famílias monoparentais (c/ baixos rendimentos, sem apoio)								85,7
	Famílias multiproblemáticas / disfuncionais								28,6
Vítimas de violência (vítima e agressor)									100,0
Sem Abrigo									57,1
Ex-recluso									71,4
Indivíduos ligados à Prostituição									57,1
Outros	Pessoas sem apoio de retaguarda								14,3
	Arrumadores de automóveis								14,3
	Pessoas / famílias "subsídio-dependentes" dos serviços								14,3
	Desarticulação inter-institucional								14,3

Fonte: Análise de Conteúdo dos resultados obtidos nos *Workshops* -
Processo de Participação PNAI 2003-2005

Como se pode observar a partir do quadro, para algumas Regiões/ Distritos, os participantes ao identificarem (através de Brainstorming) alguns dos grupos atribuíram-lhes designações consonantes quer com problemas e necessidades específicas, quer com a dimensão que assumem nos respectivos territórios e com as preocupações dos técnicos locais. Observem-se os seguintes exemplos:

- Crianças e Jovens em Risco – em alguns locais os participantes destacaram como grupos vulneráveis as “mães adolescentes”, os “jovens dos 12-18 anos sem equipamentos ATL/tempos livres” e “jovens à procura do 1º emprego”. Refira-se que estes dois últimos grupos foram referidos nos workshops de Vila Nova de Famalicão, Macedo de Cavaleiros e Oliveira do Bairro, onde alterações familiares e do mercado de emprego vêm originando novas realidades e necessidades locais, à semelhança dos grandes centros urbanos;
- Desempregados – enquanto os participantes de Vila Nova de Famalicão, Macedo de Cavaleiros e Oliveira do Bairro enfatizam a situação das mulheres, jovens e adultos, os participantes de Peniche e Portimão ressaltam a situação de indivíduos com emprego sazonal, predominantes nos sectores de actividade característicos nestes territórios, respectivamente a Pesca e o Turismo;
- Sem abrigo – apesar de a literatura afirmar tratar-se de um grupo que se fixa essencialmente nas grandes cidades, os participantes salientaram a sua importância, nomeadamente em Portimão (Faro) e Oliveira do Bairro (Aveiro), considerando que se vai tornando cada vez mais visível nestas cidades;
- Indivíduos ligados à prostituição (principalmente as mulheres) – foram referidos pelos participantes dos workshops de Vila Nova de Famalicão, Macedo de Cavaleiros, Oliveira do Bairro e Peniche.
- As famílias / indivíduos em situação de carência (nomeadamente económica e habitacional) – assumiram destaque nos discursos dos actores presentes nos workshops de Cascais, Vila Nova de Famalicão, Oliveira do Bairro e Peniche.

Por outro lado, verifica-se diferenciação territorial quanto à **existência de respostas / medida de política** para fazer face aos problemas e necessidades de alguns grupos vulneráveis. O quadro que se segue permite salientar os grupos sociais mais vulneráveis e para os quais, de acordo com os participantes nos workshops, não existem respostas ou soluções que respondam aos seus problemas e necessidades.



Quadro 11. Grupos em situação de vulnerabilidade sem respostas locais

Grupos sem resposta local		Locais Workshops						
		Cas	VNF	MC	OB	Pen	Por	RM
Imigrantes	Em situação de ilegalidade							
	Idosos							
Dependentes e grandes dependentes	Pessoas com doença mental							
	Toxicodependentes							
	Alcoólicas							
	Grande dependentes (doentes em fase terminal, entre outros)							
	Pessoas portadoras do HIV							
Minorias Culturais								
Indivíduos ligados à prostituição								
DLD (> 45 anos, mulheres na agricultura, outros)								
Famílias em situação de vulnerabilidade - monoparentais								
Jovens em Risco - Mães adolescentes								
Vítimas de Violência - Agressores								
Ex-reclusos								
Outros	Pessoas sem apoio de retaguarda							
	Pessoas / famílias "subsídio-dependentes" dos serviços							

Fonte: Análise de Conteúdo dos resultados obtidos nos *Workshops* - Processo de Participação PNAI 2003-2005

Ao estabelecer comparações entre alguns destes resultados e os Instrumentos disponíveis no PNAI 2003-2005, particularmente dirigidos a estes grupos alvo, observa-se a inexistência de medidas de política específicas para os referidos grupos, o que indicia necessidade de reflectir sobre as soluções a preconizar simultaneamente aos níveis locais e ao nível nacional.

Em seguida, solicitou-se aos participantes que priorizassem os grupos em situação de vulnerabilidade⁸ das respectivas Regiões/Distritos, com vista à realização de um breve diagnóstico e efectuassem propostas em termos de objectivos estratégicos e projectos estruturantes. Os grupos vulneráveis prioritários mais recorrentes foram as crianças e jovens em risco (referidos em 4 workshops), idosos isolados e/ou dependentes (4), imigrantes (3), pessoas alcoólicas (3) e, com menor significado, foram ainda referidas pessoas com doença mental, pessoas com baixa escolaridade, baixa formação e/ou qualificação.

⁸ Por cada workshop, solicitou-se aos participantes que seleccionassem um grupo vulnerável prioritário sem resposta local e dois prioritários com respostas insuficientes. Em alguns workshops foi possível priorizar mais um grupo. Em Cascais, os participantes optaram por realizar o diagnóstico detalhado para as crianças e jovens em risco apenas.

Quadro 12. Grupos em situação de vulnerabilidade prioritários ao nível local

Grupos vulneráveis prioritários	%
Crianças e jovens em risco	57,1
Idosos isolados e dependentes	57,1
Imigrantes	42,9
Alcoólicos	42,9
Pessoas com doença mental	28,6
Pessoas com baixa escolaridade	28,6
Desempregados de Longa Duração	14,3
Pessoas portadoras de HIV	14,3
Grandes dependentes	14,3
Desarticulação inter-institucional	14,3

Fonte: Análise de Conteúdo dos resultados obtidos nos Workshops -
Processo de Participação PNAI 2003-2005

O mapa seguinte ilustra os grupos considerados prioritários nas respectivas Regiões/Distritos em análise.

Figura 17. Grupos em situação de vulnerabilidade prioritários identificados por Região/Distrito



Fonte: Análise de Conteúdo dos resultados obtidos nos Workshops -
Processo de Participação PNAI 2003-2005



Segue-se o resultado da análise dos discursos dos participantes que deu origem a algumas pistas de diagnósticos territorializados, bem como algumas propostas de objectivos estratégicos e projectos estruturantes propostos pelos participantes para os grupos vulneráveis prioritários trabalhados. Refira-se que por razões de tempo ou inexistência de consenso entre os participantes, nem sempre foi possível propor projectos prioritários decorrentes dos objectivos estratégicos definidos.



CRIANÇAS E JOVENS EM RISCO

As crianças e jovens em risco constituíram um dos grupos referido em todos os workshops, como se observou anteriormente e considerado em vários Distritos como um grupo vulnerável que deve continuar como prioridade quer em termos de intervenção local, quer em termos de concepção de medidas de política nacionais.

Com vista à elaboração do diagnóstico os participantes em Vila Nova de Famalicão e em Oliveira do Bairro consensualizaram a terminologia “Menores em Risco” , enquanto os de Cascais preferiram a designação “Crianças e Jovens em Risco” . Em Peniche os participantes centraram a atenção nos “jovens entre os 11 e os 15 anos” considerando que o principal problema é o abandono escolar precoce.

O diagnóstico global efectuado nestes workshops tornou perceptível a identificação de distintos problemas e necessidades das crianças e jovens, de acordo com as suas etapas de desenvolvimento e em relação com a Família, a Escola e o Estado. A insuficiência de cuidados primários/ básicos, os maus tratos físicos e psicológicos, a negligência familiar, o insucesso e o absentismo escolar, o trabalho infantil, o abandono escolar precoce, a marginalidade e a gravidez na adolescência, são alguns dos principais problemas que possuem causas complexas e interligadas, aos seguintes níveis:

- **Nível Familiar** – foram salientados factores como a pobreza; o desemprego e a precaridade do emprego; doenças como o alcoolismo e a toxicod dependência; fragilidade das “competências” parentais; agregados familiares concentrando problemas múltiplos (desemprego, alcoolismo, saúde, toxicod dependência, entre outros); falta de disponibilidade dos indivíduos, decorrente da sua instabilidade emocional, financeira e stress; representações negativas da escola e, conseqüente desvalorização da escolarização dos filhos; fraco envolvimento dos pais na escolaridade dos filhos pelos seus baixos níveis educacionais/ culturais e/ou pela incompatibilidade de horários laborais.
- **Nível do Estado** – o modelo educativo vigente, assente numa escola massificada, pouco flexível ao nível curricular e que se apresenta desajustada face às necessidades e expectativas dos jovens, das famílias e do mercado de trabalho. A desadequada oferta de equipamentos escolares que respondam às necessidades e expectativas das famílias e jovens, assim como espaços escolares pouco atractivos e/ ou degradados;
- **Nível das Crianças e Jovens** – fracas expectativas relativamente ao futuro

⁹ A Conceito decorrente do Decreto-lei n.º 314/78, 27 de Outubro – Organização Tutelar de Menores.

¹⁰ Actual conceito vigente no Decreto-lei n.º 147/99, 1 de Setembro – Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo.



nomeadamente quanto à sua integração no mercado de trabalho, especialmente ao nível local e desmotivação face a currículos escolares pouco atractivos e desadequados às suas competências.

Pode assim dizer-se que algumas das necessidades identificadas pelos participantes se inserem no objectivo de promover a participação no emprego e o acesso de todos aos recursos, direitos, bens e serviços, demonstrando a importância do reforço de medidas existentes e/ou do equacionamento de novas medidas.

Em termos genéricos as necessidades das crianças e jovens em risco realçadas pelos participantes nos workshops de Vila Nova de Famalicão, Oliveira do Bairro, Peniche e Cascais, as seguintes:

- Maior cobertura de equipamentos sociais para a 1ª infância espaços ocupacionais para os jovens;
- Adequabilidade dos horários das instituições e das respostas sociais aos horários de trabalho das famílias, remetendo para uma das dimensões da problemática da conciliação entre a vida familiar e a vida profissional;
- Aumento do número de Instituições de Acolhimento;
- Apoio formativo para os agregados familiares, no âmbito da promoção de competências pessoais;
- Prevenção de situações de crianças em risco, no sentido da identificação precoce de sinais de risco;
- Um novo modelo educativo, mais flexível, que aposte em respostas alternativas para o cumprimento da escolaridade obrigatória, nomeadamente em áreas como a educação cívica e sexual e em actividades lúdico desportivas;
- Adequabilidade dos espaços escolares às crianças e jovens;
- Equacionamento por parte da escola de processos de transição para a vida adulta;
- Flexibilidade do sistema no sentido de facilitar a parceria entre as escolas e as Instituições Locais.

O quadro seguinte apresenta maior detalhe relativamente às representações veiculadas pelos actores em relação aos problemas e necessidades deste grupo alvo.



Quadro 13. Problemas e Necessidades do Grupo Crianças e Jovens em Risco (Cascais, Vila Nova de Famalicão, Peniche e Oliveira do Bairro)

Problemas	Causas dos Problemas	Necessidades
O - 3 anos		
<ul style="list-style-type: none"> ■ Insuficiência dos cuidados primários / básicos (alimentação básica, higiene, saúde, atenção, integridade física, vestuário) parentais/ institucionais ■ Maus tratos físicos e psicológicos, abuso (geral) / negligência ■ Problemas de desenvolvimento 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Famílias / indivíduos com déficit / fragilidade de competência parentais e/ou formação básica ■ Desemprego / emprego precário ■ Falta de disponibilidade (mental /Stress/ saúde mental / emocional /financeira /tempo) ■ Fragilidade económica ■ Alcoolismo ■ Famílias disfuncionais e multiproblemáticas ■ Famílias com baixos níveis socioculturais 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Equipamentos sociais ■ Novos mecanismos legais de apoio à família no âmbito das políticas à mesma ■ Conciliação entre a vida familiar e profissional ■ Adequação dos horários das instituições à família ■ Instituição de acolhimento ■ Apoio à família ao nível da formação (competências familiares e pessoais) ■ Identificação precoce pelos técnicos dos sinais de risco com vista à prevenção)
3 - 12 anos		
<ul style="list-style-type: none"> ■ Absentismo escolar ■ Início de práticas de comportamentos desviantes ■ Insucesso escolar ■ Trabalho infantil ■ Problemas de desenvolvimento ■ Negligência familiar ■ Maus tratos físicos e psicológicos ■ Consumo de álcool ■ Contacto/ consumo de droga ■ Início da actividade sexual precoce 	<p>Além das anteriores causas encontram-se as seguintes:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Inadaptação do modelo escolar ■ Desvalorização e interesse da escola pela família / Representação simbólica da família pela escola ■ Maus tratos e/ou negligência ■ Espaços escolares desajustados e pouco atractivos face às expectativas ■ Modelo de organização social (organização do trabalho, poder meritocrático, valores, cultura, histórias de vida...) ■ Fracas expectativas futuras dos jovens 	<p>Além das anteriores necessidades encontram-se as seguintes:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Definição de projectos de vida (c/ a família) ■ Espaços escolares e material adequado; ■ Espaços ocupacionais ■ Respostas alternativas para cumprimento da escolaridade obrigatória ■ Educação sexual nas escolas
12 - 16 anos		
<p>Além dos anteriores Problemas acrescentam-se os seguintes:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Abandono escolar precoce ■ Modelos de referência ■ Marginalidade /comportamentos desviantes ■ Gravidez na adolescência 	<p>Além dos anteriores Problemas acrescentam-se os seguintes:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Fracas expectativas futuras dos jovens ■ Desajustamento das respostas escolares (insuficiência dos recursos especializados, Curriculuns e investimento na transição para a vida adulta) ■ Desmotivação dos jovens ■ Problemas individuais 	<p>Além das anteriores necessidades encontram-se as seguintes:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Novas estruturas de OTL ■ Novos modelos de educação com aposta em actividades lúdico desportivas ■ Trabalho interpares, através de mediadores ■ Implementação na escola de processos de preparação da transição para a vida adulta ■ Mecanismos de responsabilização e formação parental ■ Flexibilização do sistema que facilite a parceria entre a escola e as instituições locais (quadro legal)

Fonte: Análise de Conteúdo dos resultados obtidos nos Workshops - Processo de Participação PNAI 2003-2005

Os participantes nos workshops consensualizaram objectivos estratégicos e projectos estruturantes¹¹ para resolução das causas dos problemas e necessidades das crianças e jovens em risco, diagnosticados nas Regiões/ Distritos em análise, constantes no quadro seguinte:

¹¹ Estes nem sempre foram obtidos por constrangimentos vários, nomeadamente a insuficiência de tempo.



Quadro 14. Objectivos Estratégicos e Projectos Estruturantes para o Grupo Crianças e Jovens em Risco (Vila Nova de Famalicão, Peniche e Oliveira do Bairro)

	Projectos
1. Promover novas práticas nos serviços para a infância numa óptica de valorização da criança, introdução de "empowerment infantil" e envolvimento/ desenvolvimento da família (VNF)	'kit' criança feliz / bateria de instrumentos – boas práticas (VNF)
2. Garantir as necessidades básicas às famílias (OB)	Projecto integrado de intervenção precoce (Pen)
3. Garantir a participação dos indivíduos/ grupos no seu processo de inclusão (OB)	
4. Promover o desenvolvimento de competências pessoais, parentais e sociais (OB)	
5. Consolidar práticas de interacção entre a escola e as estruturas da comunidade (formação, económicas...) (Pen)	
6. Avaliar a intervenção da escola em função do tecido económico da comunidade envolvente / região adaptando os Curriculuns à mesma (Pen)	

Fonte: Análise de Conteúdo dos resultados obtidos nos Workshops - Processo de Participação PNAI 2003-2005

Comparando os objectivos estratégicos propostos no quadro acima referido, com os objectivos do Plano Nacional de Acção para a Inclusão, observa-se uma convergência de propostas com:

- a) Primeiro Objectivo Comum – Promover a participação no emprego e o acesso de todos aos recursos, aos direitos, aos bens e aos serviços, observem-se os objectivos 1 e 2 do quadro.
- b) Terceiro Objectivo Comum – Actuar em favor dos mais vulneráveis, neste se integram os objectivos 4, 5 e 6.
- c) Quarto Objectivo Comum – Mobilizar o conjunto dos Intervenientes, nomeadamente o objectivo 3, que surge em consonância com as orientações da Comissão Europeia no sentido do envolvimento e participação dos destinatários das medidas na sua concepção e implementação.

Esta constatação remete para a importância e necessidade duma articulação mais estreita entre o nível local e o nível central quanto aos objectivos a alcançar no âmbito do combate à pobreza e à exclusão social.



PESSOAS IDOSAS

Os fenómenos do envelhecimento, da urbanização, da litoralização da população e da transformação das actividades económicas implicam profundas alterações na vida dos cidadãos. As categorias “pessoas idosas” e “grandes idosos” apresentam grandes vulnerabilidades, principalmente quando se associa ao processo de envelhecimento a escassez de recursos económicos e a perda de autonomia.

As pessoas idosas foram consideradas pelos participantes de todas as Regiões/Distritos em análise como um grupo vulnerável prioritário, independentemente do meio em que estão inseridas, do maior ou menor grau de dependência física, social ou outra. O isolamento geográfico e social foi mencionado pelos participantes em todos os Workshops, reportando-se nomeadamente à Região do Alentejo, Sub-Região do Alto Douro e Trás-os-Montes. No entendimento dos participantes que analisaram estas duas últimas Regiões, a causa mais comum foi o êxodo rural, consequência de opções políticas definidas para o território nacional, de ausência de estratégias regionais e da falta de investimento económico nessas regiões. O isolamento sentido pelas pessoas idosas é, pois, um problema que denuncia uma fraca rede de sociabilidades e de suporte em termos de serviços locais, que conduz a sentimentos de solidão e de abandono. De acordo com os participantes este é um problema que se tem agravado nestas regiões devido também a um esvaziamento de suportes locais diários, até então existentes, por exemplo, o carteiro, a carrinha de venda de determinados produtos, etc.

Os problemas de saúde, dos quais se destacaram a má administração medicamentosa, causa de morte de uma percentagem importante de indivíduos e as situações de dependência vivenciadas por um considerável número de pessoas idosas, foram também problemas indicados pelos participantes.

Refira-se que em alguns workshops a dependência foi diagnosticada como um problema sentido sobretudo por este grupo, mas noutros, dado o elevado número de pessoas não idosas nesta situação e os problemas e necessidades específicas associadas, optaram pela designação “pessoas em situação de dependência /grandes dependentes” (pessoas com idades ≥ 75 anos). As fracas condições económicas, habitacionais e acessibilidades e a escassa oferta de respostas sociais e de serviços de proximidade, o analfabetismo e as baixas qualificações de um considerável número de pessoas idosas, foram também problemas apontados, que remetem ainda para a ausência de participação desta categoria social. Paralelamente, os participantes indicaram aos níveis da saúde, sociabilidades e redes de suporte, habitação e acessibilidades, respostas sociais e serviços de proximidade, algumas das necessidades mais sentidas pelas pessoas idosas, como sejam:



- Acompanhamento psico-social quer aos próprios, quer à família;
- Activação de redes comunitárias de suporte;
- Financiamento para a melhoria das condições habitacionais, ou seja financiamento direccionado para obras no interior das habitações, p.e. canalização, electricidade, etc, para melhoria das condições de habitabilidade nos alojamentos;
- Melhoria das acessibilidades quer em espaços urbanos públicos, quer privados, o que remete para um investimento na superação de barreiras arquitectónicas;
- Melhoria da qualidade das respostas e serviços sociais existentes;
- Intervenção integrada junto dos indivíduos e agregados.

Aos problemas e necessidades apresentadas, foram acrescentados outros factores interligados e que envolvem vários actores sociais:

- Próprios Indivíduos – baixos rendimentos e/ ou baixas reformas; recusa de apoio formal e informal, decorrente, muitas das vezes, do não reconhecimento da sua situação de fragilidade;
- Nível familiar – Incapacidade das famílias para responderem às necessidades das pessoas idosas, nomeadamente em situações de emigração, de baixos ou médios rendimentos, de inflexibilidade dos horários de trabalho e de uma fraca oferta de serviços de proximidade, qualificados e a preços acessíveis;
- Nível Estatal – Insuficiência de respostas e serviços sociais integrados qualificados e a preços acessíveis, assim como de serviços de saúde para prevenção primária e situações de emergência.

Face ao diagnóstico efectuado, os participantes propuseram alguns objectivos estratégicos que por correspondência aos objectivos comuns do PNAI remetem para medidas de política no âmbito dos:

- Primeiro objectivo comum – Promover a participação no emprego e o acesso de todos aos recursos, aos direitos, aos bens e aos serviços, nomeadamente nas Directrizes:

1.1. b) Prevenir rupturas profissionais desenvolvendo a capacidade de inserção profissional graças à gestão dos recursos humanos, à organização do trabalho e à formação ao longo da vida

– Formar em gerontologia social todos os agentes que trabalham com pessoas idosas;



1.2 a) Organizar os sistemas de protecção social

– Aumentar a cobertura dos Serviços de Apoio Domiciliário Integrado (segurança social, autarquia, saúde, etc);

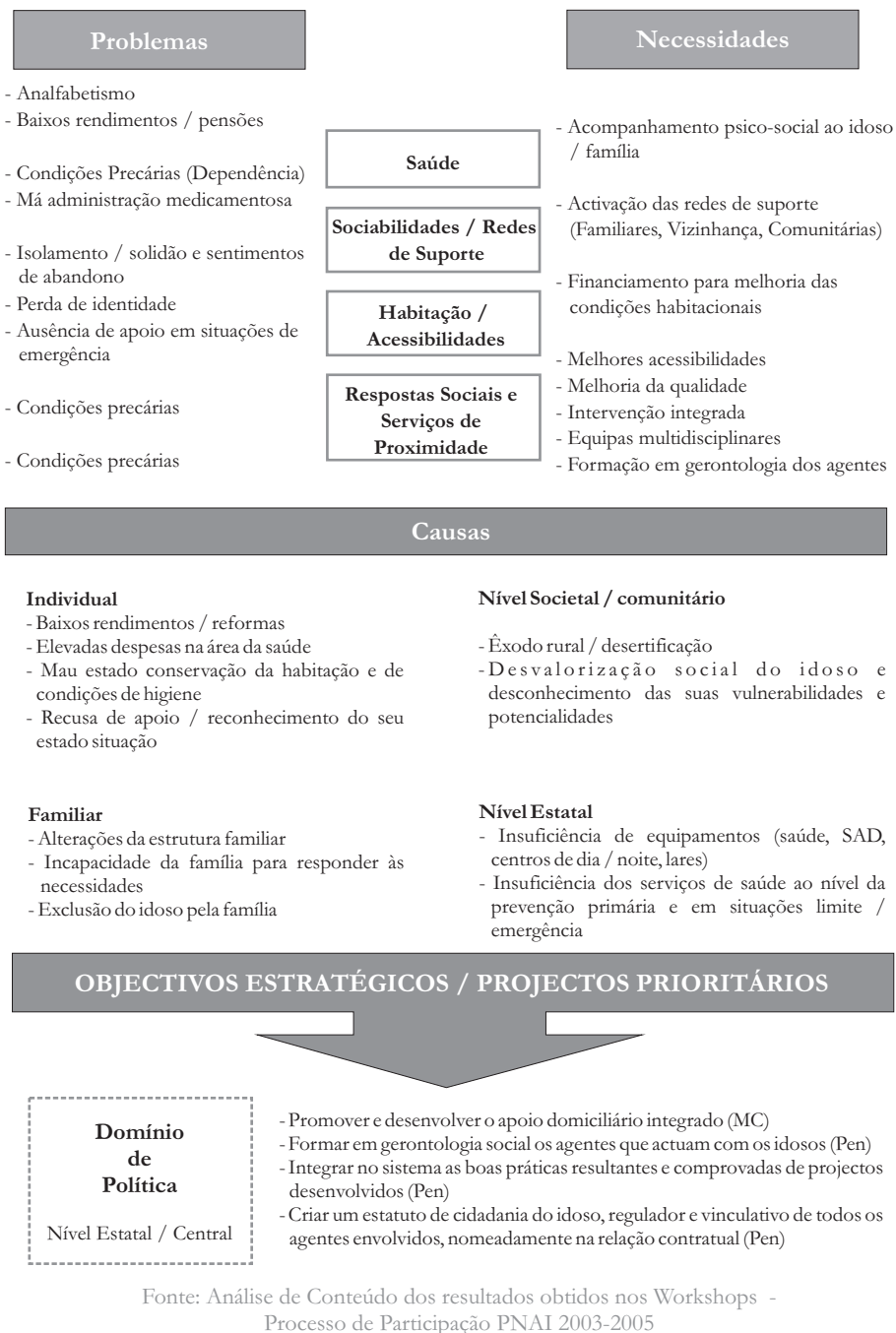
■ Terceiro objectivo comum – Actuar a favor dos mais vulneráveis

– Integrar boas práticas comprovadas resultantes de projectos desenvolvidos (avaliados), no sentido de promover a capacidade de adaptação das estruturas e sistemas a mudanças contínuas.

Pode ainda referir-se que se se observarem os resultados de diagnóstico, designadamente ao nível das necessidades, relacionando-os com os objectivos e medidas de política existentes no PNAI 2003-2005, constata-se ainda a importância de impulsionar medidas específicas no âmbito do objectivo 1.2. b) Criar políticas que tenham como objectivo o acesso de cada pessoa a uma habitação decente e salubre, bem como aos serviços essenciais necessários, atendendo ao contexto local e a uma existência normal nessa habitação.



Figura 18. Do Diagnóstico aos Projectos Estruturantes para o Grupo Pessoas Idosas (MC, RM, Peniche e OB)



Fonte: Análise de Conteúdo dos resultados obtidos nos Workshops -
Processo de Participação PNAI 2003-2005



PESSOAS EM SITUAÇÃO DE DEPENDÊNCIA

GRANDES DEPENDENTES

No workshop de Reguengos de Monsaraz os participantes analisaram os problemas e necessidades sentidas por indivíduos com elevados níveis de dependência, ou seja, portadoras de “handicaps” específicos, independentemente do seu grupo etário ou tipo de dependência, definindo-os do seguinte modo:

“Pessoas com total ou elevada falta de autonomia, provocada por acidentes de viação ou de trabalho, assim como pessoas com doenças terminais, doentes oncológicos, doentes de Alzheimer e Parkinson e os grandes idosos”

Relativamente aos indivíduos com elevados níveis de dependências físicas, económicas e sociais (nomeadamente resultantes de acidentes graves de trabalho e de viação), os participantes constataram a existência de necessidades específicas, com as quais os próprios e respectivas famílias não sabem ou não podem lidar. Tais necessidades podem agregar-se em duas categorias:

- Necessidades relativas à área da **saúde** – de informação e formação quer para o próprio quer para a respectiva família, relativamente aos cuidados quotidianos a desenvolver, p.e. cuidados de higiene, de alimentação, de mobilidade, etc; de apoio psicológico ao indivíduo e à família;
- Necessidades em termos de **habitação e acessibilidades** – adaptação do interior das habitações às novas condições de saúde e eliminação de barreiras arquitectónicas nos edifícios de habitação e públicos.

As causas que se encontram na base dos problemas e necessidades sentidos por este grupo social são também elas complexas e interligadas requerem investimento em medidas de política:

- Na área da saúde devido à ausência ou existência de poucas respostas para reabilitação e fraca oferta em termos de ajudas técnicas.
- Na área da habitação e acessibilidades, devido ao incumprimento generalizado da legislação sobre o edificado e acessibilidades; ao fraco investimento financeiro do Estado, das famílias e da comunidade na adaptação dos fogos e condições de acessibilidades, para responder às necessidades de pessoas com a mobilidade condicionada e ausência de adaptação progressiva dos fogos à legislação vigente.

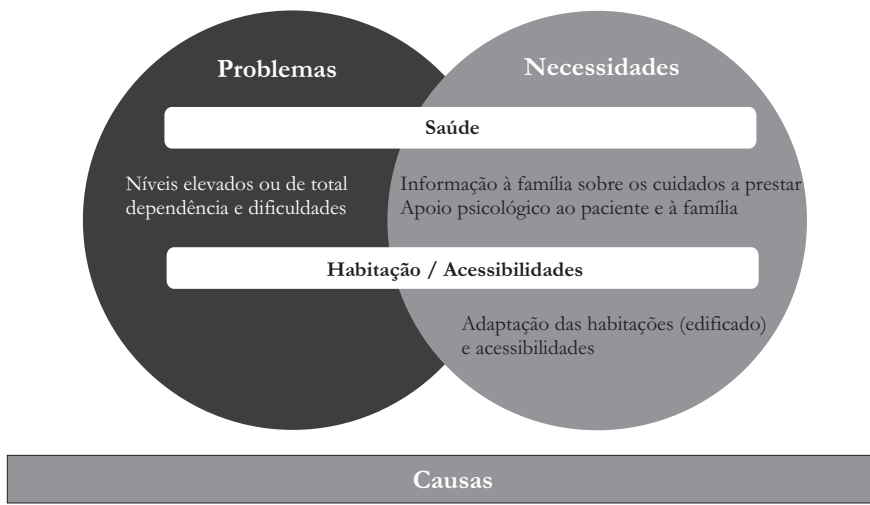
Embora os participantes não tivessem concluído os objectivos definidos para os dois dias de trabalho, obtiveram um diagnóstico que aponta para a importância de novas medidas e o reforço de algumas já existentes que se podem integrar, pelo menos, nos seguintes objectivos e directrizes do PNAI:

1.2. b) *Criar políticas que tenham como objectivo o acesso de cada pessoa a uma habitação decente e salubre, bem como aos serviços essenciais necessários, atendendo ao contexto local e a uma existência normal nessa habitação*



1.2.c) Criar políticas que tenham por objectivo o acesso de todas as pessoas aos cuidados de saúde necessários, inclusivamente em caso de falta de autonomia.

Figura 19. Problemas e Necessidades dos Grandes dependentes (Reguengos de Monsaraz)



Saúde	Habitação / Acessibilidades	Famílias / Indivíduos
<ul style="list-style-type: none"> ■ Ausência de respostas de reabilitação ■ Ajudas técnicas: - Falta de investimento ao nível central (cuidados diferenciados nível 2 e 3) <ul style="list-style-type: none"> - Financiamento tardio - Esvaziamento dos bancos dos cuidados de saúde primários 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Incumprimento da legislação sobre o edificado / acessibilidades ■ Fraco investimento financeiro na adaptação dos fogos e das acessibilidades às necessidades destes indivíduos ■ Ausência de adaptação progressiva dos fogos à legislação vigente 	<p>Insuficiência de formação em termos de autonomização nos cuidados de saúde e vida diária</p>

Fonte: Análise de Conteúdo dos resultados obtidos nos Workshops - Processo de Participação PNAI 2003-2005



PESSOAS COM DOENÇA MENTAL

As pessoas com doença mental foram consideradas, em todos os workshops, como um grupo vulnerável para o qual se registou considerável insuficiência de respostas.

Em termos de diagnóstico os participantes consideraram que o estado de saúde destes indivíduos é responsável por problemas e necessidades aos seguintes níveis:

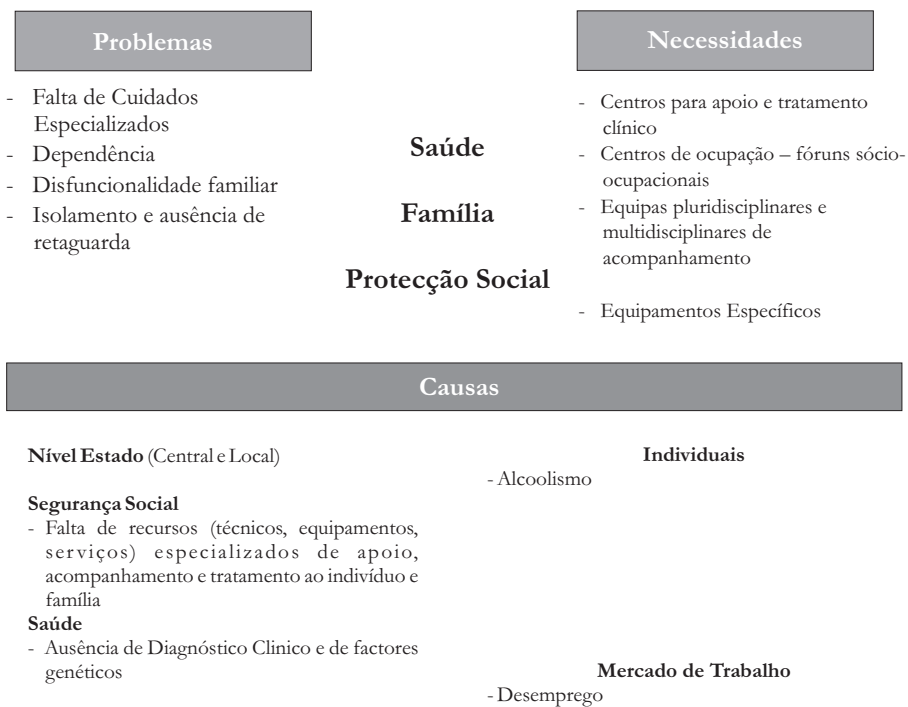
- Saúde – registando-se dependência económica e social, ausência de cuidados especializados, falta de Centros Clínicos, de Centros de Ocupação Quotidiana e de equipas pluridisciplinares de acompanhamento;
- Família – muitas destas pessoas encontram-se inseridas em agregados familiares em situação de pobreza e socialmente desintegrados, enquanto outros vivem isolados sem qualquer apoio social e familiar;
- Protecção social – inexistência de respostas residenciais e de serviços sociais específicos para este tipo de população, o que normalmente faz com que sejam integradas ainda em idade jovem ou adulta em respostas residenciais para pessoas idosas. Quando são já pessoas idosas, são integradas em lares que não possuem nem os recursos, nem as qualificações adequadas ao seu acolhimento.

De acordo com os discursos dos participantes se, por um lado, se observa a existência de factores genéticos na base das doenças mentais, por outro lado, o alcoolismo e o desemprego são dois dos factores que mais têm contribuído para o aumento do número de pessoas com problemas de saúde mental, situação que pode agravar-se com a ausência de diagnósticos clínicos e com a inexistência de medidas de carácter preventivo.

Torna-se assim perceptível que o diagnóstico efectuado para este grupo possui semelhanças com algumas necessidades e causas já identificadas nos dois grupos anteriores, remetendo para a necessidade de equacionar medidas de política específicas e/ ou o alargamento das existentes, nomeadamente no âmbito do seguinte objectivo comum: 1.2 a) *Organizar os sistemas de protecção social* e 1.2.c) *Criar políticas que tenham por objectivo o acesso de todas as pessoas aos cuidados de saúde necessários, inclusivamente em caso de falta de autonomia.*



Figura 20. Diagnóstico do Grupo Pessoas com Doença Mental (VNF, Peniche)



Fonte: Análise de Conteúdo dos resultados obtidos nos Workshops - Processo de Participação PNAI 2003-2005



PESSOAS ALCOÓLICAS

Em todos os workshops, as pessoas com problemas de alcoolismo foram referidas como constituindo um grupo vulnerável de relevante expressão, tendo sido também referido como um dos principais problemas que se encontra na base de outros fenómenos, nomeadamente no aumento de situações de violência doméstica.

O alcoolismo é entendido como uma doença que, segundo os participantes, tem origem em práticas culturais ou hábitos de socialização propiciados por contextos diversos como:

- **Profissionais** especialmente em regiões produtoras de vinho como é o caso do Alto Douro e Trás-os-Montes e do Alentejo.
- **De sociabilidade** nos quais as práticas de consumo de álcool são dominantes, com destaque no meio juvenil, criando hábitos de consumo precoces.
- **Zonas rurais** devido às baixas temperaturas registadas no Inverno o consumo de bebidas alcoólicas (vinho e aguardentes) tem sido assumido como um meio de aquecimento, influenciando também os consumos precoces das crianças.

Muitas vezes, quando os indivíduos se encontram já num estado avançado da doença tornam-se manifestos outros problemas como, por exemplo, situações de rupturas profissionais, familiares e até sociais. Outras vezes, são as rupturas profissionais e/ ou familiares, as situações de desemprego de longa duração, a pobreza persistente, a falta de ocupação dos tempos livres dos jovens, as fracas perspectivas profissionais ao nível local que, conduzem a práticas de consumo de álcool que acabam por dar origem ao alcoolismo.

Em termos de necessidades sentidas por estes indivíduos e respectivos agregados familiares, os participantes nos diversos workshops consideraram: programas terapêuticos; acompanhamento psicológico e social; estruturas de internamento; equipas multidisciplinares nos departamentos de psiquiatria que de forma integrada intervenham na resolução dos problemas identificados. A reinserção social e profissional, bem como a sensibilização e informação comunitária sobre este problema foram consideradas também como necessidades sentidas.

Face ao diagnóstico obtido, os participantes de Vila Nova de Famalicão avançaram com um objectivo passível de ser adoptado ao nível local, que remete para as três dimensões de prevenção primária, secundária e terciária, a saber: *“Implementar uma estratégia distrital no combate ao alcoolismo a partir das prioridades/ experiências/ projectos concelbios nesta área, visando promover respostas integradas para a prevenção primária, secundária e terciária com o envolvimento da família”*.



Figura 21. Do Diagnóstico aos Projectos Estruturantes para o Grupo Pessoas Alcoólicas (MC, RM, VNF)



Fonte: Análise de Conteúdo dos resultados obtidos nos Workshops - Processo de Participação PNAI 2003-2005



PESSOAS COM HIV / SIDA

Em cinco dos locais de realização dos workshops os participantes salientaram como grupo vulnerável os indivíduos portadores de HIV/Sida, observando-se que os dos Distritos de Lisboa e Leiria e da Região do Alto Douro e Trás-os-Montes consideraram não existir em respostas para os problemas e necessidades sentidas por este grupo. Os participantes referiram tratar-se de um fenómeno já com importante expressão territorial e constataram o facto de se notar um progressivo aumento ao nível das pessoas idosas, e dos indivíduos em situações de dependência.

Os discursos dos participantes permitiram evidenciar que os problemas que este grupo vulnerável enfrenta são essencialmente de dois tipos:

- Problemas de Saúde, relacionados com as consequências que a doença provoca nos indivíduos infectados, nomeadamente em termos de fragilidades físicas e psicológicas.
- Problemas de integração Societal, relacionados com tendências preconceituosas e discriminatórias quer da comunidade – enquanto rede de suporte secundária – na qual deveriam continuar inseridos, quer da família, que deveria continuar a constituir a rede de suporte primária.

As necessidades referenciadas encontram-se directamente relacionadas com este tipo de problemas, isto é, prendem-se com:

- Necessidades de suporte e acesso ao nível de estruturas e serviços de saúde.
- Necessidades de suporte humanitário capaz de lidar com as especificidades dos preconceitos e da estigmatização que vitimiza este grupo vulnerável, tornando-o permeável a situações de exclusão social (quer trabalhando com o próprio indivíduo infectado, quer com a família, quer com a comunidade em geral).

Neste sentido, as propostas a equacionar passam necessariamente por garantir respostas adequadas à diversidade de situações existentes na aparente homogeneidade deste grupo.



Figura 22. Diagnóstico relativo ao Grupo Pessoas Infectadas com HIV/ Sida (Portimão)



Fonte: Análise de Conteúdo dos resultados obtidos nos Workshops -
Processo de Participação PNAI 2003-2005



IMIGRANTES

Em todos os workshops os imigrantes foram referidos como um dos grupos vulneráveis à pobreza e à exclusão social, pelo facto de ser perceptível que alguns dos estrangeiros residentes em Portugal vivem sem condições dignas. Assim, os participantes abordaram os problemas deste grupo considerando duas situações típicas: os estrangeiros ilegais e os que se encontram legais. Os participantes da Região do Alentejo, dos Distritos de Lisboa, de Leiria e de Braga referiram que não existiam respostas para resolver os problemas e as necessidades dos imigrantes ilegais, afigurando-se o repatriamento como a única solução possível, para a qual os próprios serviços muitas vezes não possuem recursos financeiros, o que implica que os estrangeiros em situação ilegal permaneçam em território nacional sem quaisquer condições de integração social, confrontando-se com um quotidiano no reverso do acesso aos bens, aos direitos e aos serviços, considerados básicos.

Para as duas situações (imigrantes legais e ilegais), os problemas e necessidade mais salientados foram comuns, nomeadamente dificuldades de acesso a um emprego e integração no mercado de trabalho, dificuldades de legalização, inclusivamente das crianças (filhos) nascidas em Portugal, dificuldades no acesso à saúde, aos sistemas de protecção social, a uma habitação condigna e à educação. O alcoolismo, o isolamento, o racismo e a xenofobia foram outros problemas mencionados.

Neste contexto, a aprendizagem da língua portuguesa e o reagrupamento familiar foram duas das necessidades mais apontadas para uma integração mais efectiva destes “estrangeiros”.

Esta questão dos imigrantes implica ter em consideração o ponto de vista político e nesta área os actores presentes nos workshops salientaram como questões a resolver: a ausência de uma política concertada de integração em detrimento de políticas pontuais e desajustadas; a falta de estruturas integradas de acolhimento, apoio e acompanhamento de carácter jurídico, entre outros; a burocratização e ausência das equivalências escolares; o desemprego muitas vezes persistente; as representações e práticas sociais, nomeadamente das entidades empregadoras que apostam na precariedade do trabalho, não cumprindo as obrigações consagradas na lei. Com base neste diagnóstico, os participantes das redes sociais do Distrito de Lisboa, propuseram como projecto prioritário um Plano Nacional para a Integração dos Imigrantes, assente em dois eixos estratégicos fundamentais: (i) a legalização; (ii) o combate à discriminação social. Adiantaram ainda algumas propostas de medidas de política a incorporar no Plano, como: o aumento de Gabinetes Locais de Apoio aos Imigrantes,

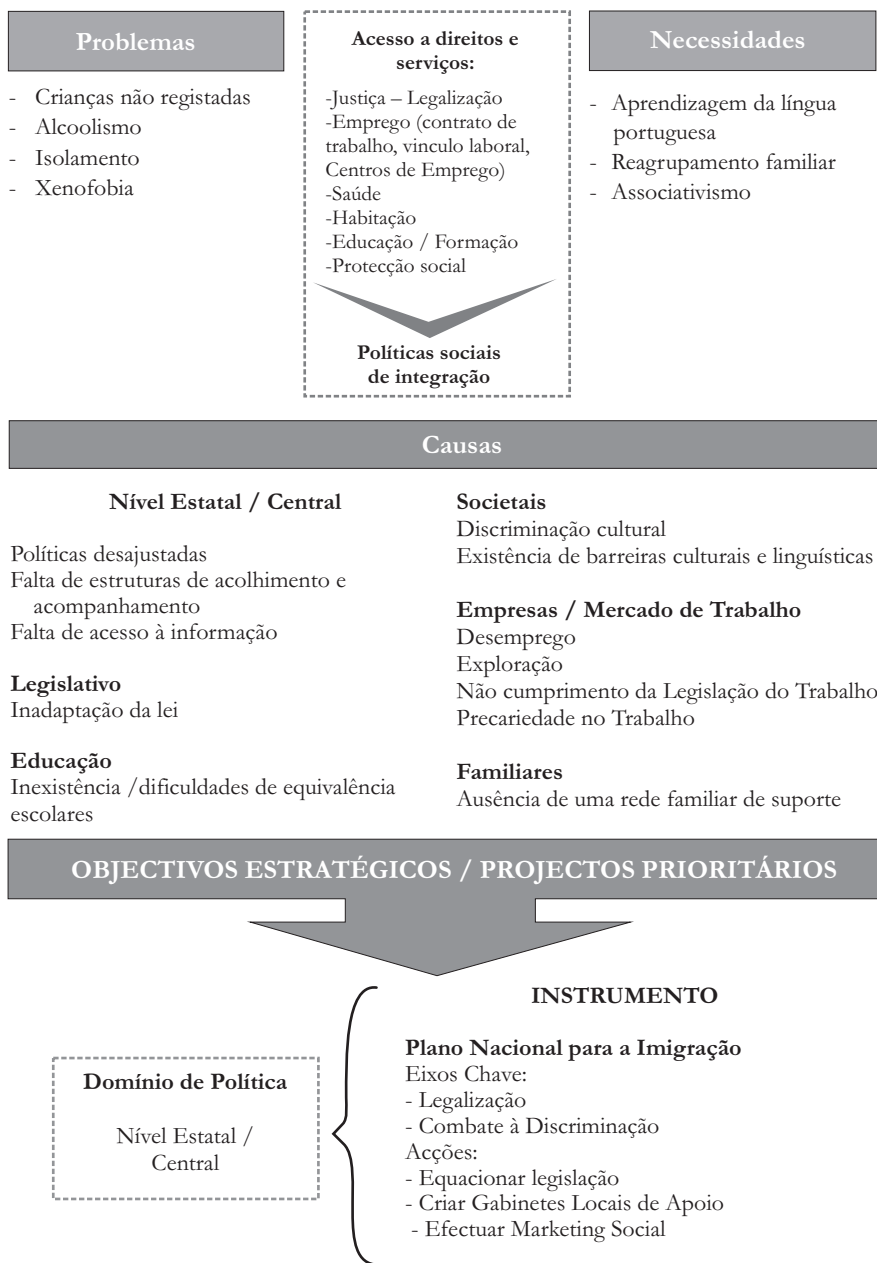


com intervenções integradas; promoção de Marketing social, implicando também um acordo com os órgãos de comunicação social, no sentido de transmitirem notícias ou programas que não contenham mensagens discriminatórias, divulgando os impactos positivos dos imigrantes e ilustrem as situações e as dificuldades que estes passam.

Em síntese, tornou-se perceptível que o acesso aos direitos por parte dos cidadãos estrangeiros, passa pela garantia de condições de inclusão social no País de acolhimento, o que deve constituir um objectivo central para técnicos, instituições e sociedade em geral.



Figura 23. Diagnóstico, Objectivos e Projectos Relativos ao Grupo Imigrantes



Fonte: Análise de Conteúdo dos resultados obtidos nos Workshops -
Processo de Participação PNAI 2003-2005



DESEMPREGADOS DE LONGA DURAÇÃO (DLD)

O Desemprego de Longa Duração foi considerado como um dos principais factores de exclusão social dos indivíduos, facto que se deve à centralidade que o emprego assume na organização das sociedades actuais, quer pelo salário/ rendimento que proporciona, garante das condições de vivência quotidianas, quer pelo estatuto social que confere, quer ainda pelo sentimento de pertença à sociedade.

A situação de desempregado de longa duração assenta em causas múltiplas e, por si só, tende a gerar consequências como o desgaste das aptidões profissionais, o enfraquecimento de hábitos de trabalho e, muitas vezes até ruptura dos laços sociais, quer face às redes de suporte primárias, quer face às redes secundárias.

Os participantes do Distrito de Aveiro consideram os desempregados de longa duração como um grupo prioritário de intervenção ao nível do Distrito, caracterizando-os como pessoas com necessidades no âmbito da formação e/ ou reconversão profissional e que, em geral, permanecem durante longos períodos fora do mercado de trabalho, ou que a ele acedem de forma cíclica. Refira-se que a sazonalidade do emprego foi apontada como um dos factores gerador de situações de vulnerabilidade, nomeadamente pelo seu carácter cíclico, com baixos salários e pelo facto de, nos períodos de desemprego, a maioria dos indivíduos não possuírem meios de subsistência. Esta questão foi especialmente colocada pelos participantes da Região do Alto Douro e Trás-os-Montes, como característica do sector agrícola, pelos da Região do Algarve, devido às características do sector do turismo e também pelos do Distrito de Leiria, pois o sector da pesca também possui os mesmos problemas. Os principais factores responsáveis pelo desemprego de longa duração, no Distrito de Aveiro, enunciados pelos participantes nos workshops, foram:

- As rupturas profissionais em idade adulta, decorrentes do encerramento de empresas e despedimentos no Distrito.
- As baixas habilitações e qualificações profissionais deste grupo vulnerável e o nocivo aproveitamento dos subsídios facultados pelo Estado.
- Por outro lado, o Estado também não tem impulsionado incentivos fiscais às empresas, contribuindo para bloqueamento de possíveis alternativas de superação deste problema.



Figura 24. Diagnóstico para o Grupo Desempregados de Longa Duração (OB)



Fonte: Análise de Conteúdo dos resultados obtidos nos Workshops - Processo de Participação



PESSOAS COM BAIXA ESCOLARIDADE, FORMAÇÃO E/OU QUALIFICAÇÃO

Quanto menores forem as qualificações, menores tendem a ser a qualidade do emprego, as respectivas remunerações, as oportunidades de acesso à aprendizagem e maiores são as dificuldades de readaptação e reconversão de saberes. Por conseguinte, as baixas qualificações escolares e profissionais dos indivíduos são regra geral, geradoras de exclusão profissional e, conseqüentemente, social.

Em cinco dos locais de realização dos workshops os participantes identificaram os indivíduos jovens e adultos em idade activa com baixa escolaridade (9º ano), com baixos níveis de formação e/ou qualificação profissional, como um grupo permeável às situações de pobreza e exclusão social. No entender dos participantes das Regiões do Alto Douro e Trás-os-Montes e do Algarve, além das baixas habilitações escolares e das baixas qualificações, os problemas com os quais se defronta este grupo social são essencialmente o abandono escolar precoce e o desemprego. Assim, as necessidades que emergem deste diagnóstico remetem para diferentes níveis de intervenção, como sejam:

- Política de Educação – frequentar o ensino recorrente; educação e formação escolar para adultos; currículos alternativos; acompanhamento aos alunos com dificuldades em termos de aproveitamento escolar e às respectivas famílias; valorização de um Plano Integrado de Educação e formação;
- Formação profissional – esta deve ser adequada e direccionada às necessidades diagnosticadas territorialmente e devem certificar profissões tradicionais;
- Emprego – promoção da inserção no mercado de trabalho e de Programas de incentivo ao auto-emprego.

Os factores determinantes da baixa escolaridade e das baixas qualificações dos indivíduos, bem como o abandono escolar precoce, prendem-se com uma diversidade de causas complementares entre si:

- Familiares – na medida em que é perceptível a desvalorização da escola e da formação por parte das famílias (muitas vezes elas próprias sem competências escolares ou de formação); o absentismo parental (despreocupação e desresponsabilização) e os baixos rendimentos das famílias.
- Individuais – a falta de hábitos de estudo e fracas expectativas face à escola relacionadas com desvalorização da mesma (também têm influência os valores veiculados pela família)



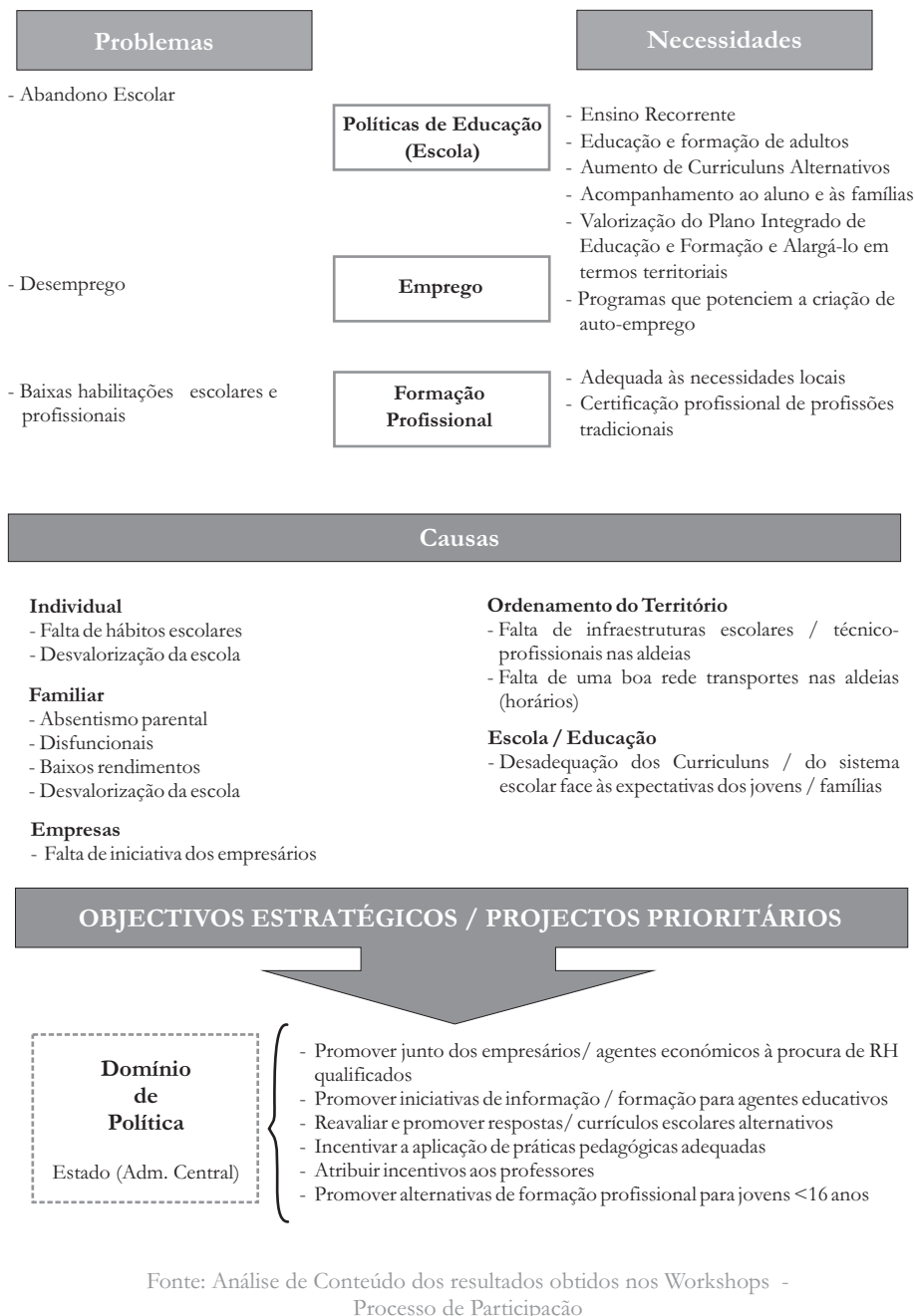
- Educação – a desadequação dos Currículos/ do sistema escolar massificado face às expectativas dos jovens e respectivas famílias.
- Empresas – a falta de iniciativas dos empresários na valorização da qualificação dos colaboradores. A estratégia de formação ao longo da vida ainda não é tomada em consideração em Portugal.
- Ordenamento do Território – observam-se carências de infraestruturas escolares/ técnico-profissionais nas aldeias (foram referenciadas as zonas do interior), factor que aliado a uma fraca rede de transportes (quer em termos de horários, quer mesmo de infra-estruturas viárias) não permite garantir o acesso aos estabelecimentos de ensino.

Face a tal diagnóstico, os participantes equacionaram propostas para novas medidas e referiram a importância de (re)orientar o enfoque de algumas já existentes nos domínios do emprego, educação e formação profissional, no sentido dos objectivos comuns e respectivas directrizes do PNAI 2003-2005:

- 1.1. b) *Prevenir rupturas profissionais desenvolvendo a capacidade de inserção profissional graças à gestão dos recursos humanos, à organização do trabalho e à formação ao longo da vida.*
 - ▶ Promover junto dos empresários/ agentes económicos a procura de Recursos Humanos qualificados
 - ▶ Promover iniciativas de informação / formação para os agentes educativos
- 2. b) *Criar políticas destinadas a evitar rupturas em condições de existência susceptíveis de conduzir a situações de exclusão, nomeadamente no que se refere aos casos de sobreendividamento, à exclusão escolar ou à perda de habitação.*
 - ▶ Promover alternativas de formação profissional para jovens com idades igual ou inferior aos 16 anos
 - ▶ Incentivar a aplicação de práticas pedagógicas adequadas
 - ▶ Reavaliar e promover respostas/ currículos escolares alternativos.



Figura 25. Pessoas com baixa escolaridade, formação ou qualificação:
Do diagnóstico aos projectos estruturantes (MC, Portimão)



5. Síntese Conclusiva

Das Problemáticas aos Grupos Sociais Vulneráveis

- As vulnerabilidades/ problemas enunciados pelos participantes (Técnicos de entidades públicas e privadas sem fins lucrativos) indiciam uma percepção/ representação de agravamento generalizado das condições de vida, que se vêm agudizando particularmente para os indivíduos e grupos sociais mais vulneráveis (como os idosos, as crianças e jovens em risco, as pessoas com deficiência, mas também os imigrantes e os trabalhadores pobres ou pessoas com baixas habilitações escolares e baixas qualificações).
- Uma leitura mais atenta conduz a outra constatação, a de que existem, de facto, várias medidas estruturantes para “resolver” problemas de formação e reconversão profissional e de colocação dos desempregados no mercado de trabalho, mas que estão formuladas numa óptica sectorial e aparentemente pouco concertadas com as medidas existentes para a renovação e revitalização dos sectores empresarial e industrial ou com medidas de carácter social.
- Pode ainda dizer-se que o esforço investido no relevante conjunto das medidas/ instrumentos que os diversos sectores colocaram ao serviço da concretização dos objectivos comuns europeus, não se encontram a surtir o efeito pretendido, de redução e ainda menos de prevenção das situações de pobreza e exclusão social, requerendo uma reflexão inter-sectorial profunda sobre esta questão.
- De facto, uma leitura atenta das vulnerabilidades/ problemas trabalhadas pelos sub-grupos, cruzadas com os instrumentos/ medidas de política inscritas no Plano Nacional de Acção para a Inclusão torna evidente o seguinte: há poucos instrumentos realmente estruturantes, isto é, cuja implementação actue nas causas dos problemas e permita mudanças efectivas. Trata-se do reflexo de um trabalho tradicional, isto é, as instituições/ entidades fragmentam a realidade para a trabalhar por áreas sectoriais (Educação, Saúde, Emprego, Acção Social...). Simultaneamente, é possível dar conta das dificuldades de trabalhar por áreas problemáticas, numa perspectiva de leitura global dos problemas que, numa sociedade cada vez mais complexa, são também cada vez mais complexos e mais intrincados, reclamando soluções integradas e integradoras.
- Em síntese, os problemas e as necessidades sociais vêm-se complexificando a ritmos mais rápidos do que a capacidade técnica e política de os identificar, sem



os fragmentar sectorialmente, e de lhes conseguir dar as correspondentes respostas globais. Importa, portanto identificar soluções estruturantes em parceria, para então definir as respectivas responsabilidades sectoriais, contrariando assim uma perspectiva tradicional de concepção e implementação das medidas de política, considerando o objectivo de as tornar eficazes e efectivas no combate às situações de pobreza e exclusão social.

- Tais constatações induzem a necessidade de repensar o próprio modelo dos futuros PNAI, desde a fase da sua concepção à da sua implementação, para que sejam também mais eficientes e eficazes na enunciação e concretização de uma estratégia consistente de inclusão social, já que os dados obtidos apontam tendências de agravamento da situação sócio-económica dos cidadãos, nomeadamente dos mais desfavorecidos. Por outro lado, as oscilações governativas com que o País se confrontou no período de vigência do Plano contribuíram para dificultar a sua implementação e respectiva monitorização.
- Outra necessidade constatada prende-se com a importância de planear de forma mais firme e consequente a mobilização e participação de todos os actores, incluindo as pessoas e os grupos mais desfavorecidos, os que têm estado mais ausentes deste processo, mesmo aos diferentes níveis locais, pois as próprias redes sociais têm sido omissas nessa mobilização.
- Estas questões devem também ter em consideração a necessidade de uma maior dinâmica de implementação dos PNAI a partir das redes sociais locais (e respectivas parcerias). Importa ainda reflectir melhor sobre o ou os modelos de participação possíveis, assentando na clareza e transparência de objectivos, numa linguagem comum, indicadores comuns e em instrumentos de trabalho também comuns, à semelhança das propostas do método aberto de coordenação.
- Pode dizer-se também que é possível distinguir com nitidez, a importância e a urgência de um processo de monitorização e avaliação, nomeadamente do impacto das medidas/ instrumentos actualmente em vigor e que possam vir a ser considerados como estruturantes no âmbito do PNAI, com o objectivo de produzirem um impacto decisivo na erradicação da pobreza e da exclusão social.
- A referência às responsabilidades do Estado constituiu um denominador comum, quer nas abordagens por problemáticas, quer nas abordagens por grupos-alvo, sem esquecer as responsabilidades de outros actores. Ou seja, as



representações veiculadas por estes actores privilegiados atribuíram grande relevância ao papel do Estado no combate à pobreza e à exclusão social, observando-se que o fio condutor de boa parte das discussões assentou numa perspectiva de necessidade de garantir direitos de cidadania.

Comentários Globais

A importância de se dar voz aos diferentes níveis territoriais mostrou-se indiscutível. Contudo, fez emergir alguns obstáculos face ao ambicioso objectivo de possuir um impacto decisivo na erradicação da pobreza e da exclusão social, até 2010, nomeadamente:

- A falta de meios financeiros ao nível local, para implementar mais medidas de política descentralizadas.
- Algumas medidas de carácter nacional, universalistas, mostram-se pouco ou nada adequadas a algumas especificidades territoriais – possuem uma perspectiva centralista.
- Dificuldade de coordenação e articulação inter-sectorial face a objectivos comuns – perspectiva individualista da intervenção social.
- Distância comunicacional entre o nível central e os níveis locais e falta de orientações estratégicas concretas dirigidas às autoridades locais sobre as diferentes formas de combate à pobreza e à exclusão social. Se um dos objectivos do PNAI deve ser este, ele parece não estar a ser reconhecido como tal, nem ao nível central, nem ao nível local.
- Diferentes interpretações, legibilidades e posicionamentos face aos problemas e situações de pobreza e exclusão social, por parte dos diferentes níveis de governação, das ONG's, da população em geral e dos próprios, apelam à necessidade de efectuar campanhas de sensibilização diversas, dar visibilidade às boas práticas existentes e à partilha de responsabilidades pela inclusão.
- Ter em consideração a dimensão da coesão social é imprescindível para a concretização e consolidação do desenvolvimento sócio-económico local, regional e nacional.





ANEXOS



C ANEXO I

ANEXO I

PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO WORKSHOPS: GUIÃO DE APOIO AO TRABALHO SOBRE AS PROBLEMÁTICAS/ VULNERABILIDADES



PNAI 2003-2005

Guião Metodológico – Animadores

1. Objectivos dos workshops

Os Workshops visam aprofundar o conhecimento sobre o Plano Nacional de Acção para a Inclusão 2003-2005 e sedimentar formas de produção de medidas de política social integradas, ao nível local.

2. Sessões e duração

Sessão I - decorre na tarde do 1º dia e tem a duração de cerca de 3h.

Sessão II - decorre na manhã do 2º dia e tem a duração de cerca de 3h.

3. Objectivos das sessões

As sessões de trabalho operacionalizam os objectivos definidos para os workshops, que são os seguintes:

Sessão I

- Realizar o diagnóstico local, quer em termos das vulnerabilidades/ problemas, quer em termos dos grupos-alvo/ problemáticas
- Identificar potencialidades e limites do PNAI 2003-2005 face aos diagnósticos delineados.

Sessão II

Com base nos diagnósticos obtidos, definir os objectivos estratégicos e os projectos estruturantes para a região, que contribuam para o próximo PNAI.

4. Metodologia de trabalho das sessões

Na sessão I, há exercícios propostos para dois grupos de trabalho (A e B). O Grupo A realizará o diagnóstico da região, em termos de vulnerabilidades/ problemas, hierarquizando-os, enquanto o Grupo B identificará os grupos-alvo/ problemáticas, hierarquizando aqueles em que é prioritário intervir. Em seguida, os dois grupos identificarão potencialidades e limites do PNAI 2003-2005, o A face às vulnerabilidades/ problemas e o B face aos grupos-alvo/ problemáticas. Na sessão II,



por questões de operatividade, os grupos podem continuar a trabalhar separadamente, mas realizando os mesmos exercícios, identificando quais os objectivos estratégicos e os projectos estruturantes para a região.

Para tornar mais funcionais as sessões, cada um destes dois grupos pode ainda ser subdividido em 2, dependendo do número global de participantes. O trabalho prático concretiza-se a partir de um conjunto de exercícios pré-definidos. Cada exercício possui fichas de suporte. O resultado dessas fichas é o produto final que se pretende alcançar com estes workshops. Em cada sessão, o animador desenvolverá um conjunto de momentos e procedimentos sequenciais previamente estabelecidos, propondo e explicando os exercícios aos grupos. Neste sentido, o não cumprimento dos momentos e procedimentos definidos, altera a lógica sequencial específica de cada exercício, podendo comprometer a obtenção dos produtos finais previstos.

Ao longo de cada sessão haverá momentos em que o trabalho se desenvolve em subgrupos (no máximo de 5 pessoas) e momentos em que os resultados dos exercícios realizados são apresentados, discutidos e consensualizados no grupo global. Nessa altura, obter-se-ão os produtos finais de cada exercício / ficha. Nos momentos em que cada subgrupo expõem aos restantes os resultados consensualizados, cabe ao animador promover o debate alargado. A composição dos subgrupos dever-se-á manter constante em ambas as sessões de Workshops.



Momento	Animador		Exercício		Duração
	Procedimentos	Exercício	Clarificação do exercício	Produto	
1	<ul style="list-style-type: none"> ■ Dividir o grupo em subgrupos de 5 pessoas ■ Apresentar a primeira parte do exercício? 	<p>a) Indicar três vulnerabilidades/ problemas da região ao nível das dinâmicas socio-económicas, culturais e das formas organizativas e participativas.</p>	<p>Do conjunto vulnerabilidades/ problemas da região ao nível das dinâmicas socio-económicas, culturais e organizativas e participativas, os participantes deverão indicar as três que considerem mais importantes.</p> <p>Simultaneamente devem reflectir sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> - porque é que são essas as principais vulnerabilidades/ problemas (justificar a escolha) 	<p>Primeiras quatro colunas da Ficha 1</p>	25 m
2	<ul style="list-style-type: none"> ■ Apresentar a continuação do exercício 	<p>b) Para cada vulnerabilidade/ problema, indicar:</p> <ul style="list-style-type: none"> - as causas que conduzem a tal situação - os grupos e as zonas geográficas mais afectadas - as potencialidades/ recursos locais que possam responder às necessidades detectadas 	<p>Após cada subgrupo ter definido as três vulnerabilidades / problemas, deverão continuar a reflectir sobre os conteúdos do exercício b)</p> <p>Entendam-se potencialidades/ recursos internos em sentido amplo – financeiros, ambientais, sociais, humanos, organizativos, etc. -, quer estes estejam a ser utilizados ou não para suprir as necessidades.</p>	<p>Finalizar o preenchimento da Ficha 1</p>	25 m



Animador		Exercício		Duração
Momento	Procedimentos	Exercício	Clarificação do exercício	Produto
3	<ul style="list-style-type: none"> ■ Cada subgrupo apresenta os resultados dos exercícios a) e b) ■ O animador ou alguém indicado para o efeito regista os resultados ■ Sempre que surjam problemas comuns propõe-se no registo colectivo, a sua agregação 			Ficha 1 do Grupo 45 m
4	<ul style="list-style-type: none"> ■ Apresentar o exercício c) ■ Cada subgrupo preenche a Ficha 2 	<p>c) Priorize as vulnerabilidades / problemas para a intervenção local, tendo em conta os seguintes critérios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dimensão do problema - Viabilidade de solução (existência ou não de recursos) - Contributo para a resolução e/ ou minimização de outros problemas detectados 	<p>Procura-se hierarquizar as vulnerabilidades/ problemas da região, que devem ter uma intervenção prioritária. Neste sentido, devem ter em consideração os seguintes critérios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Qual é a dimensão de cada problema, na região? - Na região há recursos para resolver/ minimizar cada um dos problemas? - Ao intervir na resolução de um dos problemas, qual o seu contributo para resolver/ minimizar outros problemas identificados? 	Ficha 2 20 m
5	<ul style="list-style-type: none"> ■ Cada subgrupo apresenta o total da pontuação atribuída a cada vulnerabilidade/ problema identificados ■ O animador reúne o total das pontuações. A vulnerabilidades/ problemas que tiverem a pontuação mais elevada serão os prioritários para intervenção 	<p>Cada subgrupo deverá classificar cada um dos critérios referidos, de 1 a 5 (sendo o 1 “sem importância” e o 5 “muito importante”). Os problemas que tiverem a pontuação mais elevada serão os mais prioritários.</p> <p>priority</p>		Ficha 2 do Grupo 15 m



Intervalo - 15 m

Objectivo: Identificar as medidas/ instrumentos existentes no PNAI 2003-2005

Animador		Exercício		Duração
Momento	Procedimentos	Exercício	Clarificação do exercício	Produto
6	<ul style="list-style-type: none">■ Apresentar o exercício■ Cada subgrupo preenche a Ficha 3	a) Indique para cada vulnerabilidade/ problema prioritários, as medidas existentes no PNAI 2003-2005, que respondam melhor à resolução dos problemas locais, ou a inexistência de mesmаса	Os participantes, também, deverão registar, caso exista, a inexistência de medidas/ instrumentos no PNAI para determinado problema definido.	Ficha 3
7	<ul style="list-style-type: none">■ Os subgrupos apresentam os resultados do exercício■ O animador reúne os resultados e cria consensos sempre que haja divergências de interpretação			Ficha 3 do Grupo

Fim da Sessão I

Resultados Esperados

- Realizar o diagnóstico da Região, em termos de vulnerabilidades/ problemas
- Identificar potencialidades e limites do PNAI 2003-2005, em termos de Medidas, face às vulnerabilidades/ problemas da região



FICHA 1 IDENTIFICAR AS VULNERABILIDADES/ PROBLEMAS DA REGIÃO

Qual	Porque	Para quem	Como se reflecte	Causas	Grupos	Zonas	Dados	Recursos Existentes

FICHA 2 IDENTIFICAR AS VULNERABILIDADES/ PROBLEMAS PRIORITÁRIOS DA REGIÃO

Vulnerabilidade/ Problema	Dimensão do problema	Viabilidade de solução (existência de recursos)	Contribuo para a resolução/ minimização de outros problemas	TOTAL



FICHA 3 – INDICAR AS MEDIDAS DO PNAI 2003-2005 QUE POTENCIALMENTE RESPONDEM À RESOLUÇÃO DAS VULNERABILIDADES/ PROBLEMAS PRIORITÁRIOS DA REGIÃO

Vulnerabilidades/ Problemas prioritários	PNAI 2003 - 2005 MEDIDAS



Objectivo: Identificar os objectivos Estratégicos e os Projectos Estruturantes para a região

Momento	Animador		Exercício	Classificação do exercício	Produto	Duração
	Procedimentos	Exercício				
1	<ul style="list-style-type: none"> ■ Reunir todos os participantes (Exercício comum aos grupos A e B) ■ Apresentar o exercício 	<p>a) Considerando as vulnerabilidades e potencialidades anteriormente identificadas, indique e justifique quais são, no seu entender, os objectivos estruturantes capazes de gerar mudança (no máximo 3/4). Esses objectivos deverão ser de tal forma estruturantes que permitam “dar saltos” qualitativos nas abordagens e respostas aos problemas. Não se incluem neles os que decorrem do normal funcionamento dos serviços e que poderão ser considerados linhas de continuidade (ex: aumentar a cobertura em creches)</p> <p>b) A importância dos objectivos estratégicos poderá decorrer de critérios tais como:</p>	<p>Tendo em conta o diagnóstico realizado, procura-se que os participantes identifiquem, para o futuro próximo (2006/2010), por onde deverão passar os objectivos estratégicos de intervenção de forma a permitir à região um salto qualitativo.</p> <p>Nesta fase, os participantes devem simultaneamente interrogar-se sobre quais são as questões chave subjacentes aos problemas identificados, pois pretende-se que os projectos que venham a ser equacionados “saltem etapas”, ou seja, que a curto/médio prazo actuem na causa de vários problemas, permitindo à região dar um salto qualitativo. Os subgrupos deverão apresentar no máximo 3/ 4 objectivos estruturantes.</p>			
2	<ul style="list-style-type: none"> ■ Os subgrupos apresentam os resultados do exercício ■ O animador reúne os resultados e cria consensos sempre que haja divergências de 				Ficha 1 do Grupo	45m



Intervalo - 15 m

Animador		Exercício		Duração
Momento	Procedimentos	Exercício	Clarificação do exercício	Produto
3	<ul style="list-style-type: none"> ■ Apresentar o exercício 2. ■ Cada subgrupo preenche a Ficha 2 	<p>2. Identificar os projectos estruturantes para a região</p> <p>a) Se ainda tiver tempo, indique e justifique quais os projectos estruturantes para a região considerando os objectivos traçados.</p> <p>b) Para cada um dos projectos prioritários defina:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Objectivos - estes devem ser claros - Domínios de intervenção, a privilegiar - Responsáveis potenciais da sua implementação 	<p>Na sequência dos objectivos estruturantes traçados, também os projectos devem possuir um carácter estruturante, com características idênticas às dos objectivos, isto é, devem ser capazes de mobilizar recursos locais, responder a várias problemáticas e objectivos, permitindo mudanças estruturais, que actuem sobre as causas dos problemas/vulnerabilidades – devem ser projectos que fomentem a inclusão e a coesão.</p> <p>Assim, importa estabelecer:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Objectivos operacionais claros - Domínios de intervenção (não esquecendo interacções sectoriais, pois há problemas cuja resolução tem reflexos positivos em várias áreas) - As entidades (públicas e privadas) que melhor podem responder <p>À reflexão sobre a concepção de projectos estruturantes podem ajudar questionamentos como:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Este projecto potencia a criação de sinergias locais e /ou permite a consolidação de outros projectos? - Este projecto contribui para uma maior coesão da Região? - Este projecto contribui para a multidimensionalidade e carácter integrado da resposta aos problemas 	Ficha 2
4	<ul style="list-style-type: none"> ■ Os subgrupos apresentam os resultados dos exercícios 2. ■ O animador reúne os resultados e cria consensos sempre que haja divergências de interpretação. 			Ficha 2 do grupo

Fim da Sessão II

Resultados Esperados

- Conhecer objectivos/ medidas e projectos estruturantes a incluir no PNAI3
- identificar soluções com vista à melhoria das respostas existentes na região



ANEXOS I

ANEXO II

PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO WORKSHOPS: GUIÃO DE APOIO AO TRABALHO SOBRE AS PROBLEMÁTICAS/ VULNERABILIDADES



PNAI 2003-2005

Guião Metodológico – Animadores

1. Objectivos dos workshops

Os Workshops visam aprofundar o conhecimento sobre o Plano Nacional de Acção para a Inclusão 2003-2005 e sedimentar formas de produção de medidas de política social integradas, ao nível local.

2. Sessões e duração

Sessão I - decorre na tarde do 1º dia e tem a duração de cerca de 3h.

Sessão II - decorre na manhã do 2º dia e tem a duração de cerca de 3h.

3. Objectivos das sessões

As sessões de trabalho operacionalizam os objectivos definidos para os workshops, que são os seguintes:

Sessão I

- Realizar o diagnóstico local, quer em termos das vulnerabilidades/ problemas, quer em termos dos grupos-alvo/ problemáticas
- Identificar potencialidades e limites do PNAI 2003-2005 face aos diagnósticos delineados.

Sessão II

- Com base nos diagnósticos obtidos, definir os objectivos estratégicos e os projectos estruturantes para a região, que contribuam para o próximo PNAI.

4. Metodologia de trabalho das sessões

Na sessão I, há exercícios propostos para dois grupos de trabalho (A e B). O Grupo A realizará o diagnóstico da região, em termos de vulnerabilidades/ problemas, hierarquizando-os, enquanto o Grupo B identificará os grupos-alvo/ problemáticas, hierarquizando aqueles em que é prioritário intervir. Em seguida, os dois grupos identificarão potencialidades e limites do PNAI 2003-2005, o A face às vulnerabilidades/ problemas e o B face aos grupos-alvo/ problemáticas.

Na sessão II, por questões de operatividade, os grupos podem continuar a trabalhar separadamente, mas realizando os mesmos exercícios, identificando quais os objectivos estratégicos e os projectos estruturantes para a região.



Para tornar mais funcionais as sessões, cada um destes dois grupos pode ainda ser subdividido em 2, dependendo do número global de participantes.

O trabalho prático concretiza-se a partir de um conjunto de exercícios pré-definidos. Cada exercício possui fichas de suporte. O resultado dessas fichas é o produto final que se pretende alcançar com estes workshops.

Em cada sessão, o animador desenvolverá um conjunto de momentos e procedimentos sequenciais previamente estabelecidos, propondo e explicando os exercícios aos grupos. Neste sentido, o não cumprimento dos momentos e procedimentos definidos, altera a lógica sequencial específica de cada exercício, podendo comprometer a obtenção dos produtos finais previstos.

Ao longo de cada sessão haverá momentos em que o trabalho se desenvolve em subgrupos (no máximo de 5 pessoas) e momentos em que os resultados dos exercícios realizados são apresentados, discutidos e consensualizados no grupo global. Nessa altura, obter-se-ão os produtos finais de cada exercício / ficha.

Nos momentos em que cada subgrupo expõem aos restantes os resultados consensualizados, cabe ao animador promover o debate alargado.

A composição dos subgrupos dever-se-á manter constante em ambas as sessões de Workshops.

Cada momento da sessão tem prevista uma duração máxima, que deverá ser respeitada impreterivelmente, para possibilitar a finalização dos exercícios.

5. Critérios de selecção dos elementos dos grupos A e B

Diversidade das áreas/ sectores representados em cada Rede Social (Saúde, Educação, Segurança Social, Câmara Municipal, Emprego, Organizações não Governamentais IPSS, Associações de Desenvolvimento Local);

6. Papel do Animador

O animador realiza a gestão dos exercícios a desenvolver em cada um dos grupos, de forma a que no final os produtos pretendidos sejam obtidos. Assim, as suas competências são:

- Apresentar e explicar os exercícios propostos
- Apoiar na sua resolução (sempre que necessário)
- Gerir os momentos propostos para a realização dos exercícios
- Gerir o tempo
- Registrar os dados no papel de cenário ou definir em grupo o método de registo
- Fazer, se necessário, gestão de conflitos
- Garantir que as fichas (produtos finais) sejam todas preenchidas.

Os membros da equipa técnica de apoio à Coordenação do PNAI, estão disponíveis para apoiar o animador naquilo que for necessário como, por exemplo, no registo dos dados em papel de cenário em cada sessão.

Em seguida, procede-se a uma explicitação mais pormenorizada dos exercícios a realizar.



Sessão I Grupo B 06.07.04

Objectivo: Identificar os Grupos Vulneráveis ou em Situação de Risco na Região Sem Respostas ou com Respostas Insuficientes

Animador		Exercício		Duração	
Momento	Procedimentos	Exercício	Clarificação do exercício	Produto	
1	<ul style="list-style-type: none"> ■ Dividir o grupo em subgrupos de 5 pessoas ■ Apresentar o exercício 	<p>a) Indique três grupos/ problemáticas vulneráveis ou em situação de risco sem respostas (caso existam) ou com respostas insuficientes</p>	<p>Do conjunto de grupos/ problemáticas vulneráveis ou em situação de risco na região, os participantes terão de indicar os que não possuem qualquer tipo de medida ou resposta e/ ou os que, tendo respostas, estas se revelam insuficientes. Em ambas as situações, devem escolher no máximo três grupos/ problemáticas. Em simultâneo importa reflectir como se manifestam localmente</p> <ul style="list-style-type: none"> - para quem é que são vulnerabilidades/ problemas - como se manifestam localmente 	<p>Primeiras duas colunas da Ficha 1</p>	25 m
2	<ul style="list-style-type: none"> ■ Apresentar a continuação do exercício 	<p>b) Para cada grupo vulnerável sem resposta ou com respostas insuficientes, indique:</p> <ul style="list-style-type: none"> - As necessidades/ problemas - As causas que conduzem a tal situação - As zonas de maior incidência - As potencialidades/ recursos locais que possam responder às necessidades detectadas - Dados que caracterizam a situação (caso tenham informação disponível) - dados que caracterizam a situação (caso tenham informação disponível) 	<p>Após cada subgrupo ter definido as três vulnerabilidades / problemas, deverão continuar a reflectir sobre os conteúdos do exercício b)</p> <p>Entendam-se potencialidades/ recursos internos em sentido amplo – financeiros, ambientais, sociais, humanos, organizativos, etc. -, quer estes estejam a ser utilizados ou não para suprir as necessidades.</p>	<p>Finalizar o preenchimento da Ficha 1</p>	25 m
3	<ul style="list-style-type: none"> ■ Cada subgrupo apresenta os resultados dos exercícios a) e b) ■ O animador ou alguém indicado para o efeito regista os resultados ■ Sempre que surjam problemas comuns propõe-se no registo colectivo a sua agregação 			Ficha 1 do Grupo	45 m



Momento	Animador	Exercício		Duração	
	Procedimentos	Exercício	Clarificação do exercício		
4	<ul style="list-style-type: none"> ■ Apresentar o exercício c) ■ Cada subgrupo preenche a Ficha 2 	<p>c) Priorize os grupos/ problemáticas vulneráveis para a intervenção local, tendo em conta os seguintes critérios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dimensão do problema - Viabilidade de solução (existência de recursos) - Contributo para a resolução/ minimização de outros problemas 	<p>Procura-se conhecer quais são os grupos/ problemáticas vulneráveis que devem ter uma intervenção prioritária. Neste sentido, estabeleceram-se os seguintes critérios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Qual é a dimensão do problema na região? - A região tem recursos para resolver/ minimizar este problema? - Ao intervir na resolução deste problema, qual seria o seu contributo para resolver/ minimizar outros problemas identificados? <p>Cada subgrupo deverá classificar cada critério de 1 a 5 (sendo 1 “pouco importante” e 5 “muito importante”). Os problemas que tiverem a pontuação mais elevada serão os prioritários para intervenção.</p>	Ficha 2	15 m
5	<ul style="list-style-type: none"> ■ Cada subgrupo apresenta o total da pontuação atribuída a cada grupo/ problemática ■ O animador reúne o total das pontuações. Os grupos/ problemáticas que tiverem a pontuação mais elevada serão os prioritários para intervenção 			Ficha 2 do grupo	15 m

Intervalo 15 m



Momento	Animador	Exercício			Duração
		Procedimentos	Exercício	Clatificação do exercício	
6	<ul style="list-style-type: none"> ■ Apresentar o exercício ■ Cada subgrupo preenche a Ficha 3 	<p>a) Indique para cada um dos grupos/ problemáticas prioritárias, as medidas existentes no PNAI 2003-2005, que respondam melhor à resolução das necessidades/ problemas locais ou a inexistência de mesmas</p>	<p>Para levar a cabo o exercício, os participantes devem observar o anexo do PNAI: medidas/ instrumentos por grupo. Os participantes, também, deverão registar, caso exista, a inexistência de medidas/ instrumentos no PNAI para determinado problema definido.</p>	Ficha 3	30 m
7	<ul style="list-style-type: none"> ■ Os subgrupos apresentam os resultados do exercício ■ O animador reúne os resultados e cria consensos sempre que haja divergências de interpretação 			Ficha 3 do Grupo	25 m

Fim da Sessão I

Resultados Esperados

- Identificar os grupos/ problemáticas sem resposta ou com respostas insuficientes face às necessidades/ problemas existentes na região
- Identificar as potencialidades e limites do PNAI, em termos de Medidas, face aos grupos/ problemáticas sem resposta ou com respostas insuficientes da região



FIGHA 1 - IDENTIFICAR OS GRUPOS / PROBLEMÁTICAS VULNERÁVEIS OU EM SITUAÇÃO DE RISCO SEM RESPOSTAS

	Grupos / Problemáticas	Efeitos no local	Necessidades/ problemas	Causas das necessidades/ problemas	Zonas mais afectadas	Potencialidades/ recursos	Dados
Sem resposta	1 -						
	2 -						
	3 -						

FIGHA 1 – IDENTIFICAR OS GRUPOS / PROBLEMÁTICAS VULNERÁVEIS OU EM SITUAÇÃO DE RISCO COM RESPOSTAS INSUFICIENTES (CONT.)

	Grupos / Problemáticas	Efeitos no local	Necessidades/ problemas	Causas das necessidades/ problemas	Zonas mais afectadas	Potencialidades/ recursos	Dados
Com respostas insuficientes	1 -						
	2 -						
	3 -						



FICHA 2 - IDENTIFICAR OS GRUPOS/ PROBLEMÁTICAS PRIORITÁRIOS A INTERVIR LOCALMENTE, SEM RESPOSTAS

Grupos/ problemáticas	Dimensão do problema	Viabilidade de solução (existência de recursos	Contributo para a resolução/ minimização de outros problemas	TOTAL Prioritárias
Sem resposta				

FICHA 2 - IDENTIFICAR OS GRUPOS/ PROBLEMÁTICAS PRIORITÁRIOS A INTERVIR LOCALMENTE, COM RESPOSTAS INSUFICIENTES

Grupos/ problemáticas	Dimensão do problema	Viabilidade de solução (existência de recursos	Contributo para a resolução/ minimização de outros problemas	TOTAL Prioritárias
Com Respostas Insuficientes				



Ficha 3 - Indicar as medidas do PNAI 2003-2005 que potencialmente respondem aos problemas dos grupos/ problemática prioritários identificados, sem resposta ao nível local

Grupos/ Problemáticas Sem resposta

PNAI 2003 - 2005 MEDIDAS



Ficha 3 – Indicar as medidas do PNAI 2003-2005 que potencialmente respondem aos problemas dos grupos/ problemática prioritários identificados, com respostas insuficientes ao nível local

Grupos/ Problemáticas Com respostas Insuficientes	PNAI 2003 - 2005 MEDIDAS



Sessão II - Grupo A e B 07.07.04

Objectivo: Identificar os objectivos estruturantes para a região

Animador		Exercício		Duração	
Momento	Procedimentos	Exercício	Clarificação do exercício	Produto	
1	<ul style="list-style-type: none"> ■ Reunir todos os participantes (Exercício comum aos grupos A e B) ■ Apresentar o exercício 	<p>c) Considerando as vulnerabilidades e potencialidades anteriormente identificadas, indique e justifique quais são, no seu entender, os objectivos estruturantes capazes de gerar mudança (no máximo 3/4). Esses objectivos deverão ser de tal forma estruturantes que permitam “dar saltos” qualitativos nas abordagens e respostas aos problemas. Não se incluem neles os que decorrem do normal funcionamento dos serviços e que poderão ser considerados linhas de continuidade (ex: aumentar a cobertura em creches)</p> <p>d) A importância dos objectivos estratégicos poderá decorrer de critérios tais como:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Contributo para a multidimensionalidade e carácter integrado da resposta aos problemas - Contributo para a criação de sinergias e consolidação de respostas - Contributo para uma maior coesão da região - Inovação nas formas de pensar e de fazer 	<p>Tendo em conta o diagnóstico realizado, procura-se que os participantes identifiquem, para o futuro próximo (2006/2010), por onde deverão passar os objectivos estratégicos de intervenção de forma a permitir à região um salto qualitativo.</p> <p>Nesta fase, os participantes devem simultaneamente interrogar-se sobre quais são as questões chave subjacentes aos problemas identificados, pois pretende-se que os projectos que venham a ser equacionados “saltem etapas”, ou seja, que a curto/médio prazo actuem na causa de vários problemas, permitindo à região dar um salto qualitativo. Os subgrupos deverão apresentar no máximo 3/ 4 objectivos estruturantes.</p> <p><i>Nota: Os objectivos estruturantes não implicam o abandono de linhas de continuidade ou a subalternização de outros objectivos e projectos que decorrem do trabalho em curso (por exemplo, expansão da rede pré-escolar, aumento do apoio domiciliário, etc.)</i></p>	Ficha 1	45 m
2	<ul style="list-style-type: none"> ■ Os subgrupos apresentam os resultados do exercício ■ O animador reúne os resultados e cria consensos sempre que haja divergências de interpretação. 			Ficha 1 do Grupo	45m



Intervalo 15 m

Animador		Exercício		Duração	
Momento	Procedimentos	Exercício	Clarificação do exercício	Produto	
4	<ul style="list-style-type: none"> ■ Apresentar o exercício 2. ■ Cada subgrupo preenche a Ficha 2 	<p>2. Identificar os projectos estruturantes para a região</p> <p>c) Se ainda tiver tempo, indique e justifique quais os projectos estruturantes para a região considerando os objectivos traçados.</p> <p>d) Para cada um dos projectos prioritários defina:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Objectivos - estes devem ser claros - Domínios da intervenção a privilegiar - Responsáveis potenciais da sua implementação 	<p>Na sequência dos objectivos estruturantes traçados, também os projectos devem possuir um carácter estruturante, com características idênticas às dos objectivos, isto é, devem ser capazes de mobilizar recursos locais, responder a várias problemáticas e objectivos, permitindo mudanças estruturais, que actuem sobre as causas dos problemas/vulnerabilidades – devem ser projectos que fomentem a inclusão e a coesão. Assim, importa estabelecer:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Objectivos operacionais claros - Domínios de intervenção (não esquecendo interações sectoriais, pois há problemas cuja resolução tem reflexos positivos em várias áreas) - As entidades (públicas e privadas) que melhor podem responder 	Ficha 2	35 m
5	<ul style="list-style-type: none"> ■ Os subgrupos apresentam os resultados dos exercícios 2. ■ O animador reúne o total das pontuações por projectos e os que tiverem a pontuação mais elevada serão os prioritários para a Região 			Ficha 2 do grupo	35 m



Resultados Esperados

Resultados Esperados

- Conceber objectivos/ medidas e projectos estruturantes a incluir no PNAI3
- Identificar soluções com vista à melhoria das respostas existentes na região

FICHA 1. - IDENTIFICAR DOS OBJECTIVOS ESTRUTURANTES PRIORITÁRIOS AS VULNERABILIDADES/ PROBLEMAS DA REGIÃO

OBJECTIVOS ESTRATÉGICOS	Contribui para a criação de sinergias e consolidação de outros projectos	Contribui para uma maior coesão da região	Contribui para a multidimensionalidade e carácter integrado da resposta aos problemas
	Porquê	Porquê	Porquê

FICHA 2 - DEFINA OS PROJECTOS ESTRUTURANTES, OS SEUS OBJECTIVOS, DOMÍNIOS DE INTERVENÇÃO E RESPONSÁVEIS POTENCIAIS PELA IMPLEMENTAÇÃO

Projectos Prioritários	Objectivos	Domínios de intervenção	Responsáveis potenciais pela implementação



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amorim, Alexandra; Bomba, Teresa; Gonçalves, Alda; Fernandes, Rita; Matos, Gisela (2005), Relatório de Actualização PNAI 2005-2006, Junho 2005, Lisboa, MTSS (Texto não publicado).
- Guerra, Isabel (2000), Fundamentos e Processos de uma Sociologia de Acção, Cascais, Principia.
- MSST (2003), Plano Nacional de Acção para a Inclusão 2003-2005, Lisboa, MSST.
- Witkin; Altschuld (1995), Planning and Conducting Needs Assessments A Practical Guide, Sage Publication





Plano Nacional de Acção para a Inclusão