



Direcção-Geral da Acção Social

Núcleo de Documentação Técnica e Divulgação

***Maria Adriana Silva
Maria Eugénia Duarte
Maria dos Prazeres Lourenço***

Inserção Social e Desenvolvimento Local

Análise de algumas iniciativas de desenvolvimento comunitário / desenvolvimento integrado e do seu impacto na inserção de grupos desfavorecidos da população

Lisboa, Dezembro de 1997

Este documento, elaborado na sequência do Despacho nº 141/MSSS/96, de 18 de Setembro, veicula informação factual sobre o desenvolvimento comunitário no nosso país, de interesse para quem, nos serviços e no terreno, se preocupa com a inserção social dos grupos desfavorecidos.

Por isso e com o objectivo de tornar acessível esta informação aos técnicos dos órgãos centrais, regionais e sub-regionais, bem como aos técnicos das IPSS, que pretendam aprofundar o conhecimento da realidade ***inserção social/desenvolvimento local***, procede-se à sua divulgação restrita, salvaguardando o facto de se tratar, ainda, apenas de um documento de trabalho.

ÍNDICE

NOTA PRÉVIA	5
Introdução	7
I - Desenvolvimento Comunitário	8
II - Programas de Luta Contra a Pobreza	12
1. Os Programas Europeus de Luta Contra a Pobreza	12
2. Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza	17
3. Algumas Experiências Locais de Luta Contra a Pobreza e a Exclusão Social	19
III - O II Quadro Comunitário de Apoio	34
IV - Outras Iniciativas	35
V - Conclusões	37
VI - Propostas / Sugestões	40
Documentos Consultados	43

NOTA PRÉVIA

A fim de dar cumprimento ao Despacho nº 141/MSSS/96 de Sua Excelência o Ministro da Solidariedade e Segurança Social de 18/09/96, publicado no Diário da República nº 239 - II série em 15/10/96, foi constituído um grupo de trabalho responsável pela elaboração do presente relatório, que tem como principais objectivos:

- Sintetizar e apreciar as iniciativas de natureza económica e social fomentadoras de actividade e emprego produtivo, levadas a cabo a partir dos anos 60.
- Esboçar propostas de actuação sistemática na promoção social, abrangendo o fomento da actividade de base económica, susceptível de atenuar problemas de desocupação, desemprego ou outros.

A metodologia seguida para a concretização do trabalho consistiu na consulta e análise de documentação e visitas a projectos em curso de luta contra a pobreza, nomeadamente:

- **Projecto Mundo Rural em Transformação - Almeida**
- **Projecto da Zona Histórica do Porto - Porto**
- **Projecto de Desenvolvimento Integrado da Sub-Zona do Pinhal - Vila de Rei**
- **Projecto de Integração Económica e Social de Grupos Menos Favorecidos - Almada.**

As visitas foram a forma considerada mais adequada de se conhecer a realidade local, os problemas sentidos no desenvolvimento das acções, factores de bloqueio ou facilitadores dos resultados obtidos e o impacto que os mesmos tiveram na resolução dos problemas das populações, designadamente na melhoria do seu quadro de vida, através de uma análise comparada, suportada por grelhas pré-definidas.

Introdução

A pobreza em Portugal é uma problemática que só emerge como fenómeno social em meados de 1980, podendo mesmo dizer-se que, até então, a tendência era para se naturalizar a situação e, portanto, para a ignorar e escamotear.

No entanto, o desenvolvimento económico e social foi preocupação dos governos ao longo dos anos, concretizada através de planos de fomento económico, social, agrícola e outros, tendo a experiência mostrado que estas medidas sectoriais eram insuficientes.

De facto, o processo de desenvolvimento económico e social concretizado através dos planos de fomento económico, social e outros, durante a década de 60 e parte de 70, revelaram uma ineficácia significativa em termos da garantia do acesso a níveis satisfatórios de bem-estar para a generalidade da população.

É neste contexto que são implementados, nos anos 60, alguns projectos de Desenvolvimento Comunitário, que procuraram abranger todos os aspectos relacionados com a melhoria do quadro de vida das populações, fomentando mudanças estruturais e também de atitudes e de comportamentos

Opções de ordem política, levaram a que se abandonasse esse caminho que, em algumas situações, se mostrou bastante positivo.

Com o aparecimento dos “novos pobres”, vítimas da crise económica e da reestruturação industrial, surgem novas situações, como sejam os salários em atraso, o trabalho precário e o desemprego.

O aparecimento desta nova pobreza, a emergência de processos de desestruturação familiar e a persistência de situações de precaridade económica, estão na base do crescimento do número dos mais vulneráveis e dos excluídos, sem que os mecanismos compensatórios, ao nível da protecção social, consigam fazer face às funções que lhes são cometidas, de apoiar e contribuir para a integração social dos que ficam fora do sistema.

É assim que, face à gravidade e visibilidade do problema, surgem algumas iniciativas, nomeadamente o Plano de Emergência para a Península de Setúbal, a adesão aos Programas Europeus de Luta Contra a Pobreza, a criação do Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza e programas sectoriais vários, que se destinam, sobretudo, a apoiar as situações mais carenciadas, numa perspectiva de integração social.

No mundo, o agravamento das situações de exclusão tornou-se também tão evidente, que, grande parte dos países passou a revelar preocupações de combate a esse fenómeno.

A consciencialização do problema, conduziu a um maior aprofundamento e conhecimento das suas causas que, sendo estruturais, exigem também medidas de tipo estrutural, só possível num quadro nacional, europeu, e mesmo global.

Esta tarefa, simultaneamente supranacional e comunitária, de combate à pobreza e exclusão social, carece de políticas inovadoras, mais personalizadas, que garantam os direitos, designadamente os direitos sociais dos cidadãos.



Desenvolvimento Comunitário

Experiência levada a cabo na Freguesia da Benedita

Objectivo

- Testar a eficácia do método de “Desenvolvimento Comunitário”, considerando que ele poderia constituir o modelo adequado à resolução do problema do desenvolvimento a nível nacional - repartição dos benefícios pela população; aproveitamento dos recursos humanos, técnicos e financeiros existentes, sem necessidade de se criarem novos serviços ou obter recursos extraordinários.

Como objectivos específicos, pretendia: a criação de infra-estruturas, como o abastecimento de água à população; melhoria das fontes públicas, construção de uma rede de esgotos domésticos, em conjunto com a rede de abastecimento de água e a beneficiação da rede de comunicações da freguesia; a organização do trabalho na agricultura e na indústria; colmatar os problemas de deficiência alimentar, mortalidade infantil e erradicação da tuberculose.

População Alvo

População da freguesia da Benedita - Concelho de Alcobaça.

Uma freguesia com actividade económica diferenciada; uma zona homogénea em termos de atraso social e económico; uma zona de recursos potenciais de desenvolvimento, sem necessidade de grandes reformas estruturais.

Metodologias

Trabalho desenvolvido com base na existência de um estudo sobre a situação e possibilidades de desenvolvimento da zona, havendo a preocupação de um desenvolvimento global harmonioso, de modo a que, como era próprio da época, o crescimento meramente económico, não tivesse resultados diferentes das necessidades das populações e não contribuísse para acentuar as diferenças sociais.

Conjugação de esforços e vontades que se concretizaram no estabelecimento de parcerias, nomeadamente com a Shell Portuguesa, a Junta de Colonização Interna, os Serviços de Saúde, a Direcção Geral dos Serviços Agrícolas e Serviços da Educação, através da cedência de técnicos, desburocratização de procedimentos e mesmo do pagamento a estagiários que actuaram no terreno, integrados na equipa do projecto.

Constrangimentos

Condições naturais da zona como solo pobre; insuficiência de mercados; pouca mecanização da agricultura e excesso de mão-de-obra; construção desordenada e sem plano director.

A situação política, social e económica vigente; os entraves burocráticos e a própria inexperiência dos técnicos neste tipo de trabalho que era pioneiro, e, portanto, experimental, foram factores bloqueadores do bom desenvolvimento do projecto.

Resultados

Uma vez que este projecto teria forçosamente que ser integrado num esquema mais vasto de intervenção, abrangendo todo o Concelho de Alcobaça, poder-se-á dizer que não conseguiu responder às expectativas criadas. No entanto, a experiência levada a cabo serviu, de certo modo, para teorizar acerca deste tipo de intervenção e obtiveram-se resultados em diferentes áreas:

Na agricultura, abrangeu-se a produção, racionalização e organização do trabalho e formação dos agricultores.

Na indústria, as pequenas oficinas de indústria de calçado e cutelaria existentes, transformaram-se em sociedades e deram origem a duas fábricas de calçado e uma de cutelaria.

No urbanismo, o desenvolvimento da indústria e as transformações conseguidas no sistema agrícola, levaram a população a aperceber-se da necessidade de um plano de urbanização, tendo-se começado por um pequeno arranjo urbanístico, com localização de zona fabril e zona habitacional.

Na saúde, foram implementadas acções de educação sanitária, campanhas de vacinação e foi conseguida a intervenção de uma enfermeira/parteira na freguesia.

Outras Iniciativas Visando o Desenvolvimento Integrado

Projecto da Associação de Municípios da Terra Quente

Esta Associação foi criada nos anos 80, na sequência da colaboração inter-municipal, ensaiada através do Gabinete de Apoio Técnico da Terra Quente Transmontana.

Objectivos

- Melhorar as condições de vida das populações.
- Aproveitar a vantagem decorrente de um melhor dimensionamento de serviços de competência municipal (recolha de lixos, obras públicas, etc.).
- Criar um órgão de gestão local, que viabilizasse a intervenção do poder local, em sectores de actividade fora do alcance de pequenos municípios, conducente à promoção do desenvolvimento local (informática, animação cultural, planeamento territorial, etc.).
- Organizar e dinamizar a vida social.
- Interligar as diferentes culturas e a sua forma de expressão, criando uma afirmação cultural própria.
- Divulgar a capacidade do cooperativismo organizado e de toda a cooperação em geral.

População Alvo

Populações dos Concelhos de Alfândega da Fé, Carrazeda de Anciães, Mirandela e Vila Flor.

Metodologias

Envolvimento dos diversos serviços públicos e instituições locais.

Avaliação dos resultados.

Constrangimentos

Falta de rentabilidade das actividades, desemprego, rudimentaridade ou ausência de iniciativas empresariais, inadequação dos programas estatais de formação, isolamento das aldeias, perda dos valores culturais e falta de ordenamento do território.

Resultados

Reconhecimento da necessidade de cooperação inter-municipal, para a resolução dos problemas comuns, principalmente no que respeita à promoção do desenvolvimento económico-social.

Consciencialização da população dos problemas vividos, reconstrução ou construção da vida sócio-comunitária, estimulando o associativismo e o cooperativismo; mobilização de recursos locais; diminuição do desemprego e da pobreza; valorização da identidade sócio-cultural e territorial.

Projecto de Intervenção Social Articulada do Concelho de Almada

O Projecto de Intervenção Social Articulada do Concelho de Almada, também do início dos anos 80, resultou da convergência de vontades e esforços da autarquia, da população e dos serviços, no sentido de se assegurar o desenvolvimento de uma intervenção planeada, global e articulada, abrangendo as áreas social, económica e cultural.

Objectivos

- Resolução dos problemas sociais e económicos da população;
- Criação de equipamentos, na área da infância e juventude e da terceira idade;
- Redução de problemas na área da saúde;
- Resolução de problemas habitacionais de famílias mal alojadas.

População Alvo

Uma zona periférica do Concelho de Almada.

Metodologias

Diagnóstico da situação sócio-económica do Concelho, com identificação dos problemas e definição de prioridades; estabelecimento de programas e projectos a desenvolver.

Cooperação entre população, autarquias e serviços.

Constrangimentos

Inexistência de articulação entre o PISACA e alguns órgãos do poder central, o que obsteu à elaboração de programas de combate aos problemas, como o desemprego e o habitacional, no âmbito dos quais se poderiam ter obtido alguns resultados positivos, se tivesse sido possível incrementar programas de habitação.

Resultados

Implementaram-se vários projectos como: creches familiares (com formação de amas); construção de creches e jardins de infância; criação de parques cobertos e A.T.L's para jovens; centros de dia para idosos; centros de convívio; apoio domiciliário e lares.

Em síntese, dos projectos apresentados, pode salientar-se uma evolução no tipo de entidades promotoras das iniciativas, tendo as mesmas, por base comum, a necessidade de ultrapassar estádios críticos do processo de desenvolvimento.

As experiências abarcam três momentos significativos para a história desse processo:

- O que se refere ao contexto temporal da Benedita, em que se procurava subverter a lógica desenvolvimentista assente no crescimento económico, dando-lhe um cariz social.
- O que se situa no “25 de Abril”, fazendo emergir novas formas de viver em sociedade.
- O que se reporta à crise caracterizada pela decadência de alguns sectores básicos da economia, pelo desemprego, pelos salários em atraso e pelo descrédito na capacidade política para encontrar soluções concertadas e duradouras, a nível regional e/ou local.



II Programas de Luta Contra a Pobreza

1 - Os Programas Europeus de Luta Contra a Pobreza

Na Comunidade Europeia iniciava-se, em 1975, o primeiro Programa de Estudos e Projectos-Piloto de Combate à Pobreza, que duraria até 1980 e, depois de quatro anos de avaliação e reflexão, estabelecia-se o Segundo Programa de Luta Contra a Pobreza, que duraria de 1985 a 1989 e que se regia por duas linhas orientadoras:

- Evitar posições demasiado teóricas ou ideológicas mediante apoio em experiências concretas;
- Explorar métodos inovadores, aplicados localmente por associações ou instituições que intervêm no terreno.

Por outro lado, e na sequência do I Programa, não tematizado, tinha-se concluído pela necessidade de articular os trabalhos em torno de temas comuns, pelo que os projectos do II Programa foram repartidos por 8 grupos temáticos:

Desemprego Juvenil; Terceira Idade; Famílias Monoparentais; Migrantes ou Refugiados; Marginais; Desemprego de Longa Duração; Acção Integrada Urbana e Acção Integrada Rural.

Objectivos do II Programa:

“Explorar os 8 temas eleitos e analisar os métodos e as técnicas de actuação dos doze Estados-membros”.

Resultados

Os projectos contribuíram muito positivamente para a definição do III Programa de Luta Contra a Pobreza.

Permitiram aprofundar os conhecimentos sobre a natureza e as dimensões da pobreza e sobre o potencial dos recursos disponíveis.

Serviram como laboratório social, para testar inovações e para testar a eficácia dos sistemas de protecção social relativamente à população mais desprotegida.

Puseram em evidência as deficiências funcionais dos sistemas económicos e determinadas lacunas das estratégias de política social.

Demonstraram a premência das acções que considerem a pobreza em todas as suas dimensões, coordenando as estratégias políticas e as acções dos diversos organismos públicos e privados.

O combate à pobreza constituiu-se numa maior preocupação para a Comunidade.

Pela primeira vez, em 29/09/89, foi introduzida, num documento comunitário, a noção de “exclusão social”. Consagrava-se, nessa data, na Resolução do Conselho, a vontade de aprofundar uma política global coerente de luta contra a exclusão social, baseada na garantia de recursos e uma política de inserção que articulasse o económico e o social.

A Comunidade considerou que a etapa decisiva de concretização do Mercado Único, não seria transposta com verdadeiro êxito se não se tivesse em conta o fenómeno da exclusão social.

Além disso, com base nos ensinamentos obtidos na execução dos projectos, a Comunidade incentivou a cooperação com as organizações não governamentais, apoiando a constituição de um fórum europeu que lhes permita fazer valer os seus pontos de vista e estimular o diálogo com as instituições não comunitárias.

A Comunidade incentivou ainda, a criação do Observatório sobre Políticas de Luta Contra a Exclusão, o qual deveria tornar-se um instrumento de análise comparada e de avaliação das medidas e estratégias nesse domínio.

No entanto, apesar de os Projectos terem dado a conhecer as carências dos pobres, proporcionando a procura de respostas concretas, tiveram pouco eco em relação às estratégias políticas.

Os Projectos Portugueses no II Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza

Portugal viu financiados, pela Comunidade, 10 Projectos distribuídos pelos diferentes temas, exceptuando o tema, "Desemprego de Longa Duração": cinco dirigidos a zonas urbanas e cinco a zonas suburbanas/rurais.

A maioria dos projectos nasceu na escola, a partir da constatação da existência de grande percentagem de insucesso escolar e da percepção da sua multidimensionalidade, ou a partir dos serviços de atendimento do Serviço Social, com o afluxo crescente de situações de precaridade.

Objectivo

Criar algumas oportunidades de acesso a recursos materiais e não materiais e assim, ser possível a criação ou modernização de serviços e equipamentos sociais, com respostas de natureza mais tradicional, como centros sócio-educativos, fornecimento de refeições, serviços de lavandaria, apoio domiciliário, apoios complementares à escola, casas de juventude, etc.

População Alvo

Jovens desempregados; idosos; famílias monoparentais; migrantes ou refugiados; marginais; zonas rurais e zonas urbanas.

Metodologias

Acção-investigação, auto-avaliação e participação, o que permitiu aproximar as instituições da população; alargar e enriquecer o papel dos serviços; melhorar a coordenação e comunicação entre as instituições; influenciar políticas de protecção social para novos grupos em risco; criar e institucionalizar novas formas de participação; fomentar a cooperação entre instituições públicas e privadas, privilegiando a acção territorializada, articulada e concertada.

Através das acções desenvolvidas pelos projectos, foi validada uma metodologia de trabalho social cada vez menos casuística e mais virada para a comunidade, uma intervenção social globalizante, diferente da que maioritariamente se praticava então. As instituições e os profissionais tornaram-se mais receptivos a uma inovação metodológica, de abordagem pluridisciplinar, no campo da acção social, e reforçou-se a cooperação interinstitucional.

Constrangimentos

A integração tardia de Portugal no PELCP (Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza) limitou a realização dos projectos e o seu pleno desenvolvimento.

Dificuldades no desenvolvimento de uma metodologia de acção-pesquisa e de auto-avaliação.

Dificuldades na constituição de equipas multidisciplinares.

Resultados

Criação de equipamentos; incentivo às iniciativas locais de emprego, à criação de pequenas unidades de produção e apoio à constituição de actividades independentes.

Foi já, nesta altura, referido como direito o acesso a um rendimento mínimo, em complementaridade a planos de apoio não assistenciais, que ajudem a uma rápida inserção no mercado de trabalho.

Foi também nesta altura proposta a criação de uma Comissão Nacional para a Política de Prevenção e Combate à Pobreza, a qual poderia ter um importante papel na articulação entre os vários serviços do Estado, Autarquias Locais, ONG's e outras entidades, com vista à criação de condições para uma maior eficácia dos projectos e outras iniciativas dirigidas a grupos ou comunidades menos favorecidas e propor medidas de política social adequadas.

Sublinhou-se, ainda, a necessidade de conhecer melhor a realidade social e os problemas da pobreza e de se dispor de uma informação actualizada, aos vários níveis, de modo a possibilitar uma boa definição das medidas de política social e a concepção de projectos integrados e adequados às necessidades reais - O OBSERVATÓRIO SOCIAL.

O III Programa de Luta Contra a Pobreza - "Pobreza 3"

O III Programa Europeu para a integração dos grupos mais desfavorecidos, foi decidido pelo Conselho de Ministros da União Europeia, em 18 de Julho de 1989, e concebido à luz das experiências do II Programa, desta vez lançado sem ruptura nas acções empreendidas - o Programa de "Integração Económica e Social dos Grupos Desfavorecidos". (1989-1994)

Lançado em 1 de Março de 1990, o Programa "Pobreza 3", foi concebido na perspectiva de um contributo, para os esforços desenvolvidos pelos Estados-membros. Financiou e apoiou, tal como os dois programas anteriores, acções-piloto de inovação nos métodos e nas políticas, desta vez concentrando os seus meios em cerca de 40 projectos locais de 2 tipos: cerca de 30 projectos, com uma dimensão significativa, designados "acções piloto" e uma dúzia de projectos designados "iniciativas inovadoras" (micro-projectos).

Portugal veria aprovados 4 Projectos: 3 "Acções-Piloto" e 1 "Iniciativas Inovadoras".

Objectivo

Aplicar os princípios de acção, identificados nas experiências anteriores, (parceria; participação; multidimensionalidade) a nível local, em projectos-piloto de dimensão significativa, fundados na dinâmica de um território.

Resultados

Os projectos, não apenas fizeram evoluir os métodos de actuação tradicionais, mas intervieram frequentemente em aspectos onde as políticas nacionais deixavam zonas ou grupos de população sem apoio específico. Essa inovação contribuiu para a criação de serviços, e permitiu que intervenientes locais se envolvessem em temas novos, para os quais não recebiam incentivos especiais dos programas nacionais.

Os estudos estatísticos e os projectos de investigação transnacionais, contribuíram para os esforços desenvolvidos no âmbito do Observatório sobre Políticas de Luta Contra a Exclusão, criado em 1990.

Os Projectos Portugueses no Programa “Pobreza 3”

Objectivos

- Inovação nas políticas de luta contra a Pobreza e Exclusão Social, visando simultaneamente uma articulação entre acções-solução e estratégias preventivas.
- Adopção experimental de um conjunto de princípios (multidimensionalidade, parceria, participação).
- Relação entre conhecimento e acção, subordinados à experimentação.
- Procura de uma abordagem global e integrada para os aspectos relativos à integração económica e social dos grupos sociais menos favorecidos.

População Alvo

Zonas rurais empobrecidas, com um forte despovoamento e envelhecimento da população residente (Vilar Formoso) ou com problemas de inadaptação da sua agricultura e da sua indústria;(Aldeias de Montanha - Concelho da Covilhã); zonas urbanas, com um habitat degradado e marginalização de uma parte da população (Zona Histórica do Porto); meninos de rua das zonas degradadas da Cidade de Lisboa (IAC).

Metodologias

Aplicação dos princípios de **parceria, participação e multidimensionalidade**.

Articulação numa mesma lógica, da luta pela mudança das condições de vida e pela mudança da base de recursos dos pobres e o seu estatuto de cidadania, apontando, dessa forma, para a necessidade de vias de acesso, mobilização e valorização integrada de recursos.

Pode ainda sublinhar-se, a articulação entre a acção social e a promoção do desenvolvimento, que se revelou como frutuosa no âmbito dos projectos, tendo estes contribuído, de facto, para a ilustração de perspectivas para uma nova articulação entre os aspectos económicos e sociais do desenvolvimento.

Constrangimentos

O horizonte temporal dos Projectos não permitiu a completa concretização dos princípios prosseguidos, a qual exige a superação de práticas assistencialistas tradicionais, e um processo de aprendizagem, de educação e de desenvolvimento dos grupos, o que requer tempo para se consolidar.

Resultados

Os projectos portugueses contribuíram para dar “visibilidade” a elementos que passaram a ganhar relevância acrescida, à luz do sentido introduzido pelo Programa “Pobreza 3”:

No campo da organização participativa, abriu-se a possibilidade de práticas mais participativas e de um envolvimento activo de diferentes instituições e organizações da sociedade civil, o que pode facilitar, num contexto de reestruturação económica, social e institucional, o ensaio de novas formas de envolvimento activo dos parceiros sociais tradicionais (associações patronais, sindicatos, etc.) assim como de outras organizações da economia social (mutualidades, cooperativas, associações. etc.).

O envolvimento da sociedade civil, foi outro grande contributo dos Projectos que concorreram para a sua responsabilização, favorecendo a audição dos mais desfavorecidos junto de quem decide.

O carácter local do “Pobreza 3”, revelou-se como uma das suas maiores potencialidades, facilitador de metodologias adequadas ao conhecimento das estruturas e mecanismos do empobrecimento e exclusão social, levando a uma melhor compreensão das razões de insuficiência ou desadequação das práticas estatais correntes e melhor conhecimento sobre as potencialidades de experimentação de novos modelos de intervenção.

O carácter local dos projectos revelou-se também particularmente útil, na possibilidade de formular recomendações específicas, orientadas para o aperfeiçoamento de políticas globais, sectoriais e regionais, tendo em vista a luta contra a pobreza e a exclusão social.

A intervenção municipal assumiu grande relevo, estando alguns dos aspectos mais inovadores, associados às atribuições e competências dos Municípios e à metodologia usada para relacionar o local com o global, a qual se foi evidenciando como instrumento útil para a acção municipal.

Pode também sublinhar-se o contributo para a fundamentação de alguma reflexão sobre procedimentos mais flexíveis de regulação estatal, no reforço da capacidade de resposta local à complexidade crescente com que os fenómenos de empobrecimento e exclusão social se vêm manifestando.

Recolheram-se elementos sobre as razões de apreensão, face aos eventuais efeitos económicos derivados da realização do Mercado Único e da União Económica e Monetária, sobre as mudanças dramáticas no mundo rural associadas à implementação da Política Agrícola Comum, a perda de competitividade de empresas portuguesas ameaçadas de falência, o desemprego induzido por processos de reestruturação industrial e outros fenómenos.

2 - Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza

Não tendo sido aprovadas na totalidade as candidaturas ao 2º Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza, foi decidido pela Secretaria de Estado da Segurança Social, integrar num programa específico de luta contra a pobreza, as 10 candidaturas não aprovadas, assumindo assim a responsabilidade pelo seu financiamento integral, por um período de 3 anos (1988/1990).

Estes Projectos conduziram à criação de vários equipamentos e serviços; Promoção do emprego e auto-emprego, através do apoio à criação de actividades autónomas; Animação sócio-educativa, cultural e desportiva; Alfabetização de adultos; Integração de crianças no meio escolar; Articulação entre serviços e entidades.

Concluiu-se então da necessidade de constituição de equipas técnicas multidisciplinares, para uma abordagem multidimensional da pobreza e da necessidade de generalização do método de acção pesquisa nas práticas de acção social, de modo a adequar a acção às reais necessidades das populações.

Concluiu-se também, da urgência na criação de um dispositivo político que garantisse e promovesse a acção inter-sectorial central e regional, que facilitasse a acção dos Projectos, o que passava pela prática de um trabalho coordenado, contrariando o funcionamento tradicional, vertical e individual dos serviços/organizações.

Assim, em 1990 e pela Resolução do Conselho de Ministros nº 89/90, foram criados os Comissariados de Luta Contra a Pobreza, um para a Região Norte e outro para a Região Sul e Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

Era assim criado o Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza.

Objectivos

- Melhoria das condições económicas
- Melhoria das condições de bem-estar
- Resolução de problemas de carácter urgente

A intervenção estava centrada nas seguintes áreas:

- Diagnóstico, envolvimento de parceiros, divulgação e organização
- Criação de equipamentos e serviços
- Apoio a Famílias
- Animação sócio-educativa, cultural e recreativa

População Alvo

Comunidades urbanas ou suburbanas, onde o problema habitacional é um dos factores mais importantes na persistência da situação de exclusão e zonas rurais do interior do país, onde o fenómeno da pobreza e da exclusão social assenta em situações de isolamento, de envelhecimento da população e da inexistência ou insuficiência de respostas sociais.

Metodologias

Aplicação dos princípios metodológicos de uma intervenção social integrada, como a participação da população, o estabelecimento de parcerias, a investigação-ação e a abordagem multidimensional da pobreza.

Constrangimentos

Dificuldades de alguns projectos em garantir a coerência do plano multi-dimensional;

Dificuldades em estabelecer os mecanismos de funcionamento dos sistemas de parceria;

Dificuldades em fazer participar as populações;

Dificuldades na organização e avaliação;

Dificuldades em gerar recursos, demonstrando dificuldades em associar parceiros de áreas económicas, como as empresas ou as instituições responsáveis pelo apoio ao investimento produtivo.

Resultados

Criação de vários equipamentos sociais, dirigidos a crianças, jovens e idosos e ainda a implementação de outros serviços necessários às comunidades, sobretudo no que se refere a apoio domiciliário, amas, equipas de rua, etc.

Sensibilização e iniciação profissional, formação pré-profissional; apoio ao emprego e ao associativismo.

Dinamização de experiências locais de auto-emprego, através da criação e revitalização de pequenas explorações familiares, com a diversificação de funções produtivas, que contribuíram para a fixação da população jovem, alteração do seu quadro de vida e aproveitamento das potencialidades e capacidades das zonas mais desfavorecidas.

Implementação de várias respostas dirigidas à população, nomeadamente acções de educação para a saúde, apoio à melhoria da habitação, preservação do ambiente, etc.

Maior participação activa da população, favorecendo o relacionamento mais harmonioso, para a prevenção de tensões sociais e resolução de conflitos.

Especial atenção ao atendimento/encaminhamento de pessoas em situação de risco ou marginalidade social, como os sem-abrigo, crianças de rua, ex-reclusos, através da implementação de respostas para a satisfação das necessidades básicas, apoio psico-social, definição de projectos de vida, etc.

Criação de respostas para o acompanhamento de famílias em risco; Educação familiar e apoio ao associativismo familiar.

Apoio à criação do Banco Alimentar contra a Fome, que pretende sobretudo angariar alimentos, para posteriormente os distribuir pelas pessoas mais carenciadas, fomentando a solidariedade e a inter-ajuda.

3 - Algumas Experiências Locais de Luta Contra a Pobreza e a Exclusão Social

Como afirmámos atrás, a metodologia que utilizámos para a elaboração do presente relatório, privilegiou, além da consulta documental, a deslocação a alguns locais onde se têm desenvolvido Projectos de Luta Contra a Pobreza, no sentido de aprofundar o conhecimento sobre os problemas com que as organizações se defrontam na sua concretização. Foram seleccionados quatro Projectos, sendo dois rurais e dois urbanos; dois a ser desenvolvidos no Norte e dois no Sul do País.

Uma característica comum aos quatro Projectos visitados e analisados, é a persistência de um trabalho integrado, recorrendo a outros Programas; a continuidade das acções que ao longo do tempo vão sendo diversificadas e vão alargando a sua base territorial.

Embora seguindo o princípio de **parceria, abordagem multidimensional e da participação**, são diferentes as situações em que actuam e, logicamente, diferentes os objectivos específicos prosseguidos.

A) Projecto Mundo Rural em Transformação

O Projecto “Mundo Rural em Transformação - AM22”, representa a sequência lógica de um outro projecto de pesquisa, financiado apenas pelo Governo Português e de âmbito temporal (3 anos) e territorial (3 freguesias) mais restrito.

Tem como base territorial o Concelho de Almeida, uma zona em desertificação e em rápido envelhecimento, com uma população activa pouco formada e qualificada e a função económica de fraco significado, onde a predisposição para a inovação e o investimento são raros. As colectividades locais eram relativamente passivas e conformistas .

O Concelho dispõe, no entanto, de um apreciável leque de potencialidades que, se devidamente exploradas e valorizadas, podem vir a constituir-se num dos mais importantes contributos para o processo de desenvolvimento de que necessita. Entre outras destacamos:

- É uma das mais importantes portas nacionais rodo-ferroviárias de ligação à Europa.
- É uma zona com rica e variada panóplia de atributos naturais e histórico-culturais.

As opções estratégicas revelaram-se decisivas no processo de desenvolvimento do Projecto: a “promoção de estudos e respectiva combinação com o planeamento e a intervenção. Criação de hábitos de rigor analítico e de racionalidade acrescida pelo planeamento; apoio e estímulo a todas as iniciativas e vontades surgidas de entre os agentes do meio, no sentido de desenvolver capacidades endógenas(...); estabelecimento de relações em rede com parceiros nacionais e internacionais e participação em todas as instâncias possíveis, de forma a promover rupturas no isolamento, a dar voz à interioridade rural e a gerar apoios e recursos” (Regiões Rurais Periféricas: Que Desenvolvimento? - pg.135)

Um aspecto importante foi o de que o Projecto não se centrou apenas em medidas específicas dirigidas aos grupos mais vulneráveis e mais atingidos pela pobreza, mas também ao desenvolvimento global da região abrangida, podendo, assim, concluir-se que “a associação entre pobreza e desenvolvimento é correcta e é mesmo, nalguns casos, a única forma de abordar com possibilidades de sucesso duradouro os problemas dos grupos mais desfavorecidos” (Regiões Periféricas: Que Desenvolvimento? - pg.130).

Em 1995 tem início o Projecto “Mundo Rural em Transformação II”, co-financiado pelo Comissariado Regional do Norte da Luta Contra a Pobreza e, em 1996, é aprovado um Projecto no âmbito do Q.C.A. - Subprograma Integrar - Medida 1, com uma base territorial alargada a mais dois Concelhos: Figueira de Castelo Rodrigo e Sabugal.

Mundo Rural em Transformação - AM22 - Almeida - "Pobreza 3"

ENTIDADE PROMOTORA CAIS - Centro Acolhimento e Integração Social de Vilar Formoso			
OBJECTIVOS	DURAÇÃO	METODOLOGIAS E ESTRATÉGIAS DE ACÇÃO	POPULAÇÃO ALVO
<p>Do Plano Integrado de Desenvolvimento a médio prazo, elaborado no âmbito do Projecto</p> <p>Canalizar para a região os meios necessários às transformações estruturais indispensáveis, para acolher e sustentar o processo de desenvolvimento que recupere o atraso existente e, sobretudo, proporcionar a melhoria das condições de vida e de bem-estar.</p> <p>Do Projecto</p> <p>O Projecto, por sua vez, visa sobretudo a resolução dos problemas mais agudos e imediatos dos grupos mais desfavorecidos e a criação de condições favoráveis à realização das acções contidas no Plano.</p>	<p>1990 a 1994</p>	<p>Trabalho em sintonia com os vários organismos regionais e locais, envolvendo no processo todos os agentes intervenientes e as estruturas e representantes das populações.</p> <p>Parceria construída aos poucos até ao momento em que quase não existem acções que não envolvam, directa ou indirectamente, as autarquias, as associações locais, os serviços públicos e as populações.</p> <p>O Projecto privilegiou desde o arranque, a relação com as associações locais.</p> <p>As associações acabaram por ser uma das principais componentes do sistema de parceria, tendo funcionado como intermediárias entre o projecto e a população e, ao mesmo tempo, como organismos de participação daquelas na definição, execução e avaliação de actividades.</p> <p>Auto-Avaliação tem em conta:</p> <ul style="list-style-type: none"> o tipo e nível de envolvimento dos parceiros; as formas de participação da população; o cumprimento das acções planeadas, sua adequação aos objectivos e efeitos não esperados; a adequação entre os objectivos, as estratégias e os meios; os bloqueios e potencialidades institucionais e culturais verificadas no decurso das acções; a adequação dos instrumentos e da metodologia de auto-avaliação. <p>Investigação local - sistemática, em diversos domínios: agricultura, artesanato e serviços, ensino, saúde, situação sócio-económica dos idosos, retorno de emigrantes, movimentos pendulares de trabalhadores, emprego, toxicod dependência, etc. e, com o objectivo de valorização dos recursos endógenos, foi feito o levantamento do património arqueológico e elaborada uma carta arqueológica do concelho.</p> <p>Formação dos técnicos e quadros do Projecto.</p>	<p>Plano Integrado População em geral</p> <p>População do concelho de Almeida com 10 175 h (quase metade de há 30 anos);</p> <p>um concelho com um parque habitacional bastante envelhecido e de fraco conforto, com enormes carências ao nível do saneamento básico;</p> <p>com um povoamento organizado em pequenos aglomerados (30 freguesias, com graves problemas de acessibilidade a bens e serviços. Das 29 sedes de freguesia somente 8 são servidas directamente pela rede de transporte público;</p> <p>um concelho com elevada percentagem de analfabetismo, além de outros problemas.</p> <p>Projecto: Grupos alvo:</p> <p>População idosa que é cerca de 26% da população do concelho;</p> <p>crianças (com dificuldades escolares e carenciadas);</p> <p>pequenos agricultores e artesãos;</p> <p>desempregados;</p> <p>deficientes;</p> <p>jovens à procura do 1º emprego;</p> <p>ex-emigrantes e passantes.</p>

Mundo Rural em Transformação - AM22 - Almeida - “Pobreza 3”

ACTIVIDADES DESENVOLVIDAS	ARTICULAÇÃO COM OUTROS PROJECTOS	RESULTADOS OBTIDOS
<ul style="list-style-type: none"> ■ Animação e mobilização dos agentes locais (associações, empresas, autarquias) para a melhoria das condições sociais dos mais carenciados (em particular na protecção social, habitação, saúde, educação) e para a promoção do desenvolvimento nos sectores da agricultura e indústria. ■ Formação profissional, educação, desporto e tempos livres; cultura: (Casa da Cultura, Museu do Lavrador e Sedes de Associações); protecção social; saúde e higiene (com acções tendentes a levar os médicos e pessoal de enfermagem às localidades mais afastadas e, em particular, aos idosos isolados acamados e deficientes). <p>(O Projecto assumiu a criação e equipamento de pequenos postos de primeiros socorros nas sedes das associações).</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Infraestruturas de base e habitação degradada. ■ Acção de formação para mulheres sobre “Secretariado e Documentação”, no âmbito da Iniciativa NOW: 12 formandas. ■ Formação de agentes sociais polivalentes: 16 mulheres desempregadas 	<p>PIPSE</p> <p>HORIZON</p> <p>NOW</p> <p>EUROFORM</p> <p>Projecto VIDA</p>	<p>A escassez de meios financeiros levou a direcção do Projecto a assumir, com o empenhamento da autarquia, a elaboração de um Plano integrado de desenvolvimento a médio prazo.</p> <p>Patrocinou a elaboração dos instrumentos para a criação e funcionamento de uma Delegação de Agricultura e de uma Agência Local de Desenvolvimento, de um Gabinete de Informação para a Formação e o Emprego e de um Posto de Turismo que se encontram instaladas e a funcionar.</p> <p>Na indústria, comércio e serviços, a acção do Projecto traduziu-se:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ no apoio à criação de infraestruturas industriais (loteamento industrial de Vilar Formoso) ■ na elaboração de um Projecto de investimento para uma unidade de corte e transformação de granitos e mármore ■ no apoio a uma ILE no sector da cerâmica decorativa (criou 28 postos de trabalho) ■ na elaboração de um Projecto de ampliação/modernização de uma lavandaria industrial ■ na elaboração de um Projecto dirigido ao programa PPI de modernização e ampliação de uma padaria ■ na elaboração de um Projecto (INTERREG) para a criação de uma cervejaria snak-bar ■ apoio a outras iniciativas locais no domínio da restauração (2), da confecção (1), da construção civil (1), da carpintaria e marcenaria (1), da mecânica auto (1), da limpeza de escritórios (1) e da contabilidade e seguros (1). ■ Procedeu-se ao recenseamento dos artesãos em actividades no concelho e concelhos limítrofes (Figueira Castelo Rodrigo e Sabugal). <p>No turismo, apoiou iniciativas no sentido da criação de uma região de turismo dos Castelos do Côa, etc...</p> <p>Formação Profissional/Emprego</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ pré-formação profissional de jovens estudantes no domínio da informática; ■ pré-formação de agentes locais de apoio domiciliário e pré-formação em pintura em cerâmica ■ 5 cursos de informática de base para programadores e operadores, com 100 participantes. ■ Mais de 200 jovens foram abrangidos nos mais diversos domínios, no âmbito de Programas como: HORIZON, NOW e EUROFORM. O Projecto criou mais de 85 postos de trabalho directos. Ajudou ainda a conservar um grande número de outros empregos em pequenas empresas. <p>No âmbito da economia social</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ foram criados 41 postos de trabalho, mais 26 previstos a curto prazo. <p>Protecção social</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Apoio domiciliário (incluindo a “Comida sobre Rodas); ■ Acolhimento de “passantes” e ex-emigrantes: 80 passantes (média anual), 1 400 ex-emigrantes (média anual). ■ Criação de Centros de Dia que servem uma média de 80 utentes; ■ Apoio técnico à criação de novos equipamentos como por exemplo centros comunitários

Mundo Rural em Transformação II (Co-Financiado pelo CRNLCP)

ENTIDADE PROMOTORA

CAIS - Centro Acolhimento e Integração Social de Vilar Formoso

OBJECTIVOS	DURAÇÃO	METODOLOGIAS	POPULAÇÃO ALVO
<p>Reduzir (e nalguns casos mesmo, procurar erradicar) as situações de exclusão social, de isolamento e pobreza persistentes no Concelho.</p> <p>Contribuir para a criação de condições indispensáveis à intensificação do processo de desenvolvimento e promover a inserção sócio-económica de jovens e adultos (em particular mulheres) e social de idosos e crianças.</p>	<p>1995 a 1999</p>	<p>Colaboração muito estreita e empenhada com associações locais, as autarquias (com especial relevo para a Câmara Municipal), os serviços locais e regionais ligados ao Poder Central (Segurança Social, Saúde, Educação, Formação Profissional, etc...) e associações empresariais (NERGA)</p>	<p>Concelho de Almeida</p>
<p>Sensibilizar os agentes locais das associações e IPSS das aldeias, para o processo de mudanças de atitudes e participação no desenvolvimento.</p> <p>Chamar a atenção das pessoas para as desigualdades de oportunidades que ainda subsistem entre homens e mulheres, etc...</p>	<p>1996 a 1998</p>		<p>Concelhos de Almeida, Figueira de Castelo Rodrigo e Sabugal.</p> <p>População alvo directa: 716 pessoas</p>

Mundo Rural em Transformação II (Co-Financiado pelo CRNLCP)

ACTIVIDADES DESENVOLVIDAS	ARTICULAÇÃO COM OUTROS PROJECTOS	RESULTADOS OBTIDOS
<ul style="list-style-type: none"> ■ Promoção do desenvolvimento, com actividades diversas como: acompanhamento do processo de análise e aprovação dos projectos dirigidos às iniciativas Horizon (1), NOW e Youthstart e ao QCA - Subprograma Integrar, Medidas 1, 4 e 5 ■ Formação Profissional com (entre outras), a articulação das acções de formação a desenvolver no quadro dos projectos de formação profissional (Horizon e outros) com a estratégia de intervenção e acções a desenvolver no âmbito do projecto ■ Educação e Tempos Livres ■ Animação Cultural ■ Protecção Social ■ Atendimento /Acolhimento ■ Saúde e Higiene ■ Habitação Degradada ■ Estudos; estabelecimento de parcerias; dinamização e criação de formas de associação; sócio-educativas; recreativas e culturais; acções de dinamização da população, acções de informação e acções de formação. ■ Aperfeiçoamento profissional: 12 pessoas do Projecto. ■ Formação de agentes sociais polivalentes: 15 jovens desempregados ou sub-empregados. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Projecto LEADER ■ Medidas 1, 4 e 5 do Sub-programa Integrar ■ Horizon ■ NOW ■ Youthstart ■ Projecto "Um Desafio à Solidariedade Nacional e Local" ■ Projecto LEADER ■ Medidas 1, 4 e 5 do Sub-programa Integrar ■ Horizon ■ NOW ■ Youthstart ■ Projecto de Luta Contra a Pobreza "Mundo Rural em Transformação II" 	

B) Projecto da Zona Histórica do Porto - Sé e S. Nicolau

Este Projecto dá continuidade a um outro, integrado no âmbito do II Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza.

Intervém em duas freguesias que constituem o núcleo de origem da cidade do Porto. Trata-se de uma zona com uma forte concentração de problemas económicos e sociais, que se manifestam na saúde, no aproveitamento escolar, na inserção profissional e na participação social. Uma parte muito significativa da população é atingida por situações de pobreza e de exclusão social, fenómeno este que se tem reproduzido e agravado, adquirindo novas configurações e assumindo novas expressões. Regista-se um aumento das situações de marginalidade social e de comportamentos desviantes, associados ao consumo e tráfico de droga e à pequena criminalidade. Tem vindo a aumentar o número de casos de SIDA e de famílias desagregadas devido à prisão ou à morte precoce de elementos do agregado.

O parque habitacional encontra-se em alto estado de degradação e existem ainda velhas “ilhas” e um bairro de “barracos” de implantação mais recente.

Projecto da Zona Histórica do Porto - Sé e S. Nicolau - “Pobreza 3”

ENTIDADE PROMOTORA Centro Regional de Segurança Social do Porto			
OBJECTIVOS	DURAÇÃO	METODOLOGIAS E ESTRATÉGIAS DE ACÇÃO	POPULAÇÃO ALVO
<p>Desenvolvimento económico e social das 2 freguesias; resposta aos principais problemas e necessidades da população carenciada.</p> <ul style="list-style-type: none">■ criar as condições para que os próprios excluídos exerçam os seus direitos de cidadania■ actuar no sentido de prevenir a emergência / reprodução de situações de exclusão■ intervir em fases precoces dos processos de exclusão■ criar equipamentos e serviços com carácter inovador■ consolidar os equipamentos e serviços existentes criados no âmbito do II Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza (Centro de Refeições e Convívio e Apoio Domiciliário), etc..	1990 a 1994	<p>O Projecto estruturou-se em 4 domínios estratégicos:</p> <ul style="list-style-type: none">■ A Reabilitação Urbana■ A Cooperação com as Instituições e Associações Locais■ Educação e Animação Sócio-cultural■ O Emprego e a Formação Profissional. <p>Estreita articulação entre investigação / acção / avaliação.</p> <p>Concretização da filosofia do Programa Pobreza III; estrutura organizacional baseada nos princípios do parceria e da participação.</p>	Idosos, crianças, jovens e mulheres.

Trata-se, no entanto de uma zona dotada de boas potencialidades e recursos endógenos, que resultam, em especial, da existência de um importante património histórico-urbanístico e cultural, com grande valor simbólico para a população da cidade e da sua localização privilegiada, sobre uma colina à beira do rio Douro, o que lhe confere uma singular beleza.

O trabalho desenvolvido pelo Projecto demonstrou, conforme os seus promotores, que o combate eficaz à pobreza passa pela implementação de uma política integrada, que tenha em conta a multidimensionalidade do fenómeno, desde o emprego, passando pela habitação, educação e saúde, até à protecção social.

Entretanto, outro promotor - **a Fundação para o Desenvolvimento da Zona Histórica do Porto** - vem assumir a intervenção nesta área e, em Novembro de 1995, a base territorial de intervenção é alargada às duas outras freguesias que constituem o Centro Histórico do Porto: Miragaia e Vitória.

No seu conjunto, a área é dotada de uma identidade e de uma unidade urbana e sócio-cultural, em que predomina uma pobreza tradicional, com carácter estrutural e persistente.

Em 1996 é aprovado, no âmbito do Subprograma Integrar - Medida 1 - o Projecto "Urbe".

Projecto da Zona Histórica do Porto - Sé e S. Nicolau - "Pobreza 3"

ACTIVIDADES DESENVOLVIDAS	ARTICULAÇÃO COM OUTROS PROJECTOS	RESULTADOS OBTIDOS
<p>Na área da reabilitação urbana:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ acompanhamento de obras de salubridade e conforto; ■ realização de acções de realojamento; ■ acompanhamento das famílias a realojar e realojadas, com o objectivo de apoiar e encaminhar as que apresentam problemas; ■ apoio à organização dos moradores e criação do condomínio, etc.; ■ criação de novos equipamentos e serviços para idosos; ■ cursos de alfabetização e formação técnica profissional (60 pessoas); ■ cursos de formação ao abrigo dos Programas operacionais (45 adultos e jovens desempregados); ■ actividades ocupacionais e recreativas... 	<p>NOW</p> <p>HORIZON</p> <p>Euroform</p> <p>PETRA</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Mais de 1 500 pessoas (cerca de 15% da população residente) foram beneficiários directos da acção; ■ 1 700 pessoas foram beneficiárias das actividades de animação sócio-cultural e de informação ■ A constituição de um partenariado organizado que integra 17 entidades: Serviços Estatais (6); Órgãos de Poder Local (3); Instituições Privadas de Solidariedade Social (6) e Associações Locais (2). ■ Criação de 2 Centros de Informação e Atendimento Comunitário de apoio a idosos. ■ Realojamento de 35 famílias no Complexo Habitacional da LADA. <p>Principais factores de sucesso: concretização prática dos princípios de Partenariado e Participação; abordagem multidimensional.</p>

URBE - QCA - Medida 1

ENTIDADE PROMOTORA
Fundação para o Desenvolvimento da Zona Histórica do Porto

OBJECTIVOS	DURAÇÃO	METODOLOGIAS E ESTRATÉGIAS DE ACÇÃO	POPULAÇÃO ALVO
<p>Melhorar as condições sócio-urbanísticas do Centro Histórico e, em especial, os padrões de conforto e salubridade dos alojamentos.</p> <p>Contribuir para a revitalização económica do Centro Histórico, potenciando e mobilizando a fixação de recursos endógenos.</p> <p>Promover a integração económica e social das famílias mais carenciadas.</p> <p>Revitalizar a cultura, as tradições e os modos de vida da população.</p>	<p>Jan/96 a Dez/98</p>	<ul style="list-style-type: none">■ Formação da equipa do projecto■ Sistema de acompanhamento e avaliação dos processos de intervenção■ Valorização dos participantes e da participação■ Parceria	<p>População das freguesias da Sé e de S. Nicolau</p> <p>População alvo directa: 228 pessoas</p>

URBE - QCA - Medida 1

ACTIVIDADES DESENVOLVIDAS	ARTICULAÇÃO COM OUTROS PROJECTOS	RESULTADOS OBTIDOS
<p>Avaliação do impacto social da reabilitação urbana; parceria técnica;</p> <p>Acompanhamento social das famílias;</p> <p>Informação e apoio às famílias a realojar;</p> <p>Forum de Actores Locais.</p>	<p>NOW</p> <p>HORIZON</p> <p>Youthstart</p> <p>Exclusão Social</p> <p>Projecto Vida</p> <p>PO' s IEFP</p>	<p>52 famílias abrangidas pelos programas de reabilitação urbana;</p> <p>25 famílias realojadas no Complexo Habitacional da Lada e 25 famílias a realojar.</p>

C) Projecto de Desenvolvimento Integrado da Subzona do Pinhal/Vila de Rei

O Projecto de Vila de Rei, incidiu numa zona essencialmente rural do Distrito de Castelo Branco, fortemente isolada, com poucas e difíceis vias de comunicação e afastada dos grandes centros; com uma população muito envelhecida, elevadas taxas de analfabetismo, desemprego dos jovens e onde a ausência de novas actividades económicas, a falta de informação e formação constituem indicadores de uma forte depressão sócio-económica.

Vítima de grandes incêndios, que destruíram cerca de 90% da sua área agro-florestal, no Verão de 1986, foram, então, implementadas medidas de emergência, através de vários programas e projectos.

Cabe, assim, referir o Projecto de Luta Contra a Pobreza, financiada pelo II Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza, que visou promover a melhoria das condições de vida da população, desenvolvendo um conjunto de actividades de natureza sócio-económica e cultural, que contribuíram para a participação dos vários grupos.

Com a criação, em 1990, dos Comissariados de Luta Contra a Pobreza e porque se tornava necessário continuar a desenvolver e consolidar o trabalho anteriormente iniciado, foi aprovado um financiamento para 5 anos (Nov. 1990 a Dez. 1995) ao abrigo do Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza.

Este projecto desenvolveu várias actividades, com uma estratégia bem definida que assentava, sobretudo, no aproveitamento das potencialidades e capacidades locais, através da revitalização ou criação de micro empresas produtivas, como forma de fixar os mais jovens, evitando assim a continuidade do despovoamento daquela zona.

Projecto de Desenvolvimento Integrado da Sub-Zona do Pinhal / Vila de Rei

ENTIDADE PROMOTORA Serviço Sub-Regional de Segurança Social de Castelo Branco			
OBJECTIVOS	DURAÇÃO	METODOLOGIAS	POPULAÇÃO ALVO
<ul style="list-style-type: none"> ■ Favorecer o desenvolvimento sócio-económico da região; ■ Apoiar a criação de pequenas Empresas; ■ Criar condições de desenvolvimento e a fixação da população mais jovem; ■ Apoiar os grupos mais desfavorecidos "Jovens" e "Idosos", através de actividades sócio-culturais e recreativas; ■ Melhorar as condições de vida da população por implementação de iniciativas de natureza sócio-económica e culturais. 	<p>Nov/90 a Dez/95</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Visão multidimensional do projecto não substituindo as políticas de intervenção já existente; ■ Aproveitamento de recursos existentes a nível local de modo a não fazer depender a acção, de decisões burocráticas e distantes da zona de intervenção; ■ Recuperação e valorização do artesanato como forma natural de criar mais emprego; ■ Participação activa da população e envolvimento de parceiros. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ O Projecto actuou no concelho de Vila de Rei, distrito de Castelo Branco em 9 freguesias: Proença à Nova; Sobreira Formosa; Alvito da Beira; Isna de Oleiros; Monte da Senhora; Peral; S. Pedro do Esteval; Fundada; S. João do Peso. <p>Embora o Projecto se tenha centralizado nos grupos etários activos, não pôs de parte a população considerada mais frágil, como crianças jovens e idosos.</p> <p>Toda a comunidade foi pois alvo da intervenção do Projecto, desde que em situação de precariedade, marginalização ou isolamento.</p>

Promoveu iniciativas de natureza sócio-cultural (música, jornalismo, bibliotecas) que pretendiam reforçar a identidade da população e a sua auto-estima. A revitalização das bibliotecas e a sua animação através das escolas do Ensino Básico, foram actividades cheias de sucesso.

Desenvolveu ainda a animação da população, à volta da sua forte identidade cultural, com a valorização dos seus saberes, criando oportunidades, sobretudo aos mais jovens, de acesso a conhecimentos e instrumentos de que até então não dispunham.

Quanto à criação de emprego, o projecto apoiou actividades de artesanato, constituição de cooperativas (azeite e mel), e a criação de inúmeras micro empresas de cariz familiar, que permitiram a obtenção de postos de trabalho e sobretudo a fixação das pessoas à zona, não esquecendo a organização de cursos de formação profissional.

O projecto interviu nas relações institucionais locais, sendo um elemento de apaziguamento e de convergência. Introduziu métodos inovadores, na forma como encorajou a participação dos vários grupos e líderes locais e como sensibilizou as diferentes instituições de âmbito regional e local, para a cooperação intersectorial e interinstitucional.

O projecto privilegiou sobretudo o trabalho com as pessoas, para o que contribuiu a formação interdisciplinar da equipa de intervenção.

A luta contra a pobreza e exclusão social, neste projecto, passava pela transformação das atitudes, valores e mentalidades.

Projecto de Desenvolvimento Integrado da Sub-Zona do Pinhal / Vila de Rei

ACTIVIDADES DESENVOLVIDAS	ARTICULAÇÃO COM OUTROS PROJECTOS	RESULTADOS OBTIDOS
<ul style="list-style-type: none"> ■ Actividades culturais: <ul style="list-style-type: none"> Escolas de Música Bibliotecas Atelieres de Ocupação Colónias de férias ■ Criação de Micro-Empresas: <ul style="list-style-type: none"> Culturas de Estufa Produção forrageira Metalomecânica Transformação de madeiras Ferro forjado Carpintaria Cestaria Artesanato Turismo Rural ■ Constituição de Cooperativas: <ul style="list-style-type: none"> Azeite Mel Ensino Especial <p>Criados 45 postos de trabalho</p>	<p>Foi estabelecida articulação, com vários projectos na área da Agricultura e da Formação Complementar.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Fixação das populações mais jovens; ■ Aproveitamento dos recursos humanos, materiais e culturais das regiões abrangidas. ■ Melhoria das condições de vida das populações. ■ Criação de postos de trabalho. ■ Constituição de Parcerias.

C) Projecto de Integração Económica e Social de Grupos Menos Favorecidos / Almada

Este projecto teve como precedente um trabalho articulado e integrado, levado a cabo por um grupo de técnicos de diferentes serviços, denominado PISACA, que se realizou, no concelho de Almada.

Dirigido às populações alojadas na zona abrangida pelo Plano Integrado de Almada, o PISACA coincidiu com acções de realojamento, que concentraram naquela área, populações heterogéneas, em grande parte oriundas das ex-colónias portuguesas, provenientes de bairros degradados.

Como sucessor do PISACA, surgiu o projecto agora referenciado que foi financiado por um período de 4 anos (Out/90 a Dez/94) pelo Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza e pretendeu, essencialmente, criar condições favorecedoras da integração económica e social dos indivíduos, grupos e comunidades, desenvolvendo acções orientadas para a auto valorização dos indivíduos, pela descoberta e valorização das suas capacidades e saberes e para a criação e disponibilização de recursos locais.

Foi um projecto de parceria institucional, tendo nele participado técnicos e profissionais de vários serviços e instituições.

Em termos avaliativos, o projecto de Almada, é valorizado pelo seu impacto social, nomeadamente por dar visibilidade às questões da pobreza e pelos contributos que traz ao nível da luta contra a exclusão social.

Projecto de Integração Económica e Social de Grupos Menos Favorecidos de Almada

ENTIDADE PROMOTORA Santa Casa da Misericórdia de Almada			
OBJECTIVOS	DURAÇÃO	METODOLOGIAS	POPULAÇÃO ALVO
<ul style="list-style-type: none"> ■ Articular e integrar programas; ■ Maximizar recursos dos serviços e comunidade; ■ Contribuir para a adequação permanente de medidas de política social; 	<p>Out/90 a Dez/94</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Valorização da auto estima, capacidade de expressão e organização da população; ■ Disponibilização de recursos dos vários serviços e entidades; ■ Intervenção direccionada a grupos de maior risco, como as crianças, jovens, mulheres e idosos; ■ Identificação de estratégias de intervenção, nomeadamente: <ul style="list-style-type: none"> Ensino, Educação Formação de base Formação Profissional e Emprego Higiene, Salubridade Habitação, Animação sócio-cultural. 	<p>O projecto teve como área de intervenção, o concelho de Almada, nomeadamente a zona correspondente ao Plano Integrado de Almada, encosta nascente e sul e ainda alguns bairros sociais da freguesia do Laranjeiro.</p> <p>Abrangeu vários grupos da população sobretudo aqueles que se encontram em situação mais fragilizada, como as crianças, jovens, mulheres e idosos.</p>

É ainda salientado, do ponto de vista metodológico, a articulação inter-serviços, o trabalho interdisciplinar e as práticas de avaliação.

No entanto, são apontados alguns aspectos limitativos da acção do projecto, como a estrutura das parcerias e a necessidade de implicação de novas responsabilidades e de novos parceiros. O sistema de gestão das parcerias, não se fez sem dificuldades e problemas de articulação, decisão e avaliação, mas representou, sobretudo, uma nova forma de regulação social, de cariz local, que se desenvolveu numa óptica de procura de novas formas de desenvolvimento, mais humanas e solidárias.

A necessidade de reforçar os recursos humanos e materiais, é outro dos aspectos que limitou muitas vezes a acção, sendo imperioso pensar-se numa estrutura interdisciplinar, onde os circuitos de comunicação e gestão administrativa sejam ágeis e eficazes.

Por último, a definição do âmbito geográfico do projecto, através da delimitação concreta da área a abranger, foi um aspecto muito importante tido em conta.

Projecto de Integração Económica e Social de Grupos Menos Favorecidos de Almada

ACTIVIDADES DESENVOLVIDAS	ARTICULAÇÃO COM OUTROS PROJECTOS	RESULTADOS OBTIDOS
<ul style="list-style-type: none"> ■ Ensino, Educação e Formação de base: <ul style="list-style-type: none"> Ateliers ocupação Apoio alimentar Colónias férias Educação base Educação saúde ■ Emprego/ Formação <ul style="list-style-type: none"> Cursos de formação Promoção emprego Actividades profissionais autónomas. ■ Animação sócio-cultural: <ul style="list-style-type: none"> Grupos musicais Celebração de dia festivos Apoio a associações ■ Higiene, Salubridade Habitação: <ul style="list-style-type: none"> Melhoria habitações Arranjos exteriores Educação ambiental Higiene alimentar 	<p>Como forma de complementarizar os recursos do projecto, foi feita articulação com:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Programa Horizon ■ Multiculturas ■ Renovação Urbana ■ Jovens voluntários para a solidariedade ■ Programas Ocupacionais ■ Clubes Emprego 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Garantia da continuidade das acções do projecto, após o terminus do financiamento. ■ Melhoria da imagem externa dos bairros onde se verificou a intervenção do projecto. ■ Consciencialização das capacidades individuais e comunitárias das pessoas e grupos envolvidos. ■ Articulação de vários serviços públicos e privados. ■ Reconhecimento do valor do trabalho no local e com a participação da população. ■ Inserção profissional e comunitária de indivíduos abrangidos pelo projecto.

Os Projectos Visitados (Uma análise comparada)

PROJECTO	RURAL	UR- BANO	OBJECTIVOS ESPECÍFICOS	METODOLOGIAS DE INTERVENÇÃO
Zona Histórica do Porto (Sé e S. Nicolau) Zona Norte		X	Desenvolvimento económico e social das 2 freguesias Resposta aos principais problemas da população; <ul style="list-style-type: none"> ■ criar condições para que os excluídos exerçam os seus direitos de cidadania; ■ intervir em fases precoces dos processos de exclusão; ■ criar equipamentos e serviços e consolidar os equipamentos e serviços existentes; ■ melhorar as condições sócio-urbanísticas do Centro Histórico e, em especial, os padrões de conforto e salubridade dos alojamentos ■ revitalizar a cultura, as tradições e os modos de vida da população. 	O Projecto estruturou-se em 4 domínios estratégicos: <ul style="list-style-type: none"> ■ Reabilitação Urbana; ■ Cooperação com as Instituições e Associações Locais; ■ Educação e Animação Sócio-Cultural; ■ Emprego e Formação Profissional; Estreita articulação entre Investigação / Acção / Avaliação Concretização dos princípios de parceria e da participação.
Integração Económica e Social de Grupos Menos Favorecidos Almada Zona Sul		X	<ul style="list-style-type: none"> ■ Articular e integrar programas; ■ Maximizar recursos; dos serviços e comunidade; ■ Contribuir para a adequação permanente de medidas de política social. 	Identificação de estratégias de intervenção nas áreas: <ul style="list-style-type: none"> ■ Ensino, Educação, Formação de Base; ■ Formação Profissional e Emprego; ■ Higiene, salubridade; ■ Habitação; ■ Animação sócio-cultural. Intervenção direccionada a grupos de maior risco, como as crianças, jovens, mulheres e idosos. Parceria, Participação e Avaliação.
Mundo Rural em Transformação (Almeida, Figueira de Castelo Rodrigo e Sabugal) Zona Norte	X		Resolução dos Problemas mais agudos e imediatos dos grupos mais desfavorecidos e a criação de condições favoráveis à realização de acções que visam canalizar para a região, os meios necessários às transformações estruturais indispensáveis no processo de desenvolvimento. <ul style="list-style-type: none"> ■ Redução das situações de exclusão social, de isolamento e pobreza ■ Inserção sócio-económica de jovens e adultos e social de idosos e crianças; ■ Sensibilização das associações locais para a participação no processo de desenvolvimento. 	Parceria com várias instituições públicas e privadas, privilegiando desde o início, a relação com as associações locais; Auto-Avaliação com vista a uma adequação entre os objectivos, as estratégias e os meios; Investigação local sistemática em diversos domínios; Formação dos técnicos e quadros do projecto
Desenvolvimento Integrado da Subzona do Pinhal / Vila de Rei Castelo Branco Zona Sul	X		<ul style="list-style-type: none"> ■ Favorecer o desenvolvimento sócio-económico da região; ■ Apoiar a criação de pequenas empresas; ■ Criar condições para a fixação da população jovem; ■ Apoiar jovens e idosos através de actividades sócio-culturais e recreativas 	Participação activa da população e envolvimento de parceiros- Parceria ; Abordagem multidimensional da pobreza

Os Projectos Visitados (Uma Análise Comparada)

RESULTADOS OBTIDOS		
INSERÇÃO ECONÓMICA E SOCIAL	IMPACTO NO DESENVOLVIMENTO LOCAL	MELHORIA DAS CONDIÇÕES DE VIDA
<p>Alfabetização e formação técnica-profissional (60 pessoas)</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Formação Profissional (45 adultos e jovens desempregados) ■ Criação de emprego 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Criação de 2 Centros de Informação e Atendimento Comunitário para idosos. ■ Realojamento de famílias no complexo habitacional da Lada (renovado) ■ Reabilitação Urbana de uma zona em alto estado de degradação ■ Valorização do património existente 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Melhoria das condições de habitabilidade ■ Recurso a serviços criados na zona ■ Valorização dos saberes próprios da população ■ Melhoria das relações inter-pessoais
<ul style="list-style-type: none"> ■ Inserção profissional e comunitária de indivíduos abrangidos pelo projecto; ■ Reconhecimento do valor do trabalho no local, com a participação da população 	<p>Melhoria da imagem externa dos bairros onde se verificou a intervenção do projecto.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Consciencialização das capacidades individuais e comunitárias das pessoas e grupos envolvidos. ■ Disponibilização e articulação de vários serviços públicos e privados; ■ Valorização da auto-estima, capacidade de expressão e organização da população; ■ Melhoria do rendimento familiar dos indivíduos inseridos pelo económico
<ul style="list-style-type: none"> ■ Pré-formação e formação profissional no domínio da informática; ■ Pré-formação de agentes locais de apoio domiciliário; ■ Pré-formação em pintura em cerâmica; ■ Ajuda na criação de 85 postos de trabalho e mais 60 no âmbito da economia social e ainda ajuda na conservação de um grande nº de empregos em pequenas empresas 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Criação de estruturas: uma Delegação de Agricultura e de uma Agência de Desenvolvimento, de um gabinete de Informação para a formação e o emprego e de um Posto de Turismo; ■ Criação de Centros de Dia que servem uma média de 80 utentes e apoio à criação de novos equipamentos, como Centros Comunitários 	<ul style="list-style-type: none"> ■ A população mais carenciada foi abrangida por apoio domiciliário, incluindo a "Comida sobre Rodas"; ■ Foram recuperadas pensões de ex-emigrantes; ■ Os idosos foram abrangidos por estruturas de apoio.
<ul style="list-style-type: none"> ■ Criação de postos de trabalho, pela criação de micro-empresas diversas e cooperativas; ■ Criados 45 postos de trabalho. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Fixação das populações mais jovens; ■ Aproveitamento dos recursos humanos, materiais e culturais existentes. 	<p>Implementação de iniciativas de natureza sócio-económica e culturais, que permitiram um aumento no rendimento familiar das pessoas abrangidas e, por outro lado, uma valorização da cultura local e dos saberes pessoais.</p>



O II Quadro Comunitário de Apoio

O II Quadro Comunitário de Apoio, integra-se no eixo “Melhorar a Qualidade de Vida e a Coesão Social” e, no domínio do combate à exclusão social, no Programa “Saúde e Integração Social”.

No âmbito deste Programa, o Sub-Programa Integrar - Inserção Económica e Social dos Grupos Sociais Desfavorecidos visa “apoiar projectos integrados e multidimensionais de melhoria das condições de vida em comunidades socialmente desfavorecidas, acções de facilitação do acesso à formação e ao mercado de emprego e acções de formação dirigidas aos diversos grupos socialmente desfavorecidos, bem como acções de formação dos profissionais que intervêm no processo de integração destas pessoas. Visa ainda apoiar a criação e adaptação de infraestruturas e equipamentos que possibilitem o desenvolvimento destas acções” (Sub-Programa Integrar - pg.1).

Pelo Decreto-Lei 35/96, de 2 de Maio, cabe ao Ministério da Solidariedade e Segurança Social a inserção social dos grupos desfavorecidos e a gestão da “Execução do Sub-Programa relativo à inserção de grupos sociais desfavorecidos, com excepção dos desempregados de longa duração”.

O Sub-Programa Integrar, desenvolve-se em cinco Medidas que se desdobram, por sua vez, em diversas linhas de acção:

Medida 1 - Apoio ao Desenvolvimento Social;

Medida 2 - Integração Económica e Social dos Desempregados de Longa Duração;

Medida 3 - Integração Económica e Social de Pessoas com Deficiência;

Medida 4 - Integração Sócio-Económica dos Grupos mais Desfavorecidos;

Medida 5 - Construção e Adaptação de Infraestruturas e Equipamentos de Apoio.

Destacamos a Medida 1 - “Apoio ao Desenvolvimento Social”, a qual tem como objectivo “desenvolver um conjunto de acções que, agindo preventivamente sobre os factores de exclusão social, promovam a melhoria das condições de vida da população mais desfavorecida, contribuindo para a revitalização do tecido social e da economia local, num quadro de desenvolvimento global de base territorial” (Medida1 - Apoio ao Desenvolvimento Social).

Para a concretização desse objectivo, prevê-se o “desenvolvimento de projectos integrados, promovendo, nomeadamente, condições de acesso à formação e emprego de pessoas em situação de maior dificuldade de integração sócio-profissional” (Medida 1).

Os 43 Projectos aprovados para o ano de 1996, com duração até 1998 e os Projectos a aprovar no âmbito desta Medida, bem como os aprovados nas restantes Medidas, contribuirão concertemente para a inserção económica e social dos grupos sociais desfavorecidos.

Além do Programa “Saúde e Integração Social”, outros Programas, no âmbito do Q.C.A, poderão contribuir, ainda que alguns de forma menos directa, para a inserção social dos grupos sociais desfavorecidos:

Programa - “**Promoção do Potencial de Desenvolvimento Regional**” - Sub-Programa “Desenvolvimento Rural e Local”.

Programa - “**Bases do Conhecimento e da Inovação**” - Sub-Programa “PRODEP II” (Educação), particularmente a Medida “Formação Tecnológica, Profissional, Artística e Ensino Recorrente”.

Programa - “**Pessoa**” (Formação Profissional e Emprego) - Sub-Programa “Qualificação Inicial e Inserção no Mercado de Emprego”; Sub-Programa “Melhoria do Nível e Qualidade do Emprego” e Sub-Programa “Apoio à Formação e Gestão de Recursos Humanos”.

Programa - “**Modernização do Tecido Económico**” - Sub-Programa “Pescas”; Sub-Programa “PEDIP II” e Sub-Programa “Turismo e Património Cultural”.

IV **Outras Iniciativas**

Ao nível da Comunidade, pode registrar-se ainda uma outra série de acções que têm vindo a ser assumidas e que podem ter impacto na luta contra a exclusão social, como seja, o investimento através dos Fundos Estruturais, o que permite empreender a grande escala, nomeadamente nas zonas desfavorecidas, acções dirigidas à formação e ao emprego, sobretudo dos jovens e dos desempregados de longa duração.

Podem referir-se, neste contexto, as iniciativas propostas pela Comissão, como o HORIZON, dedicado a pessoas deficientes e outros grupos desfavorecidos.

Pode ainda sublinhar-se o papel de alguns Programas no domínio do emprego como o LEDA e ERGO e da formação, principalmente o Programa PETRA.

Outros Programas, como o HÉLIOS, a favor das pessoas com deficiência, ou os afectos a categorias vulneráveis, como o relativo à igualdade de oportunidades para as mulheres, podem ser significativos como estratégias preventivas da exclusão social.

Ao nível dos Fundos Estruturais e, mais precisamente no que respeita ao FSE, podem ainda registrar-se as medidas ao abrigo do Objectivo 3 (Integração no mercado de trabalho das pessoas expostas à exclusão social) e as medidas que se prendem com a iniciativa Emprego-Recursos Humanos, como o HORIZON, que já referimos, mas também, em certa medida, YOUTHSTART e NOW.

Ainda no que respeita ao FSE, pode igualmente registrar-se a iniciativa URBAN.

No que respeita ao FEOGA, pode registrar-se a iniciativa LEADER.

Importa, no entanto, referir que os Fundos e os Programas não têm a mesma finalidade. A intervenção dos Fundos face à luta contra a exclusão social, tem sido limitada, não facilitando o seu aproveitamento para o financiamento de intervenções globalizantes.

É assim que o Objectivo 3 do FSE, referindo-se a medidas de integração no mercado de trabalho das pessoas expostas à exclusão social, admitiu, na sua formulação, que sejam tomadas em consideração percursos de inserção, mas dificilmente toma em consideração, por exemplo, programas de desenvolvimento social integrado ou acções de integração dirigidas aos sem-abrigo.

Os Programas foram mais adaptados à mobilização de um conjunto diversificado de parceiros, ao passo que a acção dos Fundos foi, até 20 de Julho de 1993, largamente organizada em torno dos agentes de formação e do emprego, a despeito de um esforço importante empreendido para alargar a parceria.

Podem citar-se projectos de directiva, relativos a certas relações de trabalho, como o trabalho atípico; a directiva relativa à protecção dos jovens; a recomendação de convergência dos objectivos em matéria de protecção social e a recomendação relativa à garantia de recursos suficientes para os cidadãos europeus, bem como o parecer sobre a remuneração equitativa.

Podemos referir, como particularmente importante, a Carta dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores que afirma o direito das pessoas excluídas do mercado de trabalho e dos idosos beneficiarem de recursos e prestações suficientes.

Com vista à aplicação dessa Carta, a Comissão adoptou, em Novembro de 1989, um programa de acção que prevê um instrumento directamente consagrado à luta contra a exclusão social - uma recomendação sobre critérios comuns relativos à garantia de recursos e prestações.

Será desnecessário referir a importância da Lei nº 19-A/96 de 29 de Junho, que cria no nosso país, o Rendimento Mínimo Garantido, instituindo uma prestação do regime não contributivo da Segurança Social, associado a um programa de inserção social.

Uma Síntese dos Contributos das Iniciativas Analisadas

Numa síntese breve dos contributos para a inserção social e económica e para o desenvolvimento local das iniciativas apontadas, sublinhamos:

Os Projectos têm um papel importante na adequação das práticas de intervenção social, às realidades locais, quer ao nível de parcerias estabelecidas e de articulação sócio-económica-cultural-ambiental, quer ao nível do tipo de respostas encontradas e de actividades criadas, permitindo uma aproximação a processos de desenvolvimento integrado, interdisciplinar, sistémico, solidário e participado.

Envolvendo associações e organismos locais dos mais diversos tipos e os mais diversos serviços e organismos públicos, em redes de solidariedade e de parceria público-privado que, em alguns casos, envolvem mesmo parceiros de outros países, estas iniciativas põem à prova as capacidades de negociação, essência de uma lógica de parceria, pois que essas relações nem sempre estão libertas de conflitualidade.

Todos os Projectos pretendem mobilizar as capacidades e recursos locais.

Existe, na generalidade, uma preocupação ambiental, a qual se concretiza em termos de sensibilização e de informação e na realização de acções preventivas ou de recuperação. Em alguns casos mesmo, as iniciativas procuram melhorar as condições sócio-urbanísticas e em especial os padrões de conforto e salubridade dos alojamentos.

Os projectos procuram, em geral, fazer face às condições de degradação e marginalização em meios suburbanos desqualificados e zonas sujeitas a processos de reestruturação e reconversão das actividades económicas (veja-se o caso do Projecto Mundo Rural em Transformação, que assistiu à desactivação das actividades alfandegárias em Vilar Formoso).

As iniciativas económicas que se têm registado cobrem um leque variado de sectores e actividades desde a agricultura, pecuária, pesca, indústrias diversas, construção civil, artesanato, turismo (rural, cultural, científico, ecológico, etc.), comércio e serviços.

Os Projectos registam, na sua generalidade, criação de emprego, quer auto-emprego quer mesmo a criação de empresas que ocupam vários postos de trabalho, embora nalguns casos se levantem questões, relativamente à rentabilidade das actividades criadas ou apoiadas.

A generalidade das iniciativas realizam acções de formação profissional, cobrindo as mais diversas áreas e, em geral, registam uma preocupação de articular as acções de emprego e de formação profissional com as de intervenção social, procurando sinergias entre estas vertentes.

A realização de acções de formação profissional e a criação de postos de trabalho, apesar de algumas dificuldades, tem pelo menos evitado, na maioria dos casos, o agravamento de situações de desemprego e/ou de emprego precário e respondido a situações individuais graves.

O referido no parágrafo anterior tem também contribuído para melhorar a formação de base e, em muitos casos, a qualificação profissional de pessoas, em grande parte provenientes de grupos marginalizados, com um nível escolar e profissional muito baixo.

É de realçar ainda que os Projectos têm motivado o espírito de iniciativa e de crítica, em comunidades tradicionalmente passivas a esse respeito.

V **Conclusões**

O relatório agora apresentado, reflecte o trabalho desenvolvido por um grupo constituído para o efeito e pretende contribuir para uma melhor perceptibilidade dos contributos de iniciativas desenvolvidas na perspectiva do fomento da actividade, favorecendo a inserção social e económica e o desenvolvimento local.

A pesquisa e reflexão efectuada, permitiu chegar a algumas conclusões que, de maneira sucinta, se apontam:

Agir sobre a pobreza exige a definição de uma política contra a pobreza; a luta contra a pobreza e a exclusão social passa por medidas de prevenção e reinserção (tal como se refere no Livro Verde sobre Política Social Europeia); as políticas no sentido da inserção social e económica devem conter preocupações sociais, incluindo dispositivos especiais para os grupos mais desfavorecidos.

As medidas sociais para a integração dos indivíduos na sociedade deverão concretizar-se, entre outras, através da implementação de programas de acção específicos.

Inserem-se neste contexto, os projectos de luta contra a pobreza, que abordámos, e outras iniciativas de base local dirigidas a grupos/problemas específicos, visando a integração social das comunidades, grupos ou pessoas, como complemento das políticas e fomento da possibilidade da reinserção social e profissional.

No entanto, estas medidas, potenciando o alcance de medidas globais, não constituem, só por si, instrumentos capazes de erradicar a pobreza.

Segundo os princípios da participação e da parceria, os Projectos têm ajudado a descobrir e dinamizar as capacidades próprias das populações desfavorecidas e os recursos locais que possibilitam a autonomia e favorecem a mudança e o desenvolvimento local.

Os Projectos evidenciaram as necessidades não resolvidas no quadro sócio-económico nacional, e evidenciaram também que existem potencialidades locais que, se articuladas e dinamizadas de forma coerente e convergente, permitirão a satisfação de um certo número dessas necessidades.

A obtenção de bons resultados exige um correcto enquadramento dos Projectos, quer em termos de critérios de implementação, quer no âmbito da metodologia de gestão, acompanhamento e avaliação, combatendo a fragmentação de acções cuja lógica é apenas a do contexto local, a qual, sendo embora essencial à eficácia dos Projectos, necessita de ser referenciada a um diagnóstico macro, conducente à definição de objectivos, prioridades e estratégias.

A existência de outros programas, nomeadamente o Sub-Programa Integrar, que inscreveu novas responsabilidades para o Ministério da Solidariedade e Segurança Social, exige uma conjugação de esforços e de sinergias orientadas para a redução das desigualdades sociais e para a promoção do bem-estar das populações e exige a selecção de candidaturas mediante critérios e prioridades adequadas.

A complementaridade das acções que abrangem o económico e o social que os Projectos de Luta contra a Pobreza devem experimentar, exige ainda um maior esforço de conjugação das políticas sociais, de saúde, da educação da habitação, da formação e do emprego, não esquecendo as ligações às políticas de desenvolvimento regional e local.

A definição de estratégias de intervenção a nível nacional deve partir de um diagnóstico global, fundamentado em dados sobre a situação sócio-económica e deve ser partilhada pela Administração Central, Regional e Local e pelas Instituições.

A este nível foi já dado um importante passo, com a assinatura do PACTO DE COOPERAÇÃO PARA A SOLIDARIEDADE SOCIAL que compromete os subscritores a “Participar activamente na concepção, planificação, execução e avaliação das políticas sociais...”

Para além destas questões, exige-se ainda a melhoria e simplificação da prestação de serviços, facilitando o acesso das populações a serviços e direitos sociais e a coordenação dos diversos níveis envolvidos, numa perspectiva de eficácia dos resultados .

A informação destinada ao público deve ser compreensível de forma a melhorar as relações entre os serviços e os utentes.

Do mesmo modo, a informação disponível sobre os programas que contribuem para a inserção, bem como o processo de candidatura aos mesmos, devem ser acessíveis aos que a eles recorrem.

Neste domínio, a complexidade do sistema de Programas e Sub-Programas e, por vezes, uma certa rigidez na sua aplicação, pode bloquear iniciativas por parte de associações ou colectividades menos informadas ou conhecedoras desses meandros.

Na formalização das candidaturas e dos acompanhamentos dos Projectos, tudo se complica, sobretudo quando se tenta articular Programas e Sub-Programas, já que a abordagem que se faz deles é segmentada e sectorizada o que conduz necessariamente a acções de formação profissional não contextualizadas no âmbito de processos de desenvolvimento pessoal, social e local.

De facto, um aproveitamento integrado dos Programas Operacionais, exige uma tal dispersão de candidaturas, que as torna extremamente pesadas burocraticamente, pondo em causa muitas vezes estratégias de intervenção planeadas e programadas. Quando aprovadas, uma diferenciação quer em termos de orçamento proposto e o aprovado, quer o tempo descoordenado de aprovação, não raras vezes desmotiva a acção.

Acresce que nem sempre a informação é descodificada e tornada acessível pelos Centros de Emprego que se limitam a ser meros postos de informação passivos em vez de a tornarem provocadora junto das populações e colectividades locais.

Outra questão que se coloca relativamente à formação profissional, é a sua falta de flexibilidade e inadaptabilidade a situações sociais, económicas, culturais, regionais e locais concretas.

De facto, existindo legislação (Despacho Normativo nº140/93 de 2 de Junho), que regulamenta a promoção, organização e funcionamento da formação especial, a qual se destina, “de maneira específica, à qualificação e integração sócio-profissional de pessoas que se encontram em situações particularmente difíceis ou pertencem a grupos sociais desfavorecidos, vulneráveis ou marginalizados” (Artigo 1º, nº 2), essa legislação não tem sido devidamente aplicada, inviabilizando-se assim o cumprimento dos seus objectivos, entre outros, “proporcionar o acesso à qualificação nos casos em que de outro modo, a mesma não seja viável”(Artigo 1, alínea a;) ou “contribuir para a integração económica e social das pessoas abrangidas” (Artigo 1, alínea b,).

Na opinião de responsáveis no terreno, a formação é concebida para realidades mais próximas dos grandes centros urbanos, das grandes empresas e dos activos tradicionais, não se adequando a situações mais frequentes nestas iniciativas (zonas rurais empobrecidas, bairros degradados, domésticas sem qualquer experiência profissional, indivíduos analfabetos ou com uma baixa formação escolar).

A concepção de programas de formação deve ter em conta, para este tipo de casos, além de uma componente técnico-profissional, uma de tipo sócio-cultural ou comunitária e outra de formação para a iniciativa, de grupo ou individual.

A nível da criação do auto-emprego, a Portaria nº 414/96 de 24 de Agosto (Programa Escolas-Oficinas), pode contribuir para a revalorização de actividades, tendo em conta as especificidades próprias de cada região. Por sua vez, a Resolução do Conselho de Ministros nº 154/96, publicada em Diário da República, I Série de 17/09/1996, visando a dinamização económica e social das regiões menos desenvolvidas, pode contribuir para a expansão de iniciativas de desenvolvimento local.

Contudo, situações haverá que não se enquadrem nesta tipologia de respostas e que poderão nesse caso, ser objecto de tratamento diferenciado, com programas específicos, do tipo “Actividades Independentes”.

Revela-se, pois, necessário rever as políticas de emprego e formação profissional, tendo em conta as necessidades, potencialidades e condições específicas dos projectos de desenvolvimento local, apontando para uma globalização e integração dessas políticas, em articulação com as políticas sociais.

Não nos parece necessário inventar novos instrumentos ou programas, mas tão-somente integrar e mobilizar as sinergias entre os já existentes e os serviços e entidades responsáveis pelas políticas de emprego e formação e pelas políticas sociais.

É necessário sim, como já frisámos, uma conjugação das políticas sociais, da formação e do emprego, da saúde, da educação, da cultura e da habitação, passando por uma concepção de desenvolvimento do território, que tenha em conta uma visão global e a dignificação do poder local e da participação dos cidadãos.

VI **Propostas / Sugestões**

Ao Nível da Educação

Criar condições sociais favoráveis à permanência das crianças e jovens na escola, particularmente das famílias menos favorecidas, através do fornecimento de material escolar, de suplemento alimentar e da criação de cantinas, da prestação de cuidados de saúde primários e da criação de redes de transportes.

Criar nas escolas “ateliers” de ocupação de tempos livres, com actividades que correspondam aos interesses manifestados pelos alunos, contribuindo para o seu desenvolvimento pessoal e prevenindo comportamentos de risco.

Criar condições de fixação dos professores, em particular nas zonas com maiores problemas de acessibilidade e de maior incidência de abandono e insucesso escolar.

Criar cursos de ensino recorrente, tendo em vista elevar o nível escolar dos jovens e adultos. Os programas deverão ser acompanhados de:

- *actividades extra-curriculares, que valorizem os saberes dos alunos;*
- *medidas complementares que criem as condições facilitadoras da adesão e da frequência dos cursos;*
- *apoios específicos, definidos em função das necessidades do grupo, tais como o acolhimento de crianças, fornecimento de material didáctico, transportes e alimentação.*

Ao Nível do Emprego

Remodelar e expandir o sistema de aprendizagem em alternância, tendo em conta os mais desfavorecidos, que não podendo ou não querendo ingressar no ensino politécnico ou universitário, encontrem neste sistema a formação necessária para o exercício de uma profissão. Este sistema de aprendizagem deverá continuar a ter uma duração de três anos (agora a partir do 9º ano) e, em articulação com os outros sistemas de formação mais rápida, deverá universalizar-se, de forma a garantir que nenhum jovem ingresse numa profissão sem a formação adequada.

Criar programas de formação profissional para os públicos mais carenciados que não têm a escolaridade mínima obrigatória e que, por isso, não têm acesso aos sistemas vigentes.

Adaptar os programas de formação profissional às situações concretas, ou seja às especificidades dos próprios grupos, flexibilizando os conteúdos programáticos, os ritmos e horários de formação.

Ter em conta, na aprovação dos Programas como o Horizon, Youthstart, Now, Euroform e outros, as propostas apresentadas por proponentes de Projectos de Combate à Pobreza e Exclusão Social, de forma a garantir uma complementaridade de acções em tempo considerado oportuno.

Garantir uma informação atempada sobre a abertura de concursos e as exigências de candidatura aos diferentes programas de formação para as populações mais carenciadas.

Criar cursos de formação profissional, particularmente adaptados às realidades das zonas rurais, onde as transformações económicas alteraram profundamente a estrutura do emprego, de forma a criar o espírito de iniciativa empresarial, preparando as pessoas desocupadas para a criação do seu próprio emprego.

Ao Nível da Saúde

Proporcionar condições para a fixação de médicos fora das grandes áreas urbanas, particularmente nas zonas rurais com problemas de acessibilidade, aproveitando os recursos existentes, nomeadamente ao nível das IPSS - associações que têm gabinete médico.

Reforçar a componente de saúde pública nos centros de saúde existentes, no sentido da prevenção e da educação para a saúde, particularmente em comunidades desfavorecidas.

Implementar o apoio domiciliário ao nível da saúde, quer através da visita médica domiciliária, particularmente em zonas envelhecidas e não servidas de transportes, quer de outro pessoal como “ajudantes de saúde”.

Ao Nível da Habitação

Criar um Programa especial de crédito para beneficiação de habitações que apresentam deficientes infra-estruturas básicas (condições sanitárias, redes de esgotos, etc.), dirigido às pessoas carenciadas a fim de se lhes proporcionar uma melhor qualidade de vida.

Ao Nível da Solidariedade e Segurança Social

Fomentar o alargamento de iniciativas de desenvolvimento comunitário a áreas ainda não abrangidas por Projectos de Luta Contra a Pobreza e/ou outros Projectos, de forma a alcançar um desenvolvimento mais equilibrado de todo o território nacional. Para tal parece-nos importante que, conciliando luta contra a pobreza e exclusão social e desenvolvimento, se impulsione a criação de Programas regionais ou sub-regionais à semelhança do Programa de Desenvolvimento Integrado do Vale do Côa, ou do Plano de Desenvolvimento Integrado do Vale do Ave, que tenham presentes os quadros de referência da política nacional, regional e local, de forma a conseguir o melhor aproveitamento dos recursos locais existentes.

Fomentar o alargamento de iniciativas como o “Plano de Desenvolvimento Integrado de Acção Social (PDIAS)”, desenvolvido no Distrito de Coimbra, ou o “Protocolo de Cooperação para uma Parceria Activa, no Distrito de Santarém”, visando igualmente a constituição de PDIAS, de forma a mobilizar sistematicamente os parceiros no sentido da articulação entre desenvolvimento social e desenvolvimento local.

Ao Nível da Gestão

Alterar o sistema de candidaturas às iniciativas e aos diferentes Programas e Sub-Programas, de forma a facilitar as candidaturas de projectos de desenvolvimento integrado, ou seja, deveria competir a uma entidade ou órgão regional a gestão de um “envelope” financeiro alimentado pelas diferentes fontes de financiamento. Esta entidade apreciaria as candidaturas em função dos critérios estabelecidos por cada iniciativa, Sub-Programa ou Programa e aprová-las-ia globalmente.

Simultaneamente, esta entidade ou órgão deveria dispor e/ou apoiar estruturas formais de apoio técnico à formulação de candidaturas e ao acompanhamento e avaliação dos projectos cofinanciados.

Implementar um novo sistema de gestão que permita uma melhor economia de esforços das entidades promotoras e um maior rigor de adequação entre os projectos propostos e análise decorrente do diagnóstico de um determinado território. Os projectos devem ser construídos a partir das necessidades, da mobilização de recursos e do desenvolvimento de acções adequadas ao contexto em que actuam.

No âmbito do sistema referido na alínea anterior, *devem ser criados subsistemas de comunicação/avaliação entre os projectos e os diferentes níveis de decisão*, de forma a permitir a adequação das medidas de política às necessidades específicas das comunidades/territórios da intervenção.

Em síntese, entende-se que:

Devem ser privilegiados e incrementados os projectos de desenvolvimento integrado, que:

- *contribuem para a melhoria das condições de vida das populações;*
- *são geradores de actividades económicas;*
- *propiciam o melhor funcionamento das diferentes entidades (parceiros);*
- *contribuem pois para intervenções fundamentadas, contextualizadas, com impacto no desenvolvimento local (social e económico).*

Documentos Consultados

Almeida,J.; Amaral,J.; Borrêgo,A. ; Capucha,L.; Ferrão,J. – **Regiões Rurais Periféricas: Que Desenvolvimento? Uma Experiência no Concelho de Almeida**, Lisboa, 1994

Amaro, Rogério Roque - **Iniciativas de Desenvolvimento Local- caracterização de alguns exemplos**, Lisboa, 1992

Boletim do CAIS em Vilar Formoso – **Jornal Caminhos Novos**, nºs 1 a 6

Centro Regional de Segurança Social do Centro – **PDIAS-Plano de Desenvolvimento Integrado de Acção Social**

Centro Regional de Segurança Social de Lisboa e Vale do Tejo – **Protocolo de Cooperação para uma Parceria Social Activa no Distrito de Santarém**

Comissão das Comunidades Europeias - **Para uma Europa das Solidariedades**, Bruxelas, 1992

Comissão das Comunidades Europeias - **Pobreza é com Todos-Mudanças Possíveis-Balanço de uma Experiência**, Lisboa, 1994

Comissão das Comunidades Europeias – **Relatório Final do Segundo Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza 1985-1989**, Bruxelas, 1991

Comissão das Comunidades Europeias – **Relatório Final do Terceiro Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza "Pobreza 3"-1989-1994**, Bruxelas, 1994

Comissariado Regional do Sul de Luta Contra a Pobreza – **1º Encontro de Promotores de Projectos**, Lisboa, 1991

Comissariado Regional do Sul de Luta Contra a Pobreza – **II Seminário Sobre "A Pobreza – Mudança/Desenvolvimento"**, Lisboa, 1992

Madeira, M^a Joaquina Ruas – **Avaliação Nacional dos Projectos Portugueses do Segundo Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza**, Lisboa

Ministério de Saúde e Assistência – **Desenvolvimento Comunitário. Seminário de Estudo**, Lisboa, 1965

Ministério da Solidariedade e Segurança Social – **Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social**, Lisboa

NERGA, CAIS – **Perspectivas de Desenvolvimento para a Região de Riba-Côa**

Legislação

Regulamentos Comunitários

Regulamento (CEE) nº 2081/93 do Conselho, de 20 de Julho.

Regulamento (CEE) nº 2082/93 do Conselho, de 20 de Julho.

Regulamento (CEE) nº 2084/93 do Conselho, 20 de Julho.

Legislação Nacional

QCA - FSE

Estrutura de Gestão

Decreto-Lei nº 99/94, de 19 de Abril.

Portaria nº 394/94, de 21 de Junho.

Formação Profissional

Despacho Normativo nº 140/93, de 2 de Junho.

Despacho Normativo nº 465/94, de 28 de Junho.

Decreto regulamentar nº 15/94, de 6 de Julho.

Decreto-Lei nº 242/88, de 7 de Julho.

Outra Legislação

Lei nº 19-A/96, de 29 de Junho.

Resolução do Conselho de Ministros nº 104/96, de 9 de Julho.

Despacho Conjunto M.Q.E. e da S.S.S., de 16 de Julho.

Protocolo de Cooperação entre o I.E.F.P. e a Direcção-Geral de Saúde, de 29 de Julho.

Despacho Conjunto nº 132-A/ME/MQE/96, de 29 de Julho.

Portaria nº 414/96 de 24 de Agosto.

Resolução do Conselho de Ministros nº 154/96, de 17 de Setembro.