

A LUTA CONTRA A POBREZA
E A EXCLUSÃO SOCIAL EM PORTUGAL



O Programa global Estratégias e Técnicas contra a Exclusão Social e a Pobreza (STEP) da Organização Internacional do Trabalho (OIT) intervém em duas áreas temáticas interdependentes: a extensão da protecção social aos excluídos e as estratégias integradas de inclusão social.

O STEP apoia a concepção e a difusão de sistemas inovadores destinados a entender a protecção social às populações excluídas, em especial as da economia informal. Ocupa-se, em particular, de sistemas baseados na participação e organização dos excluídos. O Programa STEP contribui, igualmente, para o reforço dos laços entre estes sistemas e os demais mecanismos de protecção social. Desta forma, o STEP apoia o estabelecimento de sistemas nacionais de protecção coerentes, fundados nos valores de eficácia, equidade e solidariedade.

O Programa STEP situa a sua acção na área da protecção social no mais amplo contexto da luta contra a pobreza e a exclusão social. Coloca especial empenho numa maior compreensão dos fenómenos de exclusão social e no maior reforço, no plano metodológico, as estratégias integradas que visam minorar este problema. O STEP outorga especial atenção à articulação entre o nível local e o nível nacional, contribuindo, em simultâneo, para o agendamento internacional destas questões.

O STEP combina diferentes tipos de actividades: realização de estudos e investigações, produção de ferramentas metodológicas e documentos de referência, formação, execução de projectos no terreno, apoio técnico à definição e à aplicação de políticas e fomento do trabalho em rede com os agentes.

A acção do programa integra-se na intervenção do Serviço de Políticas e Desenvolvimento da Segurança Social da OIT e, em particular, na sua Campanha Mundial de segurança social e cobertura para todos.

Programa Estratégias e Técnicas contra a Exclusão Social e a Pobreza
Serviço de Políticas e Desenvolvimento da Segurança Social
Bureau Internacional do Trabalho
4, route des Morillons
CH-1211 Genebra 22
Suíça
Tel.: (+41 22) 799 6544
Fax: (+41 22) 799 6644
E-mail: step@ilo.org
<http://www.ilo.org/step>

A LUTA CONTRA A POBREZA E A EXCLUSÃO SOCIAL EM PORTUGAL

Experiências do Programa Nacional
de Luta Contra a Pobreza

Copyright © Organização Internacional do Trabalho 2003
Primeira edição 2003

Todos os direitos das publicações do *Bureau* Internacional do Trabalho são reservados de acordo com o Protocolo 2 da Convenção Universal dos Direitos de Autor. No entanto, podem ser reproduzidos pequenos excertos das mesmas, sem autorização, na condição de que a fonte seja indicada. Para direitos de reprodução ou tradução, devem submeter-se os pedidos ao Gabinete de Publicações (Direitos e Autorizações), cuja morada é International Labour Office, CH-1211 Genebra 22, Suíça. Estes pedidos serão bem recebidos pelo Bureau Internacional do Trabalho.

As livrarias, instituições e outros utilizadores registados no Reino Unido na *Copyright Licensing Agency*, 90 Tottenham Court Road, London W1P 9HE (Fax: + 44 171 436 3986), nos Estados Unidos, no *Copyright Clearance Center*, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 (Fax: + 1 508 750 4470) ou noutros países em Organizações de Reprodução de Direitos associadas, podem fazer fotocópias de acordo com as licenças que lhes forem emitidas para esse fim.

A luta contra a pobreza e a exclusão social em Portugal. Experiências do programa nacional de luta contra a pobreza.

Genebra, *Bureau* Internacional do Trabalho, Programa Estratégias e Técnicas contra a Exclusão Social e a Pobreza, 2003

ISBN 92-2-813584-0

Publicado também em inglês (ISBN 92-2-113584-5), em francês (ISBN 92-2-213584-9) e em espanhol (ISBN 92-2-313584-2)

As designações utilizadas nas publicações do *Bureau* Internacional do Trabalho, que estão em conformidade com a prática das Nações Unidas, e a apresentação dos dados aí descritos não implicam da parte do BIT nenhuma tomada de posição no que diz respeito ao estatuto jurídico de determinado país, zona ou território ou das suas autoridades, nem no que diz respeito ao traçado das suas fronteiras.

Os artigos, estudos e outros textos assinados comprometem, unicamente, os seus autores, não significando a publicação dos mesmos que o BIT subscreva as opiniões neles expressas.

A menção ou omissão de determinada empresa ou de determinado produto ou processo comercial não implica da parte do BIT nenhuma apreciação favorável ou desfavorável.

Prefácio do Ministro da Segurança Social e do Trabalho de Portugal

A evolução registada nas últimas décadas trouxe ao mundo novos fenómenos sociais, introduzindo nas sociedades hodiernas outras realidades e conferindo-lhes características muito próprias destes novos tempos.

A economia à escala global, as tendências dos mercados mundiais, as evoluções verificadas no mercado de emprego, os recentes fluxos migratórios geraram mutações sociais, criaram novos fenómenos e tornaram mais complexos outros que já existiam. Essa complexidade do panorama social que se vive determinou ao mesmo tempo que novas formas de abordagem das questões desta natureza fossem discutidas e analisadas.

Neste contexto, o combate à pobreza, à exclusão social e à precariedade constituem designios nacionais, europeus e mundiais. Com efeito, numa sociedade cada vez mais universal é imperioso corrigir assimetrias e promover a inclusão social não só pelo Estado, mas também pela sociedade civil, designadamente através da participação directa das pessoas, envolvendo-as e corresponsabilizando-as na prossecução das políticas sociais, ao mesmo tempo que se lhes confere autonomia e se promove a respectiva inserção. Mais do que um Estado-Providência, hoje vivemos numa era da Sociedade-Providência, sendo primordial que todas as pessoas tomem consciência das suas responsabilidades sociais e que as partilhem. É um direito social de todos e um dever de cada um.

A elaboração de um estudo que incida sobre a luta contra a pobreza e a exclusão social em Portugal, abordando os principais elementos de enquadramento e as principais características, constitui, para além de uma nobre e complexa tarefa, um elemento essencial para o diagnóstico da situação social no nosso país.

A importância de um estudo desta natureza reside igualmente no facto de contribuir de forma decisiva para o apuramento das causas dos problemas sociais mais graves e em função disso concorrer para a definição de políticas sociais mais adequadas e sobretudo mais justas.

Este estudo assume também o mérito de constituir uma base fundamental para a avaliação da eficácia das políticas sociais em curso. Todavia, para que a justiça social possa ser uma realidade, esta tarefa carece de ser completada, nomeadamente através do planeamento de novas estratégias e da actualização das políticas em função dos novos fenómenos indutores.

Ao ser elaborado um estudo com estas características, protagoniza-se um verdadeiro serviço público, contribuindo para a informação, a clarificação e o esclarecimento dos diversos agentes sociais. Não obstante a transversalidade da matéria

em causa, a verdade é que com este estudo não se descarta a complexidade e a multidimensionalidade que caracteriza a pobreza nos nossos dias, pois que, ao mesmo tempo, se promove uma cultura social mais actualista, recheada de direitos e dos correspectivos deveres, e se realça a premente necessidade de uma ampla coordenação inter-institucional e das diferentes políticas sectoriais.

Depois deste exame é imperioso reconhecer o contributo que o mesmo proporciona, assumir os problemas, analisá-los e encetar novas reformas que promovam a solidariedade, fomentem a equidade e reforcem a coesão social.

António Bagão Félix

Prefácio do Director Geral do BIT

A pobreza e a exclusão social não desapareceram da face da terra, bem pelo contrário, em muitos países aumentam e acentuam-se, afectando toda a humanidade, que não pode nem deve fechar os olhos perante tantos milhões de pessoas que vivem em extrema precariedade, se encontram à margem dos circuitos de consumo e de produção, não têm um trabalho decente e não podem participar na vida económica, social, política e cultural.

Assim, há que redobrar esforços para combater estas situações, tão graves quanto urgentes, criando condições para uma distribuição mais equitativa dos recursos à escala mundial, para melhorar os níveis de vida, para alargar os direitos dos cidadãos, para eliminar a discriminação e o racismo. No mundo laboral, há que conseguir que todos tenham acesso a um trabalho mais decente.

A Organização Internacional do Trabalho, sempre activa no âmbito do mundo do trabalho e da justiça social, sente-se profundamente comprometida com todos os que, em qualquer canto do mundo, lutam não só contra a pobreza material mas também por uma inclusão social, política e cultural. Os seus históricos e actuais esforços no sentido de melhorar as relações de trabalho, o quadro normativo, o diálogo social e a protecção social articulam-se com uma vontade muito particular de afrontar a exclusão social. Vontade essa que se traduz num conjunto de actividades, das quais cabe destacar o Programa STEP (Estratégias e Técnicas contra a Exclusão Social e a Pobreza) do Sector da Protecção Social e a actual Campanha Mundial de segurança social e cobertura para todos. Tarefa para a qual importa que a luta contra a pobreza e a exclusão sejam colocadas em agenda pelos governos e pelas administrações públicas, para que todos os actores, as organizações de empregadores, os sindicatos e o mundo associativo se comprometam na sua redução. Igualmente, é necessário analisar e responder melhor às necessidades das comunidades e das pessoas que maiores dificuldades encontram para se integrar nos circuitos económicos (mulheres, trabalhadores emigrantes, desempregados, trabalhadores da economia informal, vítimas do tráfico ilegal, pessoas afectadas pelo SIDA, deficientes, jovens, idosos, povos indígenas e tribais). Todos pedem que as suas necessidades sejam rigorosamente analisadas e articuladas com as propostas que se colocam na mesa das decisões políticas.

Desde o início do Programa STEP, a OIT encontrou no Governo de Portugal uma vontade de colaboração, inicialmente dirigida aos Países Africanos de Língua Portuguesa e recentemente reforçada com uma nova fase. Esta publicação concretiza, pois, um produto desta colaboração.

Em muitos países, incluindo os da União Europeia, Portugal iluminou com luz própria o panorama da luta contra a exclusão social. Portugal percorreu um largo

caminho para sair de uma situação difícil no âmbito da pobreza, e por isso é ainda mais de destacar a sua capacidade para desenvolver diferentes programas que a possam enfrentar. Este livro ilustra alguns desses programas no contexto do Plano Nacional da Luta contra a Pobreza, apresentando um conjunto de experiências que, envolvendo os princípios do partenariado, da integralidade, da localização de actuação e da participação dos grupos-alvo, procuraram prevenir e diminuir a exclusão social.

A todos incumbem estas tarefas e todos podemos aprender com a análise das experiências que se realizam no mundo. Tal é a aspiração que preside à publicação deste livro, a que outros se seguirão, como instrumentos que a OIT e o seu Programa STEP põem ao serviço do iniludível objectivo de combater a exclusão social.

Juan Somavia

Índice geral

Índice de siglas	xiii
Introdução geral	1
PARTE I – Enquadramento teórico e histórico	
Introdução	7
Capítulo 1 – Pobreza e exclusão social nas sociedades contemporâneas – conceitos e contextualização	9
1.1. Pobreza e exclusão social no Mundo e na Europa nas últimas décadas – uma mudança de atitude	9
1.2. Os conceitos de pobreza e exclusão social na sua génese e evolução recente – principais formulações	15
1.3. Factores e causas da pobreza e da exclusão social	21
1.4. Principais formas, processos e incidências	26
Capítulo 2 – A evolução da sociedade portuguesa e as manifestações da pobreza e da exclusão social em Portugal nos anos 70 e 80	31
2.1. Reajustamentos na sociedade portuguesa após o 25 de Abril de 1974 e seus principais efeitos sociais até meados da década de 80	31
2.2. O processo de crescimento económico na segunda metade da década de 80, num contexto de integração na CEE	35
2.3. Pobreza e exclusão social na década de 80 em Portugal – principais características	37
Capítulo 3 – As primeiras respostas das políticas sociais aos problemas da pobreza e da exclusão social em Portugal (até ao início da década de 90) ..	41
3.1. A criação tardia de um Estado-Providência em Portugal (até à segunda metade da década de 70)	41
3.2. As orientações e os programas comunitários de Luta Contra a Pobreza e Exclusão Social nos anos 80 e sua incidência em Portugal – referência aos Programas Europeus de Luta Contra a Pobreza (PELCP)	44
PARTE II – O Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza (PNLCP) em Portugal – génese e linhas de evolução	
Introdução	55
Capítulo 4 – A criação do PNLCP	
4.1. A herança dos PELCP e as primeiras intenções e medidas. Principais factores de criação do PNLCP	57
4.2. Objectivos e princípios metodológicos fundamentais	59

4.3. Principais actores envolvidos e visados	64
4.4. Modelos de organização e funcionamento	65
Capítulo 5 – Análise global da evolução do PNLCP desde 1990 até à actualidade	69
5.1. Principais factores de evolução socioeconómica e principais características da pobreza e exclusão social em Portugal nos anos 90	69
5.2. Alterações registadas na concepção e na lógica de organização e desenvolvimento do PNLCP na década de 90	79
 PARTE III – Análise de algumas experiências concretas do PNLCP – estudos de caso	
Introdução	87
Capítulo 6 – Projecto Integrado de Desenvolvimento do Concelho de Espinho	91
6.1. Origem e contexto geográfico e social	91
6.2. Objectivos e princípios de acção	94
6.3. Principais etapas e acções realizadas	96
6.4. Opções metodológicas e condições de realização	98
6.5. Principais resultados obtidos	102
6.6. Perspectivas pós-Projecto	103
 Capítulo 7 – Projecto da Serra da Aboboreira	105
7.1. Origem e contexto geográfico e social	105
7.2. Objectivos e princípios de acção	106
7.3. Principais etapas e acções realizadas	107
7.4. Opções metodológicas e condições de realização	110
7.5. Principais resultados obtidos	113
7.6. Perspectivas pós-projecto	115
 Capítulo 8 – Projecto Educação para o Desenvolvimento de SãoTorcato	117
8.1. Origem e contexto geográfico e social	117
8.2. Objectivos e princípios de acção	119
8.3. Principais etapas e acções realizadas	120
8.4. Opções metodológicas e condições de realização	122
8.5. Principais resultados obtidos	125
8.6. Perspectivas pós-projecto	126
 Capítulo 9 – Projecto Desenvolver, Acolher e Recriar, na Quinta do Mocho	129
9.1. Origem e contexto geográfico e social	129
9.2. Objectivos e princípios de acção	132
9.3. Principais etapas e acções realizadas	133
9.4. Opções metodológicas e condições de realização	136
9.5. Principais resultados obtidos	139
9.6. Perspectivas pós-projecto	140

Capítulo 10 – Projecto Raízes para Um Futuro de Sucesso, em Almada	141
10.1. Origem e contexto geográfico e social	141
10.2. Objectivos e princípios de acção	144
10.3. Principais etapas e acções realizadas	145
10.4. Opções metodológicas e condições de realização	149
10.5. Principais resultados obtidos	155
10.6. Perspectivas pós-projecto	156
Capítulo 11 – Projecto de Intervenção Comunitária do Concelho de Reguengos de Monsaraz	157
11.1. Origem e contexto geográfico e social	157
11.2. Objectivos e princípios de acção	159
11.3. Principais etapas e acções realizadas	160
11.4. Opções metodológicas e condições de realização	163
11.5. Principais resultados obtidos	166
11.6. Perspectivas pós-projecto	167
PARTE IV – Análise dos principais ensinamentos, conclusões e sugestões	
Introdução	171
Capítulo 12 – Principais ensinamentos e sugestões do PNLCP	173
12.1. Principais ensinamentos (visão geral)	173
12.2. Conceitos e dimensões da pobreza e exclusão social	177
12.3. Conceitos e práticas de integração social	179
12.4. Abordagem numa perspectiva de desenvolvimento	180
12.5. Principais opções metodológicas	182
12.6. Papel dos técnicos e estrutura organizativa	187
12.7. Políticas públicas de efeitos sociais	189
12.8. Conclusões finais e condições de transferibilidade	192
Bibliografia	195
ANEXOS	
Anexo 1 – Legislação sobre o Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza Resolução do Conselho de Ministros nº 8/90 Despacho 122/MISSAS/96	201
Anexo 2 – Lista de Projectos de Luta Contra a Pobreza (Janeiro 1996 a Dezembro 2001)	
Lista de Projectos da Região Norte	211
Lista de Projectos da Região Sul	216

Índice de siglas

ADCE	Associação de Desenvolvimento do Concelho de Espinho
ADESCO	Associação para o Desenvolvimento Comunitário de Amarante
ANEFA	Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos
ATL	Actividades de Tempos Livres
BM	Banco Mundial (cf. WB)
CAIC	Centro de Apoio Infantil Comunitário
CEE	Comunidade Económica Europeia
CESIS	Centro de Estudos para a Intervenção Social
CIES	Centro de Investigação e Estudos Sociológicos – ISCTE
CIRIEC	International Center of Research and Information on the Public and Cooperative Economy
CLA	Comissão Local de Acompanhamento
CLAS	Conselhos Locais de Acção Social
CSF	Comissões Sociais de Freguesia
CRSS	Centros Regionais de Segurança Social
DAR	Projecto Desenvolver, Acolher e Recriar
EFTA	European Free Trade Association (Associação Europeia de Comércio Livre)
ECU	European Currency Unit (Unidade de Conta Europeia)
EUA	Estados Unidos da América
EUROSTAT	European Statistics
FAO	Food and Agriculture Organization (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura)
Feder	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEOGA	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola
FMI	Fundo Monetário Internacional
FSE	Fundo Social Europeu
IDE	Investimento Directo Estrangeiro.
IDS	Instituto para o Desenvolvimento Social
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional
ILE	Iniciativas Locais de Emprego
INE	Instituto Nacional de Estatística
INTEGRAR	Programa co-financiado pelo Fundo Social Europeu para a integração de grupos sociais desfavorecidos
INTERREG	Programa de apoio à revitalização social e económica das regiões de fronteira
IPSS	Instituições Particulares de Solidariedade Social
ISCTE	Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa

LEADER	Liaison Entre Actions de Développement de L'Économie Rurale (Programa da UE de apoio ao desenvolvimento da economia rural)
MEPAT	Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território
MQS	Ministério para a Qualificação e o Emprego
MESS	Ministério do Emprego e da Segurança Social
MTS	Ministério do Trabalho e da Solidariedade
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico
OID	Operação Integrada de Desenvolvimento
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONG	Organizações Não Governamentais
PAII	Programa de Apoio Integrado a Idosos
PALOP	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PEDAP	Programa Específico para o Desenvolvimento da Agricultura Portuguesa
PEDIP	Programa Específico para o Desenvolvimento da Indústria Portuguesa
PDR	Plano de Desenvolvimento Regional
PELCP	Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza
PER	Programa Especial de Realojamento
PhD	Philosophiae doctor (lat. doutor em filosofia)
PIA	Plano Integrado de Almada
PIB	Produto Interno Bruto
PIC	Projecto de Intervenção Comunitária (do Conselho de Reguengos de Monsaraz)
PISACA	Projecto de Intervenção Social Articulada do Concelho de Almada
PNAI	Plano Nacional de Acção para a Inclusão
PNDES	Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (2000-2006)
PNE	Plano Nacional de Emprego
PNLCP	Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (cf. UNDP)
PPC	Paridades de Poder de Compra
PS	Partido Socialista
PSD	Partido Social-Democrata
REAP	Rede Europeia Anti-Pobreza (cf. REAPN)
REAPN	Rede Europeia Anti-Pobreza Nacional (cf. REAP)
RMG	Rendimento Mínimo Garantido
TEIP	Territórios Educativos de Intervenção Prioritária
UE	União Europeia
UNICEF	United Nation Children's Fund (Fundo das Nações Unidas para a Infância)
UNIVA	Unidade de Inserção na Vida Activa
YOUTHSTART	Iniciativa Comunitária Emprego para os Jovens

Introdução geral

A luta contra a pobreza e a exclusão social faz hoje parte dos imperativos da Humanidade na salvaguarda do seu futuro, tal como a preservação do ambiente, a luta contra o terrorismo e os diversos fundamentalismos, a conquista da paz, a erradicação das novas doenças infecto-contagiosas, a correcta utilização dos códigos genéticos, o desenvolvimento de novas tecnologias que respondam aos seus problemas mais urgentes, o controlo do crescimento populacional e a definição das condições da competição global.

A luta contra a pobreza e a exclusão social faz também parte das preocupações e das agendas de muitas organizações internacionais, nomeadamente da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Nesse âmbito, pretende-se com o presente estudo descrever e analisar a experiência portuguesa, uma vez que é considerada portadora de inegável interesse na sua formulação, concretização e resultados, de forma a que, a partir dos seus ensinamentos, se possa contribuir para:

- uma maior pertinência e eficácia das políticas e programas de luta contra a exclusão social e a pobreza, principalmente na Europa, mas também noutras regiões do Mundo;
- encontrar elementos de resposta em relação às metodologias e estratégias a adoptar para reduzir a pobreza e a exclusão social noutros países;
- detectar o conjunto de princípios e de maneiras de abordar os problemas e de agir que podem ser aplicados em diferentes contextos.

Os destinatários do documento são, por isso, diversificados, mas com especial incidência em:

- decisores e responsáveis encarregados da formulação e da aplicação de políticas e programas nas áreas referidas;
- peritos, especialistas e investigadores que estejam associados à concepção e aplicação daquelas políticas e programas;
- técnicos e agentes de intervenção nestes domínios;
- estudiosos interessados neste tema.

Face a estes objectivos, dividiu-se o trabalho em quatro partes.

A primeira parte tem como objectivo o enquadramento teórico e histórico da criação do Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza em Portugal (PNLCP), situando, para isso:

- a sensibilização crescente para este tema no Mundo, na Europa e em Portugal e a correspondente emergência de um quadro teórico, definidor de conceitos e de modelos explicativos da pobreza e da exclusão social (capítulo 1);
- a evolução da sociedade portuguesa, nos seus grandes contornos, nas duas décadas anteriores à criação do Programa, identificando as principais manifestações de pobreza e exclusão social que estiveram na sua origem (capítulo 2);
- as primeiras tentativas de resposta àqueles problemas, antes da existência do Programa, nomeadamente no que se refere à aplicação, em Portugal, das directivas comunitárias inerentes aos Programas Europeus de Luta Contra a Pobreza (capítulo 3).

A segunda parte incide especificamente sobre o PNLCP, criado em Portugal em 1990, caracterizando-se:

- a sua filosofia e modelo iniciais, nos diferentes aspectos relativos à sua concepção, aplicação e organização (capítulo 4);
- a evolução da sociedade portuguesa no decurso dos anos 90 e as correspondentes adaptações do PNLCP às novas realidades (capítulo 5).

Na terceira parte analisam-se seis experiências concretas relativas a projectos apoiados pelo PNLCP (capítulos 6 a 11), procurando-se, em particular, dar conta das suas opções metodológicas e de alguns dos seus resultados.

Finalmente, na quarta parte pretende-se reflectir sobre os resultados e os ensinamentos do PNLCP e de alguns dos seus projectos em Portugal, contribuindo-se desse modo para formular algumas conclusões e sugestões (capítulo 12) que possam ser úteis noutros contextos e noutras experiências de luta contra a pobreza e a exclusão social.

Em síntese, procurou-se enquadrar (dos pontos de vista teórico e histórico) a existência de problemas de pobreza e exclusão social (Parte I), que levaram à criação, em Portugal, de um Programa específico para os enfrentar e minimizar, a par de outras medidas de política social e outros programas (Parte II), ilustrando-se, na prática, a sua aplicação através do estudo de seis casos (Parte III), o que permite sistematizar algumas reflexões finais, de tipo conclusivo e interrogativo, de possível utilidade para outros contextos (Parte IV).

Não se pretendeu, no entanto, proceder a uma avaliação do PNLCP, mas apenas à identificação e ilustração dos seus princípios metodológicos e estratégias de concretização, a partir da análise de projectos concretos, cujos ensinamentos possam servir de referência a outros países e situações.

Por outro lado, embora o Programa seja designado por Luta Contra a **Pobreza**, a sua análise e compreensão deve ter como referência a relação entre os dois conceitos utilizados ao longo do trabalho – **pobreza** e **exclusão social**, situando-se o primeiro mais ao nível da falta de acesso a recursos fundamentais da vida em sociedade e o segundo ao nível da quebra dos vínculos sociais que permitem a coesão social (cf. capítulo 1).

Essa dupla referência, e a interação entre os dois conceitos, mantém-se, por opção metodológica, ao longo de todo o trabalho, embora na maior parte das vezes a concretização da análise privilegie o fenómeno da pobreza. Tal acontece porque só recentemente estes dois conceitos foram autonomizados e, portanto, a maior parte dos estudos existentes ainda incide sobre o primeiro daqueles conceitos, e também porque, nos projectos, se verificou a mesma tendência nas acções desenvolvidas.

Julgou-se, no entanto, útil manter essa dupla referência, porque ela tem vindo a ser assumida (pelo menos ao nível do discurso) e porque, dessa forma, se entenderão melhor as reflexões finais, como se verá sobretudo no capítulo 12.

A realização deste trabalho sobre a experiência portuguesa implicou a adopção de metodologias diversificadas, de que se assinalam:

- a pesquisa bibliográfica e de relatórios diversos, no que se refere ao capítulo 1;
- a utilização de técnicas de análise documental e de recolha e análise de dados estatísticos, convencionais, particularmente nos capítulos 2, 3, 4 e 5;
- o recurso a entrevistas semidirectivas e a observação participante, sustentando os capítulos 6 a 11 segundo uma lógica (mais intensiva) de estudos de caso.

Este estudo foi produzido no âmbito do Programa STEP da OIT. A organização das tarefas necessárias à realização do estudo mobilizou uma equipa da Proact – Unidade de Investigação e Apoio Técnico ao Desenvolvimento Local, à Valorização do Ambiente e à Luta contra a Exclusão Social, constituída por várias pessoas, a saber:

- Amélia Bastos – economista;
- Ana Rita Monteiro – economista;
- Isabel Rodrigues – socióloga;
- Susana Neves – socióloga;
- Susana Sousa – socióloga;
- Teresa Pinto Correia;
- Rogério Roque Amaro – economista, coordenador do trabalho e redactor de todo o relatório.

Para além disso, foi possível contar com a colaboração de um painel de especialistas, de várias regiões do país, composto da seguinte forma:

- José Portela – sociólogo (Norte);
- Pedro Hespanha – sociólogo (Centro);
- José Manuel Henriques – economista (Lisboa e Vale do Tejo);
- Marcos Olímpio dos Santos – sociólogo (Sul);

O trabalho agora apresentado resultou da investigação e reflexão da equipa da Proact referida, contando ainda com os importantes contributos e sugestões do Comité de Pilotagem do Programa STEP, constituído por especialistas da OIT e do Ministério da Segurança Social e do Trabalho de Portugal.

Parte I

**ENQUADRAMENTO TEÓRICO
E HISTÓRICO**

Introdução

Esta primeira parte do trabalho visa situar a criação do Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza em Portugal nas duas décadas que o precederam, no contexto da discussão teórica sobre pobreza e exclusão social e da evolução socioeconómica registada em Portugal.

De facto, para se entender os factores que levaram à criação daquele Programa é importante começar por situar a pertinência dos temas da pobreza e da exclusão social no Mundo actual e a crescente sensibilização para os mesmos, nos meios políticos e académicos e na sociedade em geral.

A pobreza e a exclusão social fazem parte das grandes preocupações actuais da Humanidade e dos seus desafios do futuro, deixando de ser vistas como situações anómalas e secundárias. A sua consideração como problemas estruturais das sociedades contemporâneas (tanto dos chamados países subdesenvolvidos como dos desenvolvidos) obrigou ao aprofundamento dos respectivos conceitos e dos seus modelos interpretativos (relacionando causas, formas e efeitos de um modo novo). É essa abordagem que, em grandes linhas e numa perspectiva introdutória, se procura fazer no **capítulo 1**, com as aplicações possíveis à sua discussão em Portugal.

Por outro lado, pareceu também importante situar a evolução da sociedade portuguesa nas décadas de 70 e 80, antes da criação do PNLCP, em 1990.

Essa análise procura dar conta das principais mudanças (e correspondentes expectativas) ocorridas após a Revolução de 25 de Abril de 1974, bem como das alterações verificadas na segunda metade dos anos 80, na sequência da adesão de Portugal, em 1986, ao projecto da União Europeia.

À luz da evolução marcada por esses dois «tempos» (A Revolução de 1974 e a entrada de Portugal nas então Comunidades Europeias), bem como pelos novos contextos mundiais, influenciados pela crise económica iniciada nos finais dos anos 60/princípios dos anos 70, pode-se então caracterizar as manifestações de pobreza e exclusão social, que os estudos realizados nessa época em Portugal permitem analisar, de uma forma sistemática e inovadora.

São estes os parâmetros que delimitam o **capítulo 2**.

Por último, nesta parte pretende-se ainda dar conta das fragilidades das respostas sociais organizadas em Portugal, face aos seus problemas de pobreza e exclusão social, evidenciando a inexistência de um Estado-Providência no país durante o chamado período «salazarista», ou seja até 1974, ou mais precisamente, até finais da década de 60, quando o primeiro-ministro, após mais de 30 anos de «consulado», foi substituído por razões de saúde, por Marcello Caetano.

O tardio aparecimento do Estado-Providência em Portugal, num contexto (anos 70 e seguintes) em que eclodem, por todo o lado, sintomas de uma crise ideológica

e financeira que o vão abalar, condicionou até muito recentemente a aplicação de respostas aos vários problemas sociais em Portugal.

Uma viragem importante deu-se com a adesão de Portugal às Comunidades Europeias, através da procura de respostas mais adequadas aos problemas, entretanto já identificados e analisados, sendo a aplicação no país dos Programas Europeus de Luta Contra a Pobreza um marco importante nessa evolução, até pela influência que veio a ter na filosofia e no modelo adoptado, em 1990, pelo PNLCP.

São estas as questões abordadas no **capítulo 3**.

Capítulo 1 – Pobreza e exclusão social nas sociedades contemporâneas – conceitos e contextualização

1.1. Pobreza e exclusão social no Mundo e na Europa nas últimas décadas – uma mudança de atitude

Durante muito tempo, a pobreza não esteve no centro de atenções de políticos e de teóricos, porque, considerada uma «anomalia» na evolução normal de uma sociedade moderna, não necessitava de intervenções sistematizadas por parte da sociedade no seu todo, nomeadamente através do Estado, nem de teorias específicas.

Tinha-se aliás como certo que o crescimento económico associado (e muitas vezes confundido) com a ideia de desenvolvimento, que constitui uma das imagens de marca e um dos sucessos atribuídos às sociedades industriais dos últimos 200 anos, teria como consequência inevitável e automática a redução da pobreza, pelas maiores oportunidades de emprego, consumo e riqueza criadas.

Nesse sentido, a pobreza era vista como uma ausência de riqueza, com as consequentes **privações**, resolvida, em condições normais, pelo crescimento económico ou, pontualmente, por acções compensatórias de tipo assistencialista (aos mais pobres).

Por essa razão, julgava-se que os países ditos ricos estavam livres desse «problema», ou que, pelo menos, o tinham feito recuar para níveis «civilizados», como consequência dos seus processos de desenvolvimento, sendo então a pobreza a imagem de marca dos países subdesenvolvidos.

Sabe-se de facto que, infelizmente, esse é um dos maiores flagelos estruturais dos países subdesenvolvidos, atingindo persistentemente níveis de desumanização, de despojamento e de miséria indescritíveis.

Mas, desde que esses países imitassem os (bons) exemplos dos países mais ricos, também esse problema poderia ser erradicado, através de processos de crescimento económico de base industrial.

As últimas décadas (sobretudo desde meados da década de 70 até hoje) vieram contudo desmentir, de forma chocante, estes autênticos mitos.

Diversos relatórios das mais variadas organizações internacionais, como o Banco Mundial, a Comissão da União Europeia, a FAO, a OCDE, a OIT, a OMS, o PNUD e a Unicef, entre outras, bem como diversos estudos e obras científicas entretanto publicadas, dão conta de um mal-estar crescente, associado à constata-

tação de que os problemas de pobreza e exclusão social se têm agravado nas últimas décadas, não só com a persistência e agravamento de formas tradicionais, como também com novas manifestações e modalidades, para além do alargamento das desigualdades entre os países, entre as classes sociais e entre os indivíduos (cf. Quadro 1.1.).

Os sucessos alcançados nas últimas décadas na luta contra a fome, o analfabetismo, a mortalidade infantil, as doenças endémicas, a baixa esperança de vida à nascença, a falta de água potável e de saneamento básico, a falta de condições habitacionais, a desertificação e a degradação ambiental, etc., são uma pequena gota face ao «oceano» e à gravidade dos problemas por resolver e ao aparecimento constante de novos problemas, causa e consequência de conflitos e tensões étnicas, de genocídios e de deslocações maciças de populações, além de outros efeitos.

No Quadro 1.1. pode-se verificar que, apesar de algumas melhorias e do crescimento económico entretanto registado, as taxas de pobreza¹ continuam elevadas sobretudo nos países ditos subdesenvolvidos.

Mas nem os países ditos ricos estão hoje livres desses problemas.

Muitos dos relatórios referidos, sobretudo da União Europeia e da OCDE, vieram mostrar que, não só a pobreza não estava erradicada desses países, como as suas bolsas estavam a aumentar (em consonância com os níveis de desigualdade social e de rendimento), novas situações estavam a surgir (sobretudo junto das crianças, dos desempregados de longa duração, dos reformados e pensionistas, das famílias com monoparentalidade feminina, dos indivíduos com baixos níveis de escolarização e das minorias étnicas), com uma expressão radical no aumento dos sem-abrigo (característica das grandes cidades), além de que se agravavam as situações de exclusão social mesmo sem pobreza evidente (caso dos idosos e das crianças e dos jovens sem atenção familiar).

Não é por isso de estranhar que a pobreza e a exclusão social se tenham tornado, nos últimos anos, um dos temas que mais parece preocupar quer os responsáveis dos organismos internacionais, quer os governantes de diversos países, quer os vários estudiosos que se têm debruçado sobre o assunto, quer ainda os técnicos e intervenientes que procuram no terreno enfrentar e minimizar essas situações. Passaram a integrar as agendas políticas nacionais e internacionais e das várias cimeiras e reuniões (ditas de alto nível) que procuram encontrar estratégias comuns para gerir as grandes preocupações actuais do nosso planeta: as ameaças e os riscos ambientais, a insegurança, o desemprego, a explosão (e a implosão) demográfica, os conflitos armados, o terrorismo, a gestão dos recursos estratégicos e, claro, a pobreza e a exclusão social.

Exemplo disso foi a Conferência sobre o Desenvolvimento Social, realizada em 1995 em Copenhaga, de onde saíram muitas das preocupações e orientações que ainda servem de referência na abordagem destes problemas, quer ao nível internacional quer nacional.

¹ A taxa de pobreza pode ter várias definições, mas é aqui definida como a percentagem de indivíduos que vivem com menos de um dólar americano por dia.

Quadro 1.1. Alargamento dos hiatos entre ricos e pobres desde o início do século

As desigualdades mundiais têm estado a crescer constantemente durante quase dois séculos. Uma análise das tendências de longo prazo na distribuição mundial do rendimento (entre países) mostra que a distância entre os países mais ricos e os mais pobres era de cerca de três para um em 1820, de 11 para um em 1913, de 35 para um em 1950, de 44 para um em 1973 e de 72 para um em 1992. O mais surpreendente é que os britânicos tinham, em 1820, um rendimento quase seis vezes maior do que o dos etíopes em 1992!

Estas tendências encobrem o facto de muitos países terem alcançado os mais avançados. O Japão, por exemplo, tinha apenas 20 por cento dos rendimentos dos EUA em 1950, mas 90 por cento em 1992! A Europa meridional experimentou uma tendência semelhante – com 26 por cento do rendimento dos EUA em 1950 e 53 por cento em 1992. Alguns países árabes também observaram crescimentos significativos dos rendimentos.

Os países mais ricos e mais pobres, 1820-1992
 PIB *per capita* (dólares EUA de 1990)

Mais ricos

1820	1900	1992
Reino Unido 1756	Reino Unido 4593	Estados Unidos 21 558
Holanda 1561	Nova Zelândia 4320	Suíça 21 036
Austrália 1528	Austrália 4299	Japão 19 425
Áustria 1295	Estados Unidos 4096	Alemanha 19 351
Bélgica 1291	Bélgica 3652	Dinamarca 18 293

Mais pobres

1820	1900	1992
Indonésia 614	Myanmar 647	Myanmar 748
Índia 531	Índia 625	Bangladesh 720
Bangladesh 531	Bangladesh 581	Tanzânia 601
Paquistão 531	Egipto 509	Congo Democrático 353
China 523	Gana 462	Etiópia 300

Fonte: Maddison, 1995

Fonte: PNUD (1999) – *Relatório do Desenvolvimento Humano*; Lisboa: Trínova Editora, pág. 38, adaptado pelos editores.

Quadro 1.2. Taxas de pobreza (%) por região do globo^a

Região	1987	1998 ^b
Este da Ásia e Pacífico	26,6	15,3
Europa e Ásia Central	0,2	5,1
América Latina e Caraíbas	15,3	15,6
Médio Oriente e Norte de África	4,3	1,9
Sul da Ásia	44,9	40,0
África Subsariana	46,6	46,3
Total	28,3	24,0

^a A taxa de pobreza é aqui definida, em termos absolutos, como a percentagem de indivíduos que vivem com menos de um dólar americano por dia. ^b Estimativa

Fonte: WORLD BANK (2001-a) – *World Development Report 2000/2001 – Attacking Poverty*, Nova Iorque: Oxford University Press.

Mas, tal como se passou com outras conferências (sobre o Ambiente, no Rio de Janeiro, em 1992; a População e o Desenvolvimento, no Cairo, em 1994; as Mulheres e o Desenvolvimento, em Pequim, em 1995; as Cidades, em Istambul, em 1996; entre muitas outras), as acções e os resultados ficaram muito aquém das intenções e das declarações.

No entanto, face à ignorância e à passividade das décadas anteriores, alguma coisa mudou e o problema da pobreza e da exclusão social é hoje considerado como uma das situações mais intoleráveis e mais injustas e como uma das maiores ameaças à paz e ao desenvolvimento no Mundo actual, com evidentes relações, por exemplo, com o terrorismo dos nossos dias e com os fundamentalismos a ele associados.

Não é, portanto, de estranhar que as Nações Unidas tenham decidido considerar 1997-2007 como a década para a eliminação da pobreza.

Assinale-se, nesse contexto, a interessante iniciativa do Banco Mundial de, no âmbito do seu Relatório Anual de 2000-2001, ter decidido dar voz aos pobres para exprimirem e caracterizarem as suas próprias situações, a partir de 60 mil testemunhos recolhidos em 73 países².

A erradicação da pobreza e a luta contra a exclusão social tornaram-se assim um dos principais desafios do desenvolvimento e dos direitos humanos do século XXI, pois não é possível continuar a «conviver» com um quadro como o que se quantifica a seguir:

«Quase 800 milhões de pessoas passam fome e não têm segurança alimentar e cerca de 1,2 mil milhões vivem com menos de 1 dólar por dia (dólares PPC, 1993). Mesmo nos países da OCDE, quase 8 milhões de pessoas estão subalimentadas. Só nos Estados Unidos, cerca de 40 milhões de pessoas não estão abrangidas pela segurança na saúde e um em cada cinco adultos é funcionalmente analfabeto»³.

Como consequência do despertar de atenções para estes problemas, foi-se sentindo necessidade de estudar mais em profundidade as manifestações da pobreza, nomeadamente as que surgiam como novidade (desconhecidas até então), aumentando o número de investigações, estudos e relatórios consagrados ao tema a vários níveis.

Tal permitiu aprofundar o conhecimento das situações de pobreza, até aí muito superficialmente analisada, e quase sempre associada a baixos (ou ausência de) rendimentos, contribuindo para um maior rigor e fundamentação na formulação e na discussão dos conceitos (cf. ponto 1.2.).

Para além da constatação de que a pobreza e a exclusão social não eram fenómenos apenas característicos dos países mais pobres, e do maior aprofundamento e precisão dos conceitos que os referidos relatórios e estudos permitiram, tornou-se também possível evidenciar a extraordinária heterogeneidade das situa-

² Cf. WORLD BANK (2001-b) – *World Development Report 2000-2001 on Poverty and Development – Voices of the Poor* (3 volumes): <http://www.worldbank.org/poverty/voices/reports.htm>

³ Cf. PNUD (2000) – *Relatório do Desenvolvimento Humano*, Lisboa: Trinova Editora.

Quadro 1.3. Taxas de pobreza (%) na União Europeia em 1994^a

	Agregados domésticos	Indivíduos
Dinamarca	8	6
Bélgica	12	16
Países Baixos	13	16
Luxemburgo	14	15
Alemanha	15	16
Áustria	15	16
Itália	15	18
França	18	17
Espanha	20	21
Grécia	23	21
Reino Unido	23	24
Irlanda	25	26
Portugal	26	24

^a A taxa de pobreza define-se como a percentagem de agregados domésticos/indivíduos cujos «rendimentos mensais médios equivalentes» são inferiores a 50% do «rendimento mensal médio equivalente» do respectivo país.

Fontes: Eurostat – MINISTÉRIO DO EQUIPAMENTO, DO PLANEAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO (MEPAT) – Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional (1999) – *PNDES – Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (2000-2006) – Diagnóstico Prospectivo*, Lisboa, pág. V-25.

ções de pobreza e exclusão social entre os países e dentro dos países (cf. ponto 1.4.), exigindo grelhas de observação e de análise e estratégias de intervenção e políticas mais diversificadas.

Por um lado, nos países mais pobres predominam as situações de escassez de recursos (associadas ao conceito de pobreza), levando à insatisfação de necessidades básicas (privação), em termos absolutos, e à marginalização face a padrões de vida mínimos. Muito frequentemente, no entanto, os laços comunitários, assentes nas redes familiares e de vizinhança, mantêm-se activos, evitando uma exclusão social absoluta (pelo menos na «proximidade»).

Nos países mais ricos a escassez de recursos verifica-se mais em termos relativos (face a um padrão de vida dominante ou médio), embora as situações de privação absoluta tenham aumentado nos últimos anos (como no caso dos sem-abrigo). Em contrapartida, as situações de exclusão social têm-se vindo a agravar, por quebra dos laços sociais (como é nomeadamente o caso dos idosos, das crianças e dos jovens em famílias desestruturadas, dos desempregados de longa duração e das minorias étnicas), mesmo que os outros recursos não sejam escassos.

Na União Europeia, até pela existência de uma certa tradição de sensibilização face às questões sociais, têm-se verificado algumas preocupações com a pobreza e a exclusão social, embora de forma um tanto descontínua.

Logo em 1975 foi criado um Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza, de natureza experimental e da iniciativa da própria Comissão, que durou até 1980, seguindo-se um segundo, entre 1984 e 1989, e um terceiro, entre 1989 e 1994⁴.

⁴ Cf. mais adiante, capítulos 3 e 4.

A existência destes programas veio a ter uma influência decisiva na abordagem destas questões em Portugal e na criação e filosofia do Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza.

Em 1994, a situação da pobreza na União Europeia apresentava-se ainda com dimensões muito consideráveis⁵ (cf. Quadro 1.3.).

Apesar disso, entre 1994 e 2000 não houve mais nenhuma iniciativa conjunta ao nível da UE neste domínio, por diversas razões, nomeadamente pela concentração dos esforços noutros objectivos (consolidação do mercado único e construção da união económica e monetária, com a adopção de uma moeda única).

Houve, no entanto, alguns programas (como o LEADER, Urban, Integra, entre outros) que assumiram, nesse período, essas preocupações, embora tivessem outros objectivos específicos.

Por outro lado, desenvolveram-se nalguns países programas nacionais de luta contra a pobreza, como foi o caso de Portugal.

Só em 2000 é que o tema foi retomado, a partir da Cimeira de Lisboa, como um objectivo central da construção europeia, colocando-se a coesão social ao mesmo nível do crescimento económico e do emprego (este, por seu turno, já assumido desde o Tratado de Amesterdão).

Na Cimeira de Nice (Dezembro de 2000), passou-se a falar de **inclusão**, com a criação dos Planos Nacionais de Inclusão, resultantes de uma **estratégia europeia** assumida como tal explicitamente.

Nessa sequência, no período da presidência belga da UE (segundo semestre de 2001), há um esforço grande no sentido da construção de indicadores mais rigorosos sobre a pobreza e a exclusão social, que tenham em conta as revisões verificadas nos conceitos (cf. ponto 1.2.).

É este o contexto mais geral em que se insere o aparecimento dos primeiros estudos mais sistemáticos sobre a pobreza em Portugal, a partir de meados da década de 80 (cf. pontos 1.2. e 2.3.), bem como dos primeiros projectos de luta contra a pobreza, primeiro no âmbito do PELCP (ponto 3.2.) e depois do PNLCP (Parte II).

⁵ Neste caso utiliza-se um conceito de «pobreza relativa», ou seja, o conjunto dos agregados domésticos ou indivíduos que dispõem de um «rendimento mensal médio equivalente» inferior à «linha de pobreza», situada por seu turno (nestas estatísticas), em 50% do «rendimento mensal médio equivalente» do respectivo país.

1.2. Os conceitos de pobreza e exclusão social na sua génese e evolução recente – principais formulações

Face ao que se referiu no ponto anterior, compreende-se porque é que os conceitos de pobreza e exclusão social têm suscitado um debate crescente, não só entre os cientistas sociais como também entre os políticos e os técnicos de intervenção nestes domínios.

Os aspectos relacionais que os caracterizam, bem como a crescente complexidade das vertentes e factores considerados, têm contudo dificultado a definição das suas fronteiras e conteúdos.

Ao nível do discurso político e da própria formulação e avaliação da política social, estes conceitos são geralmente confundidos, tendo vindo a ganhar importância a concepção de exclusão social em detrimento do conceito de pobreza. Tal facto não é com certeza alheio à proliferação de novas formas de pobreza, nomeadamente no denominado Primeiro Mundo, mas também à natureza mais complexa e mais alargada do primeiro.

Embora distintos, os dois conceitos visam traduzir um conjunto de desvantagens sociais que alguns indivíduos detêm face a uma dada norma, definida em termos da satisfação de determinadas necessidades consideradas básicas, ou relativamente a um padrão social dominante de bem-estar.

O conceito de pobreza é o mais antigo e foi, durante muito tempo, associado a insuficiência de rendimentos e/ou de consumos (bem-estar material), tendo evoluído, nas últimas décadas, em função de um melhor conhecimento das suas manifestações nas sociedades contemporâneas.

Nesse sentido, pode-se considerar cinco grandes perspectivas, agrupadas, por seu turno, em duas lógicas⁶.

a) Privação fisiológica

Neste caso privilegia-se a abordagem das condições materiais da vida, segundo duas perspectivas diferentes:

a.1.) Abordagem centrada no rendimento e no consumo

É a perspectiva mais tradicional, desenvolvida pela chamada «economia do bem-estar»⁷, em que se define uma linha de pobreza, em termos absolutos ou relativos,

⁶ Cf. WORLD BANK (2001)

⁷ Cf. entre outros:

– LANJOUW, J. (1997) – «Behind the line: demystifying poverty lines», in *Poverty Reduction – Module 3, Poverty Measurement: Behind and Beyond the Poverty Line*, Nova Iorque: PNUD.

segundo um determinado nível de rendimento e/ou consumo, sendo pobres os que se encontram abaixo dessa linha.

a.2.) Abordagem centrada nas necessidades humanas básicas

Neste caso, considera-se um certo nível de necessidades básicas relativas à alimentação, vestuário, abrigo, água potável, saneamento básico e educação, como mínimo necessário para prevenir doenças, malnutrição e ignorância⁸.

Esta perspectiva foi sobretudo desenvolvida nos anos 70 e permitiu, em relação à anterior, alargar o leque das necessidades básicas consideradas no conceito de bem-estar.

b) *Privação social*

Nesta lógica põe-se em relevo a natureza social da pobreza, com a consequente degradação das relações sociais, aproximando-se do conceito de **exclusão social**, como se verá a seguir.

É possível identificar três abordagens diferentes neste grupo:

b.1.) Abordagem centrada no conceito de pobreza humana

Desenvolvida pelo PNUD, sobretudo nos seus relatórios de 1996 e 1997⁹, com base nomeadamente nos trabalhos do economista Amartya Sen¹⁰, utiliza como referências os conceitos de **capacidades** (o que podemos fazer) e **funções** (o que fazemos).

Nesse sentido, a pobreza é a incapacidade de «desenvolver uma vida longa, saudável e criativa e de usufruir de um nível decente de vida, com liberdade, dignidade, respeito por si próprio e respeito dos outros»¹¹.

b.2.) Abordagem centrada nas consequências ao nível da exclusão social

Adoptada sobretudo pelo Instituto Internacional de Estudos Laborais, da Organização Internacional do Trabalho, baseia-se fundamentalmente nas propostas

– LIPTON, M. (1996) – *Defining and measuring poverty: conceptual issues*, Nova Iorque: PNUD.

– RAVALLION, Martin (1994) – *Poverty Comparisons. Fundamentals of Pure and Applied Economics*, Chur, Suíça: Harwood Academic Publishers.

⁸ Cf., entre outros:

– STREETEN, Paul et al. (1981) – *First Things First. Meeting Basic Human Needs in the Developing Countries*, Oxford: Oxford University Press.

– STREETEN, Paul (1984) – «Basic Need: some unsettled questions», in *World Development*, 12(9).

⁹ Cf. UNDP (1996) e (1997) – *Human Development Report*, Oxford: Oxford University Press.

¹⁰ Cf., em particular:

– SEN, Amartya (1984) – «Poor, relatively speaking», in *Resources, Values and Development*, Oxford: Basil Blackwell.

– SEN, Amartya (1993) – «Capability and well-being», in NUSBAUM e SEN (1993) – *The Quality of Life*, Oxford: Clarendon Press.

¹¹ Cf. PNUD (1997), pág. 15

do sociólogo Peter Townsend¹², para quem a pobreza deve ser vista essencialmente como a não disponibilidade dos recursos necessários para fazer face às condições de vida e de conforto genericamente difundidas (padrão de vida dominante) e participar nas actividades sociais e culturais da sociedade a que se pertence.

O conceito de pobreza associa-se assim à discussão dos conceitos de cidadania e de integração social.

b.3.) Abordagem participativa

Para os defensores desta abordagem, a questão fundamental não é o conteúdo do conceito mas quem o define, propondo-se, para esse efeito, a participação activa dos próprios pobres¹³.

Nesse sentido, a pobreza começa pela não participação, pelo que os aspectos mais relevantes, segundo esta abordagem, serão necessariamente a falta de dignidade, de auto-estima, de segurança e de justiça, que impedem a participação, para além do acesso à saúde e a uma vida social, mais do que a um rendimento.

O conceito de pobreza tem vindo portanto a alargar-se, centrando-se actualmente na ausência de **recursos**, considerados estes numa perspectiva **multidimensional**, ou seja, incluindo os de natureza económica, social, cultural, política e ambiental.

Nessa linha situa-se já a definição de pobreza adoptada desde 1984 na União Europeia:

«Por pobres devem entender-se as pessoas, famílias e grupos de pessoas cujos recursos (materiais, culturais e sociais) são tão limitados que os excluem do nível de vida minimamente aceitável do Estado-membro onde residem»¹⁴.

Por outro lado, a pobreza pode ser considerada em termos **relativos** ou **absolutos**, consoante se defina o limiar de pobreza com referência ao padrão de vida dominante na sociedade ou sem essa referência, respectivamente.

É também comum utilizar uma segunda grelha de análise dos conceitos de pobreza, associada à forma como é identificada a população pobre. Tem-se assim

¹² Cf., em particular:

– TOWNSEND, Peter (1979) – *Poverty in United Kingdom*, Londres: Allen Lane.
– TOWNSEND, Peter (1985) – «A sociological approach to the measurement of poverty: a rejoinder to professor Amartya Sen», in *Oxford Economic Papers*, nº 37.

¹³ Cf., entre outros:

– CHAMBERS, Robert (1983) – *Rural Development – Putting the Last First*, Essex: Longman Scientific and Technical.
– CHAMBERS, Robert (1995) – «Poverty and Livelihoods: Whose Reality Counts?», Institute for Development Studies, Discussion paper, nº 311.
– IIED – International Institute for Environment and Development (1992) – *Special issue on applications of wealth ranking*, Rapid Rural Appraisal, note nº 15.
– SCOONES, I. (1995) – «Investigating difference: applications of wealth ranking and household survey approaches among farming household in southern Zimbabwe», in *Development and Change*, vol. 26.

¹⁴ Decisão do Conselho, de 19 de Dezembro de 1984.

os conceitos subjectivos, quando a avaliação que um indivíduo faz das suas condições de vida face à pobreza é integrada no processo de identificação (caso da abordagem participativa), ou os conceitos objectivos, quando tal avaliação não é considerada.

Entretanto, como se viu, a globalização, para além de outros factores, está na origem do aparecimento de novas formas de manifestação do fenómeno da pobreza, especialmente visíveis nas economias mais desenvolvidas.

Esta nova pobreza não se cinge à escassez de recursos materiais, podendo traduzir-se pela não participação no padrão de vida dominante devido a factores como a escolaridade, a idade, a falta de afectos, o domínio das novas tecnologias e a integração no vasto mundo da informação cibernética.

É neste contexto mais amplo que o conceito de **exclusão social** tem vindo a ganhar importância, relativamente à definição de pobreza, como aliás se viu na própria evolução desta.

A exclusão social significa fundamentalmente desintegração social a diferentes níveis: económico, social, cultural, ambiental e político. Reflecte-se na fragilização dos laços familiares e sociais e na não participação na vida comunitária, e implica o que Robert Castel chama de «desafiliação» em relação à sociedade: o não reconhecimento do lugar na sociedade¹⁵.

A exclusão social é portanto um conceito mais abrangente do que a noção de pobreza, traduzindo-se pela ausência de vários tipos de poder: económico, de decisão, de influência e de participação na vida da comunidade, como exercício pleno dos direitos e deveres de cidadão.

Tem, por outro lado, um forte carácter relacional, considerando-se que as relações sociais são uma componente fundamental do bem-estar das populações, sendo a sua quebra uma forma de não participação na sociedade, ou seja, de «não lugar» face às oportunidades oferecidas por esta¹⁶.

Embora, na sua evolução, os conceitos de pobreza e exclusão social tenham de certa forma convergido, dizem no entanto respeito a enfoques distintos, podendo contudo verificar-se conjuntamente em muitos casos.

Ou seja, a exclusão social radica fundamentalmente na pobreza, embora não se resuma a esta: há pobres que não são excluídos socialmente dos seus contextos comunitários (sobretudo no meio rural) e há excluídos (sobretudo nos países ricos) que não são pobres do ponto de vista material.

¹⁵ Cf.

– CASTEL, Robert (1995) – *Les métamorphoses de la question sociale: une chronique du salariat*, Paris: Fayard.
– CASTEL, Robert (2000) – «The roads to disaffiliation: insecure work and vulnerable relationships», in *International Journal of Urban and regional Research*, vol. 24, nº 3, September, pp. 519-535, Oxford.

¹⁶ Cf., entre outros:

– BHALLA, A. S., e LAPEYRE, Frédéric (1999) – *Poverty and Exclusion in a Global World*, Londres: MacMillan Press.
– XIBERRAS, Martine (1993) – *As Teorias da Exclusão – Para Uma Construção do Desvio*, Lisboa: Instituto Piaget.

A distinção entre os dois conceitos permite, desse modo, enquadrar situações relativamente similares de pobreza, mas que se traduzem em diferentes modalidades ou níveis de exclusão social (por exemplo, entre meio rural e urbano, entre diferentes contextos culturais ou entre diferentes grupos etários)¹⁷.

A discussão destes conceitos em Portugal generalizou-se a partir de meados da década de 80, quando surgiram os primeiros trabalhos sistemáticos sobre a pobreza e a exclusão social, como já se tinha referido.

Entre os trabalhos pioneiros, refiram-se os de Manuela Silva e Alfredo Bruto da Costa¹⁸, assinalando-se ainda os de João Ferreira de Almeida, Luís Capucha, Leonor Ferreira e José Pereirinha¹⁹, entre outros, numa segunda fase (já nos anos 90).

Para além destes autores, mais referenciados, registe-se que nos últimos 25 anos foram produzidos em Portugal mais de 200 títulos sobre os temas da pobreza e da exclusão social, nomeadamente livros com chancela editorial (10), monografias (53),

¹⁷ De um ponto de vista mais prático, contudo, dadas as dificuldades de operacionalizar o conceito de exclusão social, são normalmente os indicadores associados ao conceito de pobreza que mais se utilizam nas diversas análises.

¹⁸ Cf. nomeadamente:

- SILVA, Manuela (1982) – «Crescimento económico e pobreza em Portugal (1950-1974)», in *Análise Social*, vol. XVIII, nº 72-73-74, pp. 1077-1096, Lisboa.
- SILVA, Manuela (1984) – «Uma estimativa da pobreza em Portugal em Abril de 1974», in *Cadernos de Ciências Sociais*, nº 1, Junho, pp. 117-128, Porto.
- SILVA, Manuela (1989-a) – *A pobreza infantil em Portugal*, Unicef.
- SILVA, Manuela (1989-b) – *Ser pobre em Lisboa. Conceitos e questões*, Lisboa: Centro de Reflexão Cristã.
- SILVA, Manuela (1991) – *Precariedade e vulnerabilidade económica. Nova pobreza em Portugal – uma aproximação empírica*, Lisboa: Centro de Reflexão Cristã.
- COSTA, Alfredo Bruto da (1984) – «Conceitos de pobreza» in *Estudos de Economia*, vol. IV, nº 3, Abril-Junho, pp. 275-295, Lisboa.
- COSTA, A. B. et al. (1985) – *A pobreza em Portugal*, Lisboa: Cáritas Portuguesa.
- COSTA, A. B. (1991) – *Minorias étnicas pobres em Lisboa*, Lisboa: Centro de Reflexão Cristã.
- COSTA, A. B. (1993) – *The Paradox of Poverty, Portugal 1980-1989*, Ph. D Thesis, University of Bath, Reino Unido.
- COSTA, A. B. (1998) – «Exclusões sociais», in *Cadernos Democráticos*, nº 2, Lisboa: Gradiva.

¹⁹ Cf.

- ALMEIDA, João Ferreira et al. (1992) – *A Exclusão Social – Factores e Tipos de Pobreza em Portugal*, Oeiras: Celta Editora.
- CAPUCHA, Luís (1998-a) – «Pobreza, Exclusão Social e Marginalidades», in VIEGAS, José Manuel e COSTA, António Firmino, *Portugal, que Modernidade?* Oeiras: Celta Editora.
- CAPUCHA, Luís (coord.) (1998-b) – *Rendimento Mínimo Garantido: avaliação da fase experimental*, Ministério do Trabalho e da Solidariedade, Lisboa: CIES.
- FERREIRA, Leonor (1995) – «A Pobreza Infantil em Portugal, 1980/1981 – 1989/1990», in *Estudos de Economia*, vol. XIV, nº 4, Julho – Setembro, pp. 451-464, Lisboa.
- FERREIRA, Leonor (1997) – *Teoria e Metodologia da Medição da Pobreza. Aplicação à situação portuguesa na década de 80*, dissertação de doutoramento, ISEG/UTL, Lisboa.
- PEREIRINHA, José (1988) – *Inequalities, household income distribution and development in Portugal*, Ph. D Thesis, The Hague, Países Baixos.

artigos em revistas científicas (63), teses de doutoramento (4) e dissertações de mestrado (mais de 50), entre outros²⁰.

Por ano de publicação, verifica-se uma evolução crescente no tempo, com um pico na primeira metade da década de 90²¹:

- 1975/1980 – 0
- 1981/1985 – 2,9%
- 1986/1990 – 6,8%
- 1991/1995 – 50,7%
- 1996/1999 – 37,1%
- Sem data – 2,4%

Em muitas destas publicações procura-se situar a discussão sobre os conceitos de pobreza e exclusão social, acompanhando a sua evolução em termos mais gerais, como atrás se caracterizou.

Pode-se dizer que, no que se refere ao conceito de **pobreza**, foram as reflexões de Manuela Silva e Alfredo Bruto da Costa que mais influenciaram a sua afirmação em Portugal nos últimos anos, na linha das propostas de Peter Townsend, ou seja, encarada como uma situação de insuficiência de recursos, numa perspectiva multidimensional (com implicações em todos os planos da existência das pessoas, das famílias e dos grupos), que inibe uma efectiva participação no padrão de vida dominante na sociedade²².

Já no que se refere ao conceito de **exclusão social**, alguns autores têm assumido claramente a importância de o distinguir do de pobreza, associando-o à discussão do conceito de cidadania, nas suas implicações de direitos e deveres.

Nesse sentido, o critério de coesão social pode ser importante para a distinção entre pobreza e exclusão social:

«Pode haver pobreza sem exclusão social, como acontecia aos pobres do ancien régime, em que os servos eram pobres, mas encontravam-se integrados numa rede de relações de grupo ou comunidade. Algo de semelhante pode passar-se hoje com os pobres do meio rural. Pobreza e exclusão social são, portanto, na perspectiva exposta, realidades distintas e que nem sempre coexistem»²³.

²⁰ Cf.

– SILVA, Manuela (1999) – «Pobreza e Exclusão Social – a investigação em Portugal nos últimos 25 anos», in CESIS, *Pobreza e Exclusão Social – percurso e perspectivas da investigação em Portugal*, Actas do Seminário, Novembro, pp. 17-22, Lisboa.

– Cf. também: CESIS (1999), *Pobreza e Exclusão Social na Investigação em Portugal (1975-1999) – inventário bibliográfico*, Lisboa.

²¹ Cf. SILVA (1999), p. 19.

²² Cf., por exemplo, SILVA (1989-b), COSTA (1984) e COSTA (1993).

– Cf. também CAPÚCHA (1998-a).

²³ COSTA (1998), p. 10.

A noção de exclusão social surge assim, em Portugal, sobretudo ligada à existência de um contexto de referência, do qual se é ou se está excluído. Dele fazem parte cinco sistemas sociais básicos: social, económico, institucional, territorial e simbólico²⁴.

Como se verá mais tarde (Partes II, III e IV), estas formulações influenciaram decisivamente a percepção e a abordagem da pobreza e da exclusão social nos vários programas e projectos que se desenvolveram em Portugal, a partir de finais da década de 80, embora a expressão mais utilizada seja normalmente a primeira daquelas.

1.3. Factores e causas da pobreza e da exclusão social

O carácter multidimensional e sistémico da pobreza e da exclusão social e a variedade das suas manifestações tornam relativamente complexa a tarefa de identificação dos elementos que estão na sua origem, assim como a clarificação das potenciais relações de causalidade estabelecidas. Ambas resultam, acima de tudo, da interacção e convergência de diversas desvantagens sociais que, não as explicando isoladamente, desencadeiam no seu conjunto um cenário propício à sua propagação.

Neste contexto, é mais correcto falar de factores de pobreza e exclusão social, uma vez que as possíveis relações de causalidade não são lineares. Por isso, a análise a desenvolver neste ponto centra-se fundamentalmente na definição de um conjunto de elementos potencialmente associados àquelas situações, tentando clarificar as relações que tais elementos podem com elas estabelecer, nomeadamente no caso português. Para efeitos de análise são considerados três conjuntos de factores: (i) factores macro (globais), (ii) factores meso (locais ou sectoriais) e (iii) factores micro (pessoais e familiares).

1.3.1. Factores macro (globais)

Como factores macro potencialmente associados à pobreza, consideram-se os que dizem respeito às configurações estruturais da economia mundial e dos modelos de desenvolvimento e de organização e funcionamento dos sistemas económicos e financeiros predominantes no Mundo num determinado período, bem como aos valores, normas e princípios deles decorrentes.

Como exemplos podem-se citar, entre outros, os seguintes factores:

- Globalização económica e financeira, com aumento da competitividade e da agressividade comercial e com custos sociais e ambientais não controlados e não partilhados.

²⁴ Cf. COSTA (1998).

- Modelos de desenvolvimento economicistas, produtivistas, consumistas e quantitativistas predominantes em termos mundiais.
- Dominação etnocêntrica desses modelos em relação aos países mais pobres, acentuando os seus problemas tradicionais nestes domínios.
- Flexibilização e precarização das relações de trabalho, com frequentes situações de desemprego, redução ou falta de rendimento e instabilidade social.
- Utilização das novas tecnologias da informação e das comunicações, com efeitos negativos na polarização entre os que delas beneficiam e os que não lhes têm acesso (info-exclusão).
- Perda da eficiência das respostas do Estado-Providência, e tendência para a liberalização das economias, deixando ao mercado a regulação económica e social (como bem ilustram os Programas de Ajustamento Estrutural, preconizados pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial, cuja aplicação deixou marcas sociais bem profundas nos países mais pobres).
- Degradação das condições ambientais (tais como desertificação, salinização e contaminação das águas subterrâneas, esgotamento de recursos naturais, extinção de espécies animais e vegetais, poluição do ar, aumento dos lixos e dificuldades do seu tratamento, deficientes condições de saneamento básico, etc.), levando à fragilização das condições de vida, sobretudo das populações mais desprotegidas.
- Individualismo crescente, como orientação cultural e comportamental dominante nas sociedades actuais (e reforçado com a crise das experiências socialistas), implicando e/ou resultando da redução ou ruptura das redes familiares, comunitárias e sociais de entreaajuda.
- Outros valores e preconceitos dominantes de marginalização e de desprezo de grupos sociais, culturais, étnicos e políticos, incluindo os diversos fundamentalismos e fanatismos étnicos, religiosos e políticos.
- Políticas públicas de **âmbito nacional** de orientação discriminatória.

A maior parte destes factores têm uma incidência genérica, ou seja, não são específicos deste ou daquele país, como decorre da sua própria natureza, e estão relacionados com as características estruturais dos modelos de desenvolvimento dominantes nas sociedades industriais (de origem europeia) nos últimos 200 anos.

De um modo geral, pode-se dizer que esses modelos oscilaram entre dois paradigmas básicos de referência extrema, embora com diferentes modalidades ao longo da História:

- o paradigma do «**capitalismo liberal**», valorizando a competitividade e incentivando o individualismo, em detrimento da solidariedade e do sentido colectivo, originando situações de graves injustiças e exclusões sociais;

- o paradigma do «**socialismo burocrático**», privilegiando o colectivismo e impondo a solidariedade, em detrimento da liberdade individual e da eficiência, provocando desrespeito pelos direitos humanos de base individual.

Ambos, por seu turno, desprezaram as interações ecológicas e as condicionantes do meio ambiente, atingindo alguns dos equilíbrios mais vitais da Natureza e pondo em risco o futuro da Humanidade.

Daí resultaram, directa e indirectamente, situações muito acentuadas de pobreza e exclusão social e ambiental, muitas vezes de forma cumulativa: veja-se, por exemplo, as situações degradantes a todos os níveis em que vivem as populações pobres da África Subsariana (atingidas pela fome e pela seca, sem acesso à saúde e à educação e sem condições mínimas de alojamento) ou, em Portugal, os residentes nos bairros de lata ou degradados de cidades como Lisboa e Porto (com insuficiência de recursos a vários níveis: emprego, rendimento, consumo, educação, saúde, habitação, vínculos sociais e ambiente, neste último caso com muito más condições de saneamento básico e/ou de ordenamento e estética dos bairros).

Situam-se também neste patamar de abordagem os factores associados às políticas públicas nacionais (como se refere atrás), no sentido em que a sua acção pode ter efeitos negativos ao nível da pobreza e da exclusão social, quando essa perspectiva não é tida explicitamente em conta e os seus resultados são de natureza discriminatória (como pode acontecer com determinadas orientações de políticas excessivamente economicistas).

1.3.2. Factores meso (locais ou sectoriais)

Trata-se de um conjunto de factores que, podendo ter origem nas políticas macro ou nos elementos culturais dominantes, têm um impacto mais significativo ao nível local ou sectorial. Aliás, a posição geográfica ou sectorial pode atenuar ou acentuar a sua importância. Neste grupo podem ser considerados, como exemplos:

- Atitudes culturais, preconceitos e comportamentos sociais de discriminação de base local: por exemplo, de uma comunidade face a imigrantes, a toxicodependentes, a portadores de HIV que frequentem certas instituições, etc.
- Políticas regionais e locais (autárquicas, por exemplo) que criam, reforçam ou bloqueiam situações de pobreza e exclusão social: políticas de construção e modernização urbana que desalojem populações pobres; políticas de realojamento que criem ilhas de exclusão social; decisões que discriminem minorias étnicas; ausência de decisões que impeçam a falta de acessibilidade dos serviços públicos aos deficientes, etc.
- Práticas institucionais (de serviços públicos, organizações privadas, associações religiosas, etc.) que excluam, por acção ou omissão, os mais fragilizados (menos reivindicativos ou mais passivos, por exemplo), nas suas relações de atendimento, prestação de serviços, informação, etc.

- Existência de culturas locais fechadas que acentuem guetos.
- Reestruturações sectoriais, implicando alterações profundas nos processos produtivos de certos sectores de actividade (como aconteceu por exemplo, nos anos 70 e 80, com os sectores da siderurgia, da construção e reparação naval e da indústria automóvel).

Trata-se de factores que enquadram os grupos sociais e os indivíduos nas suas vivências quotidianas, podendo, em relação aos factores macro, filtrá-los, atenuando-os ou amortecendo-os, ou, pelo contrário, amplificando-os ou reforçando-os.

Em Portugal, observa-se, em muitos casos, a acção destes factores na existência e/ou reforço de situações de pobreza e exclusão social (como, por exemplo, em casos de não aceitação de comunidades ciganas por parte dos residentes de certos bairros).

Mas o facto mais relevante (cf. Partes III e IV) é que algumas das experiências mais inovadoras e interessantes em termos de luta contra a pobreza e a exclusão social assentam numa contribuição decisiva de factores deste nível, numa lógica inversa da que atrás foi referida, ou seja, em processos de mudança e **desenvolvimento local**: através, por exemplo, de políticas autárquicas e de práticas institucionais, estabelecidas em parceria, que enquadram e viabilizam estratégias de integração social de base local de grupos desfavorecidos (cf. exemplo do projecto de Espinho, apresentado no capítulo 6).

1.3.3. Factores micro (pessoais e familiares)

São incluídas neste conjunto variáveis como: dimensão e estatuto da família, saúde, idade, educação, percursos e histórias de vida, projectos de vida, opções pessoais, oportunidades aproveitadas e perdidas, etc.

Trata-se de um conjunto de elementos intensamente interligados cuja importância, enquanto factores de pobreza e exclusão social, se faz sentir fundamentalmente através das interacções estabelecidas ao nível pessoal e familiar.

Exemplificando:

Dimensão e estatuto da família – A transmissibilidade intergeracional da pobreza é sem dúvida uma via privilegiada de perpetuação do fenómeno. As condições de vida da família condicionam desde muito cedo o futuro das crianças nascidas em agregados pobres, quer através dos recursos materiais disponíveis, quer dos aspectos sociais e culturais que caracterizam alguns modos de vida em situação de pobreza. Daí a importância do Estado, das instituições de apoio social, das ONG e da comunidade como agentes dissuasores dos ciclos familiares de pobreza e exclusão social.

Saúde – O estado de saúde influencia directamente o nível de rendimento, através da produtividade e das despesas realizadas com os cuidados médicos. Por isso, pode afirmar-se que a doença (sobretudo as de tipo crónico) pode levar ao empobrecimento e à exclusão social. Todavia, note-se que a relação entre saúde e pobreza também pode ser inversa, uma vez que a escassez de recursos leva à ali-

mentação deficiente e aos poucos cuidados de saúde primária que os pobres geralmente têm. Está aliás empiricamente comprovado que os pobres estão mais expostos à doença. Poderá portanto existir uma relação de causalidade mais frequente entre pobreza e doença do que o contrário.

Idade – Os idosos, em particular os que vivem de pensões da Segurança Social, estão especialmente expostos à pobreza e à exclusão social. Como a idade está geralmente associada ao aumento de cuidados de saúde, o número de anos pode funcionar como um mecanismo de vulnerabilidade a essas situações, sobretudo à exclusão social (no que se refere, em particular, ao isolamento e abandono social), especialmente no que concerne à sua intensidade.

Educação – A população pobre possui, na sua quase totalidade, fracos níveis de educação e de formação profissional, o que constitui uma desvantagem de monta para a sua integração no mercado de trabalho. A relação entre educação e pobreza parece formar um ciclo vicioso: as pessoas são pobres porque não puderam investir ou investiram pouco em si próprias, mas os pobres têm escassos recursos para aplicar em formação. A forma de funcionamento do mercado de trabalho e a própria globalização põem em causa a relação de causalidade entre educação e pobreza, tal como já foi analisado. Assim, será mais prudente afirmar que os baixos níveis de escolaridade acentuam a vulnerabilidade face à pobreza e à exclusão social.

Para além disso, certas incidências verificadas ao longo da vida, resultantes de opções assumidas ou impostas, ou de alguns acidentes de percurso, podem levar a situações de pobreza e exclusão social, provocando incertezas e inseguranças.

Não raro, indivíduos com vidas familiares e profissionais aparentemente estáveis viram-se envolvidos (com idades já avançadas) em espirais de rejeições, que lhes custaram o emprego (despedimentos), a família (conflitos e desestruturações), a saúde (acidentes de trabalho ou viários ou doenças crónicas) e a dignidade, atirando-os por exemplo (como existem casos na cidade de Lisboa) para a rua, na condição de sem-abrigo.

Pode-se, em síntese, dizer que a pobreza e a exclusão social estão relacionadas com factores:

- a) **ligados à sociedade**, mais global ou mais próxima (portanto, de âmbito macro e meso), ou seja, à ausência de **oportunidades** e de respostas por parte daquela, impedindo indivíduos e grupos sociais de lhes acederem ficando desse modo privados do padrão de vida dominante e/ou em situação de desvinculação social;
- b) **ligados às histórias pessoais e familiares concretas** (portanto, de âmbito micro), ou seja, à fragilidade e/ou ao desaproveitamento das capacidades e das competências dos indivíduos, que assim não têm recursos suficientes para participar plenamente na sociedade.

Foi a constatação, na segunda metade dos anos 80, da importância destes factores em Portugal, muito também por influência das directivas europeias, que levaram ao desenvolvimento de novas **políticas sociais** (cf. capítulo 5), para aumento das **oportunidades** na sociedade portuguesa, e à multiplicação de programas e de projectos de luta contra a pobreza e a exclusão social, centrados sobretudo no **reforço das capacidades** («empowerment») dos indivíduos e grupos sociais (cf. Partes II e III).

1.4. Principais formas, processos e incidências

A pobreza e a exclusão social manifestam-se, como já se referiu, de formas bastante diversificadas consoante a região, a forma de organização económico-social, a cultura dominante e o nível de desenvolvimento. Para além disso, as suas manifestações dependem da maneira como as diferentes categorias sociais sofrem os efeitos dos processos e das incidências dos factores assinalados anteriormente, e das estratégias que adoptam para lhes fazer face.

Por isso, a análise das diversas formas de manifestação da pobreza e da exclusão social em Portugal passa pela (a) identificação das categorias sociais que lhes são mais vulneráveis e (b) caracterização dos diferentes modos de vida em situação de pobreza ou exclusão social.

a) Categorias sociais mais vulneráveis à pobreza e à exclusão social

Através dos vários trabalhos que se têm vindo a realizar neste domínio em Portugal, podem identificar-se alguns subconjuntos da população como especialmente vulneráveis à pobreza e à exclusão social²⁵.

São, genericamente, mais vulneráveis as seguintes categorias sociais²⁶:

- pequenos agricultores e camponeses;
- trabalhadores agrícolas por conta de outrem;
- trabalhadores desqualificados e com empregos precários;
- trabalhadores de média idade despedidos, no âmbito de processos de reestruturação produtiva;
- desempregados, sobretudo de longa duração e com baixos níveis de escolaridade e qualificação;
- idosos pensionistas (ou não);
- mulheres em situação de monoparentalidade;

²⁵ Cf., por exemplo: ALMEIDA et al. (1992), CAPUCHA (1998-a), COSTA et al. (1985), COSTA (1993) e SILVA (1991).

²⁶ Esta lista é praticamente a mesma em todos os países, embora com hierarquias e pesos diferenciados.

- crianças, sobretudo órfãs ou pertencentes a famílias monoparentais ou desestruturadas;
- analfabetos formais ou funcionais;
- portadores de certas doenças agudas ou crónicas estigmatizadas socialmente (tuberculose, SIDA, hepatite B, cancro, etc.);
- indivíduos com deficiências e incapacidades;
- minorias étnicas;
- deslocados e refugiados.

A vulnerabilidade destas diferentes categorias não foi constante ao longo dos últimos 20 anos, tendo havido alterações (agravamentos e melhorias), em função da acção dos vários factores referidos no ponto 1.3., como se verá adiante (capítulos 2 e 5).

b) Modos de vida em situação de pobreza e exclusão social

Os modos de vida entre a população pobre e excluída são diversificados. Esta diversidade resulta das estratégias prosseguidas no âmbito da pobreza e da exclusão social, do referencial cultural, dos tipos e modos de consumo predominantes, da categoria social e do seu posicionamento perante o passado, o presente e o futuro.

Para ilustrar essa diversidade dos modos de vida da pobreza e da exclusão social em Portugal, refere-se a seguir uma tipologia proposta por um dos autores já mencionados, com base em vários trabalhos sobre o tema²⁷.

Nesta tipologia, que se apresenta a seguir, são sete os modos de vida considerados:

- a) transitoriedade;
- b) investimento na mobilidade;
- c) dupla referência;
- d) convivialidade;
- e) restrição;
- f) poupança;
- g) destituição.

Para cada um deles apresenta-se, de forma sintética, as características fundamentais, de acordo com as seguintes variáveis:

- categoria social predominante;
- estratégia de vida;
- posicionamento perante o passado, o presente e o futuro.

²⁷ Cf. CAPUCHA (1998-a) e também ALMEIDA et al. (1992).

a) *Transitoriedade*

- Novos pobres (resultantes de despedimentos associados a processos de reestruturação produtiva e da instabilidade do mercado de trabalho e/ou de desestruturas sociais e familiares).
- Camuflar a situação de escassez de recursos que subitamente se instalou, recorrendo a familiares ou amigos próximos.
- Impotentes perante o presente, vivem nostálgicamente o passado. O futuro é algo incerto sem uma estratégia definida.

b) *Investimento na mobilidade*

- Trabalhadores por conta de outrem, integrados no mercado de trabalho com alguma escolaridade e qualificação, dispendo de um rendimento estável mas baixo.
- Forte investimento nos filhos e/ou na aparência e conforto doméstico, na tentativa de se aproximarem do padrão de vida dominante.
- Vivem o presente com disciplina e conformidade com as normas sociais, com o objectivo de deixarem a condição de pobres no futuro. O passado constitui uma referência negativa da qual se envergonham e se pretendem distanciar.

c) *Dupla referência*

- Imigrantes (cabo-verdianos, angolanos, guineenses, ucranianos ou de outros países da Europa de Leste, bangla-deshis, paquistaneses, etc).
- Acumular os recursos suficientes para regressar à sua origem. Vivem uma situação de dupla referência: à sua terra natal, que constitui a sua principal referência cultural, e ao país de imigração, onde sentem que melhoraram as suas condições de vida.
- O presente é vivido com bastante incerteza devido à situação de ilegalidade em que muitas vezes se encontram. O futuro é encarado com esperança e têm fortes ligações afectivas ao passado, apesar de reconhecerem a escassez de recursos materiais.

d) *Convivialidade*

- Habitantes de bairros antigos dos centros urbanos ou de habitat degradado, de bairros sociais (em resultado de realojamentos) e determinadas etnias, tais como os ciganos.
- Com uma integração quase exclusiva na economia paralela e vivendo de rendimentos incertos, recorrem muitas vezes à Segurança Social, socorrendo-se dos mais variados expedientes²⁸.
- Vivem intensamente o presente com uma sociabilidade exuberante e uma cultura de grupo bastante forte. Estão afectivamente ligados ao passado, não

²⁸ Depois de 1997, são quase sempre beneficiários do Rendimento Mínimo Garantido.

tendo preocupações relativamente ao futuro, uma vez que é o presente que comanda a sua vida.

e) Restrição

- Indivíduos com fraca qualificação profissional (nomeadamente trabalhadores desqualificados), idosos pensionistas e desempregados (sobretudo de longa duração).
- Visam maximizar a utilidade dos seus consumos, uma vez que possuem recursos bastante escassos e, por isso, criteriosamente aplicados. A sobrevivência diária é o seu principal objectivo de vida.
- O presente é vivido com bastante dificuldade mas conformadamente e o passado tem, por vezes, um carácter negativo. As dificuldades diárias não deixam espaço para delinear o futuro.

f) Poupança

- Pequenos agricultores.
- A agricultura de subsistência que geralmente praticam apenas lhes permite manter, com dificuldade, o património que possuem e ao qual estão fortemente ligados.
- Apesar de afectivamente ligados ao passado, até porque vivem uma cultura marcadamente rural, assumem as dificuldades do presente com o objectivo de manterem ou alargarem o património que detêm e garantirem alguma segurança na velhice.

g) Destituição

- Pode ser integrado por qualquer das categorias sociais. Identifica-se com a miséria e por isso é a forma extrema de pobreza e exclusão social. É alargada aos indivíduos com modos de vida marginais que têm associadas outras problemáticas, como sejam alcoolismo, toxicodependência e doenças crónicas.
- Vivem da caridade alheia e não têm uma estratégia de vida definida.
- Estão amorfos perante o presente e não têm quaisquer laços com o passado nem quaisquer projectos de futuro.

As diversas iniciativas de luta contra a pobreza e a exclusão social em Portugal mostram que as estratégias a adoptar, na relação individual e de grupo e no reforço de capacidades, têm de ser diferenciadas consoante os modos de vida em questão.

De uma forma geral, pode-se dizer que a definição de um projecto de vida para a mudança (inserção social) encontra um terreno mais propício nos casos de «investimento na mobilidade» e «dupla referência» e, por vezes, nos de «poupança» e «transitoriedade».

Inversamente, as situações mais difíceis de modificar, com a adesão e a participação do próprio, são as que se referem à «convivialidade», à «restrição» e, sobretudo, à «destituição».

Capítulo 2 – A evolução da sociedade portuguesa e as manifestações da pobreza e da exclusão social em Portugal nos anos 70 e 80

2.1. Reajustamentos na sociedade portuguesa após o 25 de Abril de 1974 e seus principais efeitos sociais até meados da década de 80

A revolução de 25 de Abril de 1974 trouxe consigo alterações a praticamente todos os níveis na sociedade portuguesa. Nada mais ficou igual, e foi a partir dessa data que se começaram a fazer sentir de uma forma mais marcante as maiores e mais rápidas transformações em Portugal, constituindo o chamado processo de «modernização» económica, social e política da sociedade portuguesa, segundo os padrões dominantes na Europa do pós-guerra.

Destituído o regime ditatorial que vigorou durante, aproximadamente, meio século, implantou-se a democracia na sociedade portuguesa, mas no início desta nova fase verificou-se uma certa instabilidade política, económica e social, inevitável face às alterações entretanto ocorridas.

Também no sistema económico mundial este é um período de várias rupturas, estando estas relacionadas com:

- a crise económica e social iniciada nos finais dos anos 60;
- os choques petrolíferos de 1973-74 e 1979-80, que influenciaram os termos de troca e a inflação e provocaram alterações profundas nas escolhas energéticas e nas estruturas sectoriais da economia;
- a degradação do sistema monetário internacional, com a subida das taxas de juro e a sobrevalorização do dólar;
- o esgotamento do modelo de produção fordista, com a crise do emprego e da produtividade e transformações radicais nos sistemas de trabalho;
- a perda da autonomia das políticas económicas nacionais, com a aceleração da transnacionalização dos processos produtivos, comerciais e financeiros.

Condicionada por estes factores externos, e por outros de ordem interna, a situação económica e social em Portugal agravou-se nos finais dos anos 70.

A passagem repentina de um modelo ditatorial, para um novo sistema democrático teve consequências imediatas a vários níveis. Uma das primeiras diz respeito

ao final das guerras de libertação que Portugal enfrentava nas colónias, e que obrigavam à mobilização de milhares de soldados. Por outro lado, após a Revolução de 1974, a população activa já não necessitava mais de emigrar, como solução para a conquista de um emprego e de melhores condições de vida, ou como fuga à guerra colonial, imposta pelo antigo regime, ou ainda por razões políticas.

Além disso, com o final da guerra colonial e a consequente perda das colónias, houve um movimento relativamente importante de vinda (de forma precipitada) de famílias inteiras que tinham toda a sua vida estruturada nesses territórios e que se viram obrigadas a recomeçar quase que a partir do nada: os chamados «retornados» que, essencialmente nos anos de 1975 e 1976, devem ter atingido cerca de 700 000 indivíduos (aproximadamente sete por cento da população portuguesa). A sua integração na sociedade portuguesa foi inicialmente sentida como um drama de consequências imprevisíveis (nomeadamente ao nível do desemprego e das condições de sobrevivência), mas acabou, ao fim de poucos anos, por se consumir sem grandes sobressaltos e até, nalguns casos, com algum sucesso e repercussões positivas em determinadas regiões de Portugal¹.

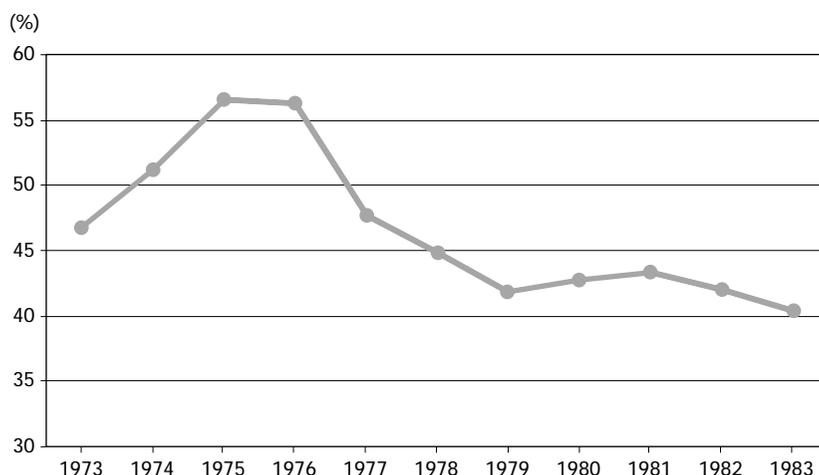
Após 1974-75, verificou-se portanto um considerável aumento populacional, causado não só por este movimento de repatriados, como também pela desmobilização dos militares e pelo regresso de muitos emigrantes, estes últimos nalguns casos motivados pelo final da guerra colonial e também pela instauração de um regime mais livre, noutros pelo anseio de regresso à terra, finalmente permitido pelas poupanças acumuladas, o que levou a que o Estado, ainda constituído por um governo provisório, tivesse de tomar medidas que visassem a estabilidade do país, nomeadamente no que respeita à criação de emprego.

A política de nacionalizações (determinada pela tendência socialista do regime pós-1974), associada à criação de empregos na função pública, a reforma agrária nas regiões meridionais dos senhores latifundiários (Alentejo), a contratualização das relações de trabalho, a redução do horário médio de trabalho, o alargamento da protecção social e de saúde, a transformação do sistema salarial com a criação de complementos salariais e do salário mínimo nacional, foram algumas das medidas criadas pelo Estado para a melhoria das condições de vida logo após a Revolução, num quadro internacional desfavorável, causado pelo primeiro choque petrolífero (1973-74).

Dentro de uma lógica de afirmação sindical permitida pela Revolução, estabeleceu-se o direito à greve e à estabilidade no emprego e generalizou-se a adopção de subsídios de férias e de Natal. Também a situação das mulheres perante o trabalho sofreu alterações, relacionadas nomeadamente com o tão almejado livre

¹ Muitas das dinâmicas dos últimos 25 anos ao nível autárquico, empresarial e universitário, sobretudo nas regiões do interior (por exemplo: Vila Real, Viseu, Castelo Branco e Évora), foram iniciadas por indivíduos provenientes das ex-colónias. Os efeitos deste movimento de «retornados» na sociedade portuguesa é um tema pleno de interesse pelas suas diversas incidências e poderia ser, por exemplo, analisado comparativamente com o que ocorreu em França, no início dos anos 60, com o regresso dos franceses a residir na Argélia («pieds noirs»), quando da sua independência.

Gráfico 2.1. Peso (%) do rendimento salarial no Rendimento Disponível dos Particulares em Portugal (1973-1983)



Fonte: Gráfico construído a partir de: MATEUS, Augusto (1985) – «25 de Abril, transição política e crise económica: que desafios 10 anos depois?», in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 15-16-17, Maio, pág. 292, Coimbra.

acesso a todas as profissões, que depois de 1974 passou a ser legalmente garantido para ambos os sexos.

Numa fase de assimilação de todas estas alterações estruturais e estando a iniciar um processo de democratização, Portugal debatia-se ainda com graves carências de base, acentuadas pela crise económica internacional de proporções muito consideráveis: dependência de bens alimentares, energéticos e de equipamento, descontrolo das finanças públicas e inflação elevada, necessidade de recorrer à dívida externa, além de outras. Portugal viu-se assim forçado, nos períodos de 1977-78 e 1983-85, a aceitar as condições dos programas de estabilização económica como requisito para a obtenção de empréstimos externos, por parte do Fundo Monetário Internacional.

Estes ciclos de austeridade, resultantes dos acordos estabelecidos com o FMI, pretendiam recompor a situação difícil em que se encontrava a economia e tiveram efeitos na quebra da actividade económica, com uma diminuição do produto, do rendimento, do consumo interno e do investimento e uma descida do valor real dos salários. Como consequência, o peso dos salários no Rendimento Disponível dos Particulares desceu abruptamente em 1977-1979, após uma melhoria nítida em 1974 e 1975 (cf. Gráfico 2.1.)

Nesse contexto, foram as prestações sociais e as transferências correntes do Estado (resultantes da lógica do Estado-Providência então implantado), a par dos juros dos depósitos a prazo e das transferências privadas externas (remessas de emigrantes, fundamentalmente) que aumentaram consideravelmente o seu peso no

Rendimento Disponível dos Particulares, entre 1973 e 1983, «compensando» a perda de poder de compra dos trabalhadores².

Estas políticas de âmbito conjuntural, que eram bastante rígidas, foram condicionadas, no âmbito do primeiro acordo com o FMI, por ciclos de instabilidade política e eleitoral, descontrolando assim a evolução e a recuperação da economia. Como o principal objectivo destas políticas era a recuperação dos défices externo e público, e eram baseadas em instrumentos meramente financeiros e de curto prazo, sendo de destacar a desvalorização do escudo, a imposição de um tecto salarial e o aumento das taxas de juro, não existia espaço para o desenvolvimento de políticas estruturais e sectoriais de médio e longo prazo.

Com a austeridade imposta por essas medidas, a sociedade e o sistema económico passaram por crises de ajustamento, provocando uma recessão a vários níveis. Foram várias as indústrias que então entraram em declínio, quer pelo esgotamento de um certo modelo industrial (baseado no aço e no petróleo e em indústrias como as metalomecânicas e a automóvel), quer por influência negativa da crise económica internacional, quer ainda por efeito das medidas de austeridade de curto prazo impostas pelo FMI.

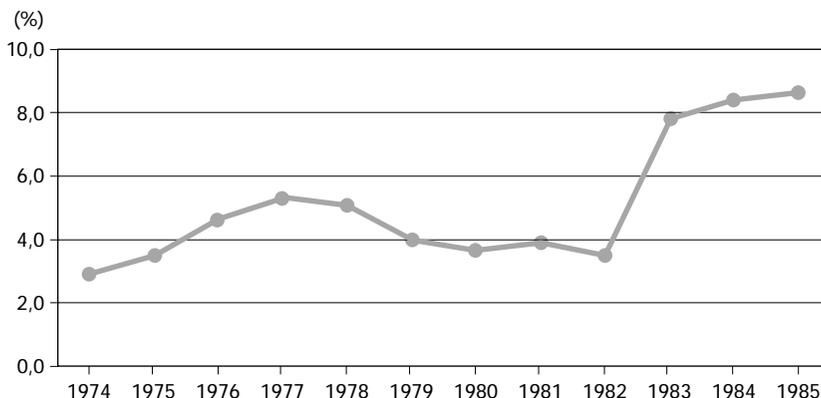
Em consequência, as regiões de maior implantação industrial, relacionadas com aquelas indústrias, nalguns casos de mono-indústria, sofreram autênticos colapsos económicos e sociais, com quebra generalizada dos salários reais, não pagamento ou atraso no seu processamento, aumento dos despedimentos e do desemprego e agravamento das formas de precarização do emprego (recurso aos contratos a prazo, subcontratação, trabalho clandestino, trabalho a domicílio, etc.), multiplicando-se as situações de pobreza e exclusão social. Os casos mais graves foram os das zonas industriais dos lanifícios (Centro Interior), do vidro (Centro Litoral) e das metalomecânicas e da construção e reparação naval (Sul de Lisboa).

Nos primeiros anos da década de 80 o mercado de trabalho registou, por isso, elevadas taxas de desemprego, sendo de realçar o ano de 1985, com uma taxa de desemprego de 8,7% (cf. Gráfico 2.2.).

Em síntese, pode-se dizer que neste período, após uma primeira fase em que houve melhorias nalgumas áreas, sobretudo para os trabalhadores, agravaram-se as condições de vida de muitos segmentos da população, nomeadamente os mais afectados pelo desemprego, pelas reestruturações industriais, pelos efeitos sociais das políticas de austeridade e pela precarização das formas de emprego. Falou-se então de fome e de situações dramáticas de dificuldades económicas em zonas geográficas como as já referidas, exemplos de velhas zonas industriais com reestruturações difíceis, a par da região Sul agrícola (Alentejo), onde a reforma agrária socialista iniciada em 1974-75, mas invertida posteriormente, criou várias bolsas de pobreza e frustração colectiva.

² O peso das prestações sociais e outras transferências correntes provenientes do Estado passou de 4,1%, em 1973, para 12,1%, em 1983, com um máximo de 12,8%, em 1981.

Gráfico 2.2. Evolução da taxa de desemprego em Portugal (1974-1985)



Fonte: Gráfico construído a partir de: BARRETO, António (Organ.) (1996) – *Situação Social em Portugal, 1960-1995*, Lisboa: ICS – Universidade de Lisboa, pág. 105.

2.2. O processo de crescimento económico na segunda metade da década de 80, num contexto de integração na CEE

Quando, em 1985, Portugal assinou o acordo de adesão à então CEE, a situação económica de partida trazia consigo os reflexos das políticas de austeridade adoptadas em 1983 e 1984, no âmbito do segundo acordo estabelecido com o FMI. Como consequência, verificava-se, ainda em 1984, um crescimento baixo, uma estrutura produtiva a funcionar aquém da sua capacidade, inflação elevada, salários reais em queda, desemprego elevado e situações sociais graves, como se assinalou atrás.

Depois de 1985, dá-se início à recuperação da economia, que se pode associar a vários factores, entre os quais se destacam os seguintes:

- Estabilidade política governativa nunca antes vista depois da Revolução de 1974: de 1985 a 1995, o Partido Social-Democrata pôde governar sozinho, com dois mandatos de maioria absoluta, entre 1987 e 1995.
- Conjuntura internacional mais favorável, com uma baixa dos preços do petróleo e de outras matérias-primas, uma redução das taxas de juro internacionais e uma desvalorização do dólar americano.
- Por outro lado, a integração na CEE trouxe consigo, entre outras alterações, a eliminação de diversas barreiras às trocas comerciais com o exterior. Para além disso, os fundos comunitários recebidos nesse contexto foram bastante importantes para o impulso do crescimento económico que se verificou. Essas

Quadro 2.1. Evolução dos índices do PIB per capita em Portugal, entre 1980 e 1985 (1985 = 100)

Anos	PIB per capita
1980	97,4
1985	100,0
1988	114,0
1989	120,0
1990	125,4

Fonte: INE (1992) – *Portugal Social – 1985/1990*, Lisboa

ajudas traduziram-se, entre outros, no incremento e melhoria da formação profissional, no lançamento de várias obras públicas em infra-estruturas e na concretização de numerosos projectos de investimento.

O governo no poder, que dispunha, como já foi dito, de uma grande estabilidade, promoveu uma série de medidas ligadas à liberalização da economia, à privatização³ e a um menor intervencionismo estatal. O mercado de trabalho também foi alvo da política liberalizante que se fazia sentir, através de uma nova legislação do trabalho (em 1989), no sentido de uma maior flexibilidade no seu funcionamento.

Com a retoma da economia, o emprego aumentou de novo, mas de uma forma que não implicou um compromisso tão estável entre as empresas e os seus trabalhadores, ou seja, com uma maior precarização e flexibilização dos vínculos laborais. Por consequência, verificou-se neste período um decréscimo da taxa de desemprego, (de 8,4%, em 1986, para 4,7%, em 1990), mas, em contrapartida, aumentou o peso das formas atípicas⁴ de trabalho. O peso dos contratos a prazo no total dos trabalhadores por conta de outrem passou, por exemplo, de 15,8%, em 1986, para 18%, em 1990 (com um pico de 19,2%, em 1988).

Com o progresso vivido na economia, a necessidade de mais mão-de-obra, aliada à maior liberalização do mercado de trabalho, conduziu a um aumento real dos salários, o que provocou a melhoria do poder de compra dos particulares. A queda dos preços externos, provocada também em parte pela quebra do preço do petróleo e pela baixa das cotações do dólar, foi uma das causas para a baixa da taxa de inflação até 1987, porque os bens importados tornaram-se mais baratos e mais fáceis de adquirir.

Por todos estes factores, o PIB apresentou, para este período, valores bastante favoráveis ao bem-estar económico da população em geral, com um crescimento assinalável (cf. Quadro 2.1.).

³ Nomeadamente do sector bancário e das grandes indústrias que tinham sido nacionalizadas em 1974-75.

⁴ Atípicas em relação ao modelo fordista de segurança do emprego, característico dos países capitalistas no período posterior à Segunda Guerra Mundial.

Pode-se pois dizer que, na segunda metade da década de 80, a situação socioeconómica tinha melhorado nitidamente em Portugal, persistindo, no entanto, bolsas de pobreza e exclusão social provenientes de períodos anteriores, e que não beneficiaram da referida melhoria das condições **médias** de vida.

2.3. Pobreza e exclusão social na década de 80 em Portugal – principais características

Como se viu (ponto 1.2.), os primeiros estudos *compreensivos* sobre a pobreza e exclusão social em Portugal datam de meados da década de 80. O facto de terem surgido nessa altura explica-se pela conjugação de várias condições:

- a abertura política permitida pela Revolução de 1974 favoreceu uma maior sensibilidade às questões sociais, às desigualdades e às injustiças provocadas pelo regime político anterior, o que estimulou e viabilizou a realização de pesquisas sobre essas situações *antes* de 1974⁵;
- o agravamento das situações de desemprego, pobreza e exclusão social verificadas em determinadas regiões de Portugal (sobretudo nas zonas de monodústria mais atingidas pelas reestruturações e reconversões produtivas e na zona agrícola de latifúndio do Sul), nos finais da década de 70/primeira metade da década de 80, devido aos efeitos da crise económica internacional, das rupturas políticas e económicas ocorridas em Portugal após 1974 e das medidas de austeridade impostas pelo FMI, tornou imperioso, pelo grande impacto social e mediático que tiveram, a sua análise e explicação, bem como a busca de soluções;
- a entrada de Portugal para a CEE, levou a uma maior sensibilização em relação a princípios e filosofias de intervenção já adoptadas ao nível europeu no âmbito da luta contra a pobreza (caso do PELCP), o que estimulou e influenciou a realização de alguns daqueles estudos e a utilização de referências teóricas entretanto já aprofundadas.

Até à Revolução de Abril de 1974, o fenómeno da pobreza não tinha qualquer eco ao nível institucional. Todavia, SILVA (1984) estimou que 43% dos portugueses viviam em situação de pobreza à data da Revolução (com um limiar de pobreza fixado em 75% do rendimento per capita)⁶.

⁵ Cf. por exemplo, SILVA (1982), SILVA (1984) e COSTA et al. (1985).

⁶ Uma vez que aquela estimativa utilizou, como limiar de pobreza, o valor de 75% do rendimento *per capita*, é natural que a percentagem de população pobre assim calculada seja superior à que resultaria de um limiar abaixo daquele valor (50%, por exemplo, como passou a ser mais usual, segundo os critérios da UE).

As medidas de política social implementadas no pós-1974, como sejam a introdução do salário mínimo nacional, a melhoria generalizada das condições de trabalho, o alargamento dos benefícios da Segurança Social e o aumento dos equipamentos sociais, deverão ter tido um impacto positivo ao nível da redução da pobreza. Contudo, a evolução posterior a 1977, pelas razões já analisadas, inverteu esta tendência e, por isso, o fenómeno da pobreza estava claramente presente na sociedade portuguesa da década de 80⁷.

A incidência do fenómeno em famílias que até então não viviam em situação de pobreza – os «novos pobres» datam desta época – e a intensificação do mesmo tornaram inegavelmente visível a pobreza, quer ao nível institucional, quer mediático e da comunidade em geral. Tornava-se por isso necessária uma análise cuidada do problema da pobreza em Portugal, nos anos 80, tanto em termos do diagnóstico da situação como da avaliação da sua incidência e intensidade, da identificação das categorias sociais que lhe eram mais vulneráveis, da sua repartição geográfica e da delimitação de um conjunto de factores potencialmente explicativos do problema.

Sem abordar aqui as questões relativas às metodologias adoptadas, pode-se resumir as principais características da pobreza e da exclusão social⁸ em Portugal nesse período:

- na primeira metade da década, há um agravamento e um aumento das situações de pobreza e exclusão social, devido à deterioração das condições sócio-económicas, num contexto internacional desfavorável, calculando-se que cerca de 25% das famílias portuguesas viviam então em situação de pobreza;
- essas situações são particularmente sentidas nas regiões agrícolas do sul (Alentejo), na Área Metropolitana de Lisboa, nas regiões de mono-indústria em reestruturação e nas regiões rurais periféricas, em geral;
- a pobreza atinge em particular os idosos isolados, os pensionistas, os trabalhadores agrícolas por conta de outrem, as famílias monoparentais (sobretudo de monoparentalidade feminina), os indivíduos de baixa escolaridade e os desempregados;
- surgem novos pobres, associados às reestruturações industriais e à precarização e instabilidade do mercado de trabalho (desemprego em alta na primeira metade da década, salários em atraso, falências de empresas, atipicidade e insegurança dos vínculos laborais, etc.), bem como à fragilização dos vínculos familiares e sociais;
- as famílias com um só elemento e os agregados com seis ou mais indivíduos eram as categorias que registavam maiores índices de pobreza, mas ao longo da década de 80 verificou-se um acréscimo de peso das famílias de dois, três e

⁷ Cf. em particular: ALMEIDA et al. (1992), COSTA et al. (1985), COSTA (1993), FERREIRA (1997), PEREIRINHA (1988), SILVA (1989-a) e SILVA (1991).

⁸ A exclusão social não era ainda, no entanto, um conceito muito trabalhado na altura, muito menos ao nível de indicadores de análise.

quatro membros, o que está correlacionado com a sua importância crescente na população total, ao contrário das famílias mais numerosas (em consequência da «modernização» dos comportamentos demográficos, levando à redução daquelas);

- os modos de vida dominantes então entre os pobres correspondiam às categorias sociais mais atingidas, nomeadamente «restrição», «poupança» e «transitoriedade»;
- na segunda metade da década, a situação teve tendência para melhorar, com o desanuiamento da evolução socioeconómica e da conjuntura internacional.

Capítulo 3 – As primeiras respostas das políticas sociais aos problemas da pobreza e da exclusão social em Portugal (até ao início da década de 90)

3.1. A criação tardia de um Estado-Providência em Portugal (até à segunda metade da década de 70)

Os factores que condicionaram o tardio aparecimento de um Estado-Providência em Portugal estão intimamente relacionados com a situação política e económica vivida durante cerca de meio século, até ao ano de 1974, durante o período do chamado Estado Novo¹. Até à criação, em 1933, do sistema de seguros sociais obrigatórios, a protecção social baseava-se nos sistemas de assistência pública e no mutualismo, a par com uma reduzida intervenção estatal nestas áreas.

A assistência pública e o mutualismo assentavam a sua actuação numa filosofia que dependia em grande parte de iniciativas de voluntariado, ligadas a uma lógica caritativa e assistencialista de intervenção perante os problemas sociais de então. A adopção dos seguros sociais obrigatórios deu-se com a Constituição de 1933, em simultâneo com o aparecimento do corporativismo como forma de organização do Estado Novo. O sistema de seguros sociais obrigatórios passava a funcionar em conjunto com os sistemas anteriores – a assistência pública e o mutualismo, mas mesmo assim os resultados práticos destas medidas foram limitados. Não cobriam toda a população e limitavam-se a casos de doença, desastres de trabalho, invalidez, velhice, sobrevivência e bolsas sociais de trabalho.

Só em 1962 houve necessidade de se realizar uma reforma destas políticas, quer por razões internas ao próprio sistema de Segurança Social de então, quer por constrangimentos resultantes do desgaste do regime ditatorial, que tentava agora promover medidas como forma de garantir a paz e a estabilidade sociais. Apesar de grande parte da população continuar à margem das tímidas políticas sociais adoptadas nesta altura (como é o caso dos trabalhadores agrícolas ou dos desempregados), assim como as prestações sociais se apresentarem de baixo valor, a reforma

¹ Embora nos últimos anos (1969-1974), com a substituição de Salazar por Marcello Caetano como primeiro-ministro, após mais de 30 anos de domínio «salazarista», se passasse a utilizar a expressão «Estado Social» e se tivesse introduzido algumas medidas de protecção social, como se verá adiante.

de 1962 já assumiu algum significado na evolução da Segurança Social em Portugal.

Novas etapas importantes foram desenhadas no já referido período do Estado Social (1969-74), permitindo alargar e aumentar os montantes dos benefícios sociais. Em 1974, por força da Revolução e com o desmantelamento da estrutura corporativa do antigo regime, ocorreram importantes transformações na Segurança Social, passando essencialmente pela cada vez maior abertura dos benefícios à generalidade da população e pelo nascimento do regime não contributivo.

O Gráfico 3.1. ilustra o que se acabou de referir, apresentando um aumento sem precedentes no número de pensionistas da Segurança Social, entre o início da década de 70 e o da década de 90, sendo particularmente notável o crescimento até 1980.

De facto, depois da Revolução de Abril de 1974 tomaram-se medidas há muito prementes, relacionadas com o sistema de assistência ao desemprego e a criação da pensão social. De carácter estrutural, refiram-se algumas medidas, tais como a criação do salário mínimo nacional, de um serviço nacional de saúde, acessível a todos os cidadãos, de novos esquemas de abono familiar, da pensão mínima e da pensão social, e a substituição dos sistemas vigentes por um sistema integrado de Segurança Social.

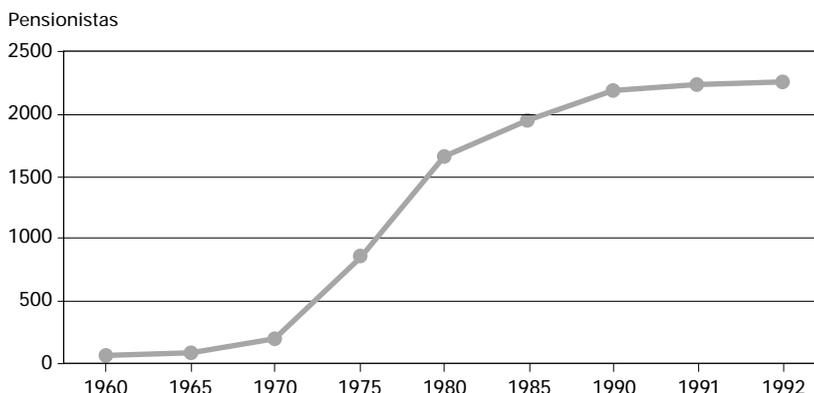
A Constituição de 1976 (a primeira depois da Revolução) consagrou o dever do Estado de responder pelo cumprimento das políticas sociais que visavam melhorar o bem-estar social e económico da população. Também se promoveu o direito à participação das associações sindicais e outras, o que, até então, com o regime ditatorial, era quase impossível ou deturpado.

É através destes passos políticos importantes que se determina a universalidade da Segurança Social, tida como um direito de todo e qualquer cidadão, e que as políticas sociais tendem para o modelo tradicionalmente designado de Estado-Providência.

No Gráfico 3.2. pode-se analisar a evolução das despesas da Segurança Social entre 1960 e 1992, sendo evidente que é nos finais da década de 60 e na década de 70 que se dá o maior crescimento dessas despesas (em percentagem do PIB), o que demonstra a preocupação do Estado no prosseguimento da implementação das políticas sociais, permitindo também evidenciar as melhorias ocorridas, e já mencionadas, no período 1969-1980.

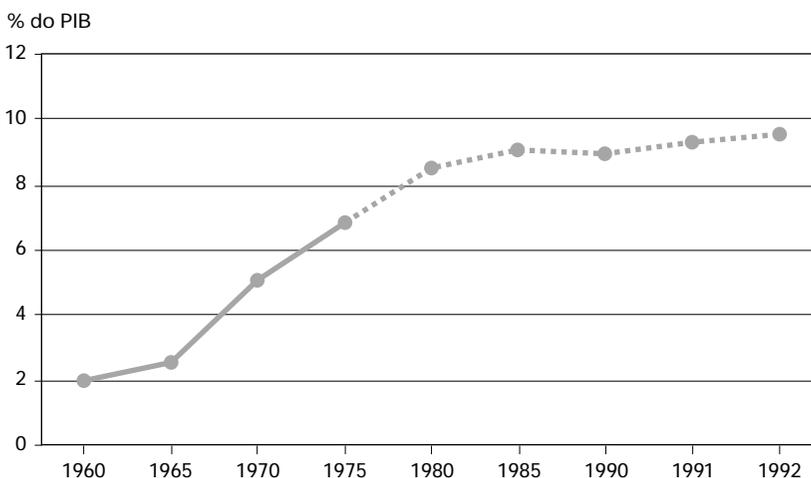
Foi pois numa época de recessão económica, marcada pelas difíceis condições externas e pelas reestruturações internas, que o Estado-Providência se começou verdadeiramente a desenvolver em Portugal, contrariamente ao que se passou nos outros países europeus, onde tal sistema se iniciou com uma conjuntura económica favorável, decorrente do crescimento económico do pós-Segunda Guerra Mundial. A segunda metade da década de 70 marcou mesmo, na maior parte dos outros países desenvolvidos, o início da crise (ideológica e orçamental) do sistema de Estado-Providência dominante até aí sobretudo na Europa Ocidental, o que não

Gráfico 3.1. Número de pensionistas da Segurança Social em Portugal, entre 1960 e 1992 (em milhares)



Fonte: INE (vários anos) – «Estatísticas da Segurança Social», Lisboa.

Gráfico 3.2. Evolução das despesas da Segurança Social em Portugal, entre 1960 e 1992 (em percentagem do PIB)



Fonte: INE (vários anos) – «Estatísticas da Segurança Social», Lisboa.

deixou de ter implicações em Portugal, nas dificuldades de estabelecer um tal sistema, ao mesmo tempo tão tardio e ainda tão frágil.

A situação de ditadura vivida durante quase meio século em Portugal veio portanto condicionar de forma crucial o desenvolvimento das políticas sociais e da filosofia de intervenção, quer por parte do Estado, quer mesmo por parte dos ci-

dados, que não puderam construir o hábito de se associarem e lutarem por ideais comuns, dificultando a plena participação na construção da sua cidadania.

Não obstante, para fazer face às lacunas de actuação estatal, a sociedade manteve alguns processos de auto-regulação, umas vezes formais (no caso da Igreja Católica, das Misericórdias e de muitas outras instituições particulares de solidariedade social), outras vezes informais, sustentadas por solidariedades de base (de índole familiar, de vizinhança, comunitária, etc.), que segundo alguns autores autorizam a falar da existência de uma espécie de Sociedade-Providência (composta de redes de entajuda familiar e comunitária ou de tipo caritativo-religioso) em Portugal, na ausência de um verdadeiro e completo regime de Estado-Providência:

«Todavia apesar de ter um débil Estado de Bem-Estar, Portugal possui uma muito rica 'sociedade providência'. As estruturas familiares e as relações de vizinhança têm proporcionado um significativo e actuante potencial de protecção e ajuda mútua. As tradições portuguesas revelam uma preocupação historicamente enraizada de atenção aos mais pobres na sociedade, comprovada, por exemplo, pela existência de cerca de 2500 Instituições Privadas de Solidariedade Social, desenvolvendo a sua actividade com o suporte financeiro do Estado»².

3.2. As orientações e os programas comunitários de Luta Contra a Pobreza e a Exclusão Social nos anos 80 e sua incidência em Portugal – referência aos Programas Europeus de Luta Contra a Pobreza (PELCP)

A primeira iniciativa comunitária ligada à pobreza e à exclusão social surgiu, como já se referiu, em meados dos anos 70, com o I Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza (1975-1980). Teve um carácter essencialmente orientado para a investigação, possivelmente resultante de uma certa «inquietação» que começou a surgir no início da década de 70 face ao que se verificava estar a acontecer nas sociedades europeias, e que se considerava definitivamente resolvido na década de 60, como resultado do crescimento económico: o não desaparecimento da pobreza e o surgimento de novas situações.

Esta reflexão em torno da nova pobreza, embora não tivesse ainda uma tradução no discurso político oficial, encontrava-se de alguma forma já presente na própria resolução do Conselho de Ministros, onde se tentou fazer uma clarificação

² Cf., por exemplo, AA. VV. (1994) – «Pobreza É com Todos: Mudanças Possíveis (Balanço de Uma Experiência)», Programa Pobreza 3, Lisboa: Comissão das Comunidades Europeias, pág. 17.

entre as noções de pobreza e de privação, em que o próprio conceito chamava claramente a atenção de que não se estava perante um problema de privação, mas de insuficiência de recursos (cf. ponto 1.2.). Por outro lado, foi a primeira vez, em termos comunitários, que se reconheceu o insuficiente conhecimento sobre esse problema, o que justificava a vertente de investigação que dominou este primeiro programa.

Intitulado «Primeiro Programa de Projectos-Piloto e Estudos-Piloto para Combater a Pobreza», teve um financiamento de 20 milhões de ECU para os seus cinco anos, tendo como objectivos principais «promover a inovação, estimular o debate público, favorecer a estruturação de redes de agentes e desenvolver acções de informação associando reflexão e prática»³.

A sua expressão em Portugal foi limitada, mas esteve associada aos primeiros trabalhos de investigação levados a cabo por Alfredo Bruto da Costa e Manuela Silva (cf. pontos 1.2. e 2.3.). Só em 1986, com a integração de Portugal na então CEE, se registou uma influência mais directa destas novas ideias e princípios de acção, nomeadamente com o II Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza (1984-1989), em que Portugal já participou, contribuindo também com a nomeação de uma avaliadora nacional.

Este II Programa, adoptado em Dezembro de 1984 e aplicado no período entre 1985 e 1989, intitulou-se «Acção Comunitária Especifica de Luta contra a Pobreza», dispondo de um orçamento de 29 milhões de ECU. Previa uma recolha de dados estatísticos sobre a pobreza nos países membros, a troca de conhecimentos, a coordenação de acções e o desenvolvimento de processos de investigação específica, permitindo ainda a constituição de equipas transnacionais, para discussão e aplicação de novos métodos na luta contra a pobreza⁴.

Revelou, em relação ao primeiro, uma orientação mais prática, contemplando um elevado e diversificado número de pequenos projectos por país, incluindo Portugal, perfeitamente localizados, sem grandes princípios orientadores, procurando apenas fomentar a inovação. Organizado em torno de intercâmbios transnacionais das práticas aplicadas pelos vários microprojectos de base local então apoiados, proporcionou um entendimento da pobreza para além da tradicional aceção de carência material (falta de rendimentos), introduzindo a expressão de exclusão social no discurso institucional e, como tal, proporcionou uma abertura para uma análise mais aprofundada da complexidade dos fenómenos de pobreza e exclusão social, através da articulação das suas múltiplas manifestações (materiais, culturais, sociais) e efeitos cumulativos⁵.

³ Cf. REAP (1998) – *Lutar Contra a Pobreza e a Exclusão na Europa – Guia de Acção e Descrição das Políticas Sociais*, Lisboa: Instituto Piaget, pág.75.

⁴ Cf. REAP (1998), pág. 76.

⁵ Cf. GROS, Marielle (1993) – «Luta Contra a Exclusão Social: Assistencialismo ou Desenvolvimento Local?», in *Estruturas sociais e desenvolvimento – Actas do II Congresso de Sociologia*, Lisboa: Fragmentos, pp. 1003-1004.

Cf. também AA. VV. (1994) e REAP (1998), pp. 75-77.

Na sequência dessas duas primeiras experiências, foi adoptado em 1989 o III Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza (sinteticamente referido por Pobreza III), para o período 1989-1994, com um orçamento de 55 milhões de ECU. Visava ultrapassar a fase exploratória que tinha caracterizado as duas experiências anteriores, alargar o seu âmbito e desenvolver, adicionalmente, estratégias preventivas. É por isso mais ambicioso do que os que o precederam, não só pelos recursos financeiros mobilizados (quase três e duas vezes mais do que o primeiro e o segundo, respectivamente), mas também no que se refere aos objectivos prosseguidos, que eram, fundamentalmente, três⁶:

- contribuir para o aprofundamento do conhecimento e da sensibilização sobre os temas da pobreza e da exclusão social;
- promover a experimentação de novas estratégias de combate à pobreza, dando ênfase à inovação nos métodos, nas políticas adoptadas e nas práticas-modelo, e estimular o debate sobre as acções e os seus resultados;
- fundamentar recomendações de políticas aos níveis local/regional, nacional e supranacional (europeu).

Para cumprir estes objectivos, o Programa Pobreza III adoptou, de uma forma fortemente assumida, uma grelha conceptual de referência baseada em três princípios, «julgados chave e eventuais portadores de contributos para a pretendida coerência do investimento num campo consensualmente reconhecido como de complexidade e extensão crescentes»⁷. Esses princípios são os seguintes⁸:

- **multidimensionalidade** dos problemas da pobreza e da exclusão social, «abrangendo múltiplos domínios e uma pluralidade de manifestações»;
- **partenariado**⁹, convocando e fazendo «convergir no campo da luta contra a Pobreza e a Exclusão Social, o conjunto diverso (e até então disperso e, por vezes, não desperto para tal problema) de agentes sociais recobrando a pluralidade de interesses, contributos e áreas de influência sociocultural, económica e política», traduzindo-se no que se designava de «socialização da Exclusão»;
- **participação**, prevendo-se o «envolvimento da população abrangida no processo de intervenção local, o qual, apontando para noções e práticas de solidariedade e igualdade, pretendia ser mais do que o tomar parte nas iniciativas planeadas».

⁶ Cf. em particular: AA. VV. (1994), pp. 11, 12 e 16 e REAP (1998), pág. 77.

⁷ Cf. AA. VV. (1994), pág. 16.

⁸ Idem, ibidem.

⁹ Do francês «partenariat» ou do inglês «partnership». Mais tarde, como se verá adiante (cf. Partes III e IV), a expressão mais correntemente usada em Portugal passará a ser «parceria». Muito frequentemente utilizam-se as duas expressões de forma equivalente e, por isso, indiferente. Há, no entanto, quem as distinga (cf. Parte IV).

Do cruzamento dos objectivos e dos princípios teóricos de referência resultaram, na prática, **seis princípios metodológicos** que animaram todo o Programa e que vieram a ser decisivos na delimitação do futuro Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza em Portugal. Por essa razão, analisam-se a seguir, brevemente, esses seis princípios metodológicos, a saber:

- a) investigação-acção;
- b) visão societal e multidimensional da pobreza e da exclusão social;
- c) integração das dimensões económicas e sociais na abordagem destes problemas e na definição de políticas e estratégias de combate aos mesmos;
- d) parceria;
- e) participação;
- f) valorização do nível local dos projectos e das acções.

a) Em primeiro lugar, ao reconhecer que não bastam boas vontades para resolver os problemas da pobreza e da exclusão social, e sem perder o seu carácter de programa de acção, o Pobreza III exigiu que a prática se apoiasse num **conhecimento científico** da própria pobreza e dos modos de a abordar eficazmente.

Privilegiou-se nitidamente uma filosofia de **investigação-acção**, através da recolha e análise, tão sistemática quanto possível, de conhecimentos sobre a natureza, extensão e causas deste fenómeno que mina as sociedades modernas. Esperava-se, por outro lado, que através de novas práticas, reflectidas e avaliadas, se pudesse propor novas políticas e estratégias de intervenção alternativas às que até aí tinham sido aplicadas, sem grande sucesso.

b) Por outro lado transparece, ao nível dos documentos oficiais, uma preferência pela adopção do termo exclusão social, que permite restituir ao fenómeno da pobreza a sua dimensão relacional. Neste sentido, a sua potencialidade reside na ruptura com as abordagens mais individualistas dos pobres e da pobreza, permitindo, por sua vez, tomar em consideração os **determinantes sociais da exclusão social**.

Esta apreensão societal da pobreza e da exclusão social pelo Programa Pobreza III teve como consequência, uma **visão multidimensional** das mesmas, sublinhando as suas diferentes expressões sociais, económicas, culturais, políticas e ambientais.

c) Deste Programa ressalta ainda, nos princípios orientadores e nas acções, a importância dada à superação da concepção redutora do social que, nos termos tradicionais de intervenção social, se traduz numa abordagem das situações de pobreza e exclusão social pela mera administração de medidas de assistência que não permitem intervir realmente ao nível das causas (estruturais) das situações identificadas.

Por isso, também se visava uma **reconciliação do económico com o social**, reconhecendo-se a fragilidade e ineficácia das políticas sociais sectoriais e parciais tra-

dicionais, que muitas vezes procuravam colmatar pontualmente as lacunas provocadas pela evolução e pelas políticas económicas (no domínio das quais não havia qualquer correcção de tipo social), orientando-se frequentemente para os menos desfavorecidos (e não para os mais desfavorecidos), com um peso financeiro incomportável e assente numa lógica de subsídios tendencialmente perpetuados (sem emancipação dos excluídos).

Tais políticas sociais descoordenadas acabavam por manter exclusões e marginalizações, eventualmente melhorando algumas vertentes parcelares da sobrevivência dos indivíduos. Era contra este tipo de políticas sociais que se pretendia reagir, valorizando uma nova atitude e novos modelos de intervenção mais articulada, que promovessem a **integração económica e social** dos excluídos e a adopção de políticas integradas nesses domínios.

d) A visão multidimensional da pobreza e da exclusão social justificava e exigia a adopção de estratégias correspondentes, implicando a assunção de uma lógica de **partenariado**.

Esta aposta (forte) no princípio da partenariado implicava que os projectos constituíssem, de facto, um apelo ao compromisso entre os vários agentes e instituições, formais ou informais, individuais ou colectivos, que até aí intervinham de forma compartimentada, cada um no seu sector (acção social, cultura, educação, economia, emprego, saúde, etc.), embora, eventualmente, no mesmo domínio de luta contra a pobreza e a exclusão social. Havia portanto, segundo este princípio, um apelo importante à corresponsabilização da sociedade civil e à articulação de estratégias e recursos¹⁰.

e) Reconhecia-se, por outro lado, que a luta contra a pobreza e a exclusão social não se pode traduzir em simples medidas que, em lugar de intervirem nas suas causas e proporcionarem capacidades de auto-inserção, criam uma solidariedade estigmatizante, geradora de dependências institucionais e indutoras de uma cultura de fracasso e inferiorização.

Sobretudo quando a excessiva burocratização das referidas medidas tende a incentivar estratégias de encenação da pobreza¹¹, ao mesmo tempo que inibe os excluídos de uma real participação na produção da sua própria existência (retirando-lhes, de alguma forma, o seu direito à cidadania).

¹⁰ Contudo, neste contexto, os projectos de luta contra a pobreza, nomeadamente através do envolvimento da sociedade civil e dos próprios interessados, **não pretendiam** ser encarados como substitutos do Estado-Providência. De facto, com esta corresponsabilização da sociedade civil **não se pretendia** recuar no papel do Estado Central, apenas propor formas de actuação complementares, mais flexíveis e adequadas aos diferentes contextos territoriais.

¹¹ Isto é, a necessidade de conquistar o reconhecimento do direito de ser assistido, conduz os indivíduos, em situações de ruptura, ao desenvolvimento de estratégias de encenação da pobreza, que transmitam uma versão convincente da sua necessidade de socorro.

¹² Cf. GROS (1993), pág. 1004.

Ao invés, defendia-se a «implicação activa das pessoas e grupos a quem as acções dizem respeito», e o «protagonismo activo dos mais desfavorecidos nas acções orientadas para a sua integração económica e social»¹², única forma de promover um «empowerment» dos grupos desfavorecidos e de inverter os tradicionais processos de assistência que conduzem os indivíduos ao estigma da dependência. Este princípio da **participação**, pressupondo o envolvimento da própria população abrangida, surgia, desse modo, como instrumento decisivo para a saída da pobreza, na medida em que constitui condição de aproveitamento de energias que não podem ser dispensadas na promoção do desenvolvimento.

f) Finalmente, a perspectiva multidimensional, concretizada numa lógica de parceria de base local (ou seja, de tipo **territorial** e não sectorial), acabou por conduzir à valorização de uma abordagem de **Desenvolvimento Local** na luta contra a pobreza e a exclusão social.

Este carácter **local** dos projectos de Pobreza III foi uma das suas características mais inovadoras, sublinhando a necessidade de se definirem novas formas de intervenção no social, a partir das próprias comunidades e das suas vivências concretas. Neste sentido, «os projectos revelaram capacidade de relacionar as questões globais e estruturais com as especificidades locais e o ‘vivido’ do empobrecimento e da exclusão social na sua multidimensionalidade concreta»¹³.

As análises possibilitadas por este carácter **local** dos projectos revelaram-se, posteriormente, fontes importantes de recomendações ao nível das políticas sociais, o que abriu novas perspectivas para a acção estatal e para o protagonismo da sociedade civil na busca de respostas aos problemas da pobreza e da exclusão social, embora esta tenha sido uma «conquista» da aplicação do Programa, mais do que um pressuposto inicial. As preocupações assumidas pelo programa em causa passaram, assim, não só por uma tentativa de resposta às necessidades dos indivíduos e grupos mais desfavorecidos, visando a sua integração económica e social, mas também por uma **tentativa de transformar os contextos socioeconómico-culturais locais onde se verificam esses fenómenos**.

Estes princípios metodológicos serviram de suporte a um conjunto de experiências protótipo, realizadas nos Estados-membros, em contextos locais, e divididas em:

- trinta «Acções Modelo», que tinham em vista a experimentação de modelos organizacionais de luta contra a pobreza, reunindo, ao nível local, vários parceiros públicos e privados;
- doze «Iniciativas Inovadoras», ou microprojectos, que visavam desenvolver respostas relativas aos problemas de pobreza e exclusão social de grupos específicos.

Em Portugal foram incluídas no Programa¹⁴:

¹³ Cf. MENDONÇA, Helena (1994) – *Retratos de Vidas em Mudança, Pobreza 3*, Lisboa: Comissão das Comunidades Europeias, pág. 20.

¹⁴ Cf. AA. VV. (1994), pp. 18 e 19.

a) três «*Acções Modelo*»:

- «**Projecto da Zona Histórica da Sé e São Nicolau**» (Porto), que «mostrou a possibilidade de associar os processos de reabilitação física e de renovação urbana num centro histórico a um processo coerente de integração económica e social dos menos favorecidos»;
- **Projecto «Mundo Rural em Transformação»** (Almeida), que «mostrou a possibilidade de construir futuros possíveis em meio rural pobre, através do esforço da capacidade organizativa local e de formulação de estratégias de desenvolvimento adequadas»;
- **Projecto «Aldeias de Montanha Apostam no Desenvolvimento»** (Covilhã), que «mostrou como é possível lutar contra a pobreza, conjugando estratégias e acções orientadas para a valorização dos recursos humanos e de recursos naturais renováveis»;

b) uma «*Iniciativa Inovadora*»

- **Projecto «Trabalho com Crianças da Rua»** (Lisboa), que «chamou a atenção para a gravidade das situações sociais associadas com as crianças da rua e para a insuficiência das respostas existentes»¹⁵.

Refira-se, a propósito dos projectos portugueses incluídos no Pobreza III, que no seu conjunto os recursos financeiros mobilizados, durante os cinco anos, para a sua concretização, não chegavam ao custo da construção de 400 metros de auto-estrada, num momento em que se investia fortemente em Portugal em novas infra-estruturas rodoviárias, com a ajuda de fundos da UE, o que relativiza de forma acentuada o esforço contido naquele programa.

Os projectos eram seleccionados, numa primeira fase, pelos Estados-membros e, posteriormente, examinados e escolhidos em definitivo pela Comissão, assistida por um comité consultivo, constituído por representantes designados por cada Estado-membro e por uma unidade central de coordenação¹⁶. O seu financiamento era assegurado parcialmente pela Comissão e completado por participações nacionais, regionais ou locais, públicas ou privadas.

No âmbito do Programa, foram organizados vários encontros nacionais e transnacionais, para reflexão, avaliação e troca de experiências. Produziram-se: uma base de dados bibliográfica e estatística, um boletim mensal, uma revista trimestral, um registo global, vários relatórios de avaliação e um filme¹⁷. Dada a influência

¹⁵ Outros exemplos de «Iniciativas Inovadoras» noutros países: acções a favor dos ciganos e dos viajantes na Grécia, Espanha, Itália e República da Irlanda; acções a favor dos prisioneiros e dos ex-reclusos da prisão de Bolonha (Itália); criação da rede europeia das famílias monoparentais.

Cf. REAP (1998), pág. 78.

¹⁶ Cf. por exemplo: REAP (1998), pp. 78-79.

¹⁷ Idem, *ibidem*.

exercida por este Programa no PNLCP, é importante assinalar os principais resultados que ele teve em Portugal¹⁸:

- um conhecimento mais fundamentado sobre a pobreza e a exclusão social, quer do ponto de vista conceptual, quer das suas manifestações em Portugal;
- visão crítica sobre as acções convencionais (baseadas em políticas sociais que «compartimentam» e «sectorizam» os problemas sociais) e sobre a necessidade de novos conceitos e metodologias de acção, no sentido do desenvolvimento;
- inevitabilidade do reforço do papel do Estado, articulando as políticas sociais, económicas e regionais e promovendo uma política de desenvolvimento integrado ao nível local;
- necessidade de articular a acção estatal com o envolvimento da sociedade civil, implicando a adopção de lógicas de parceria e de mobilização da participação das populações visadas;
- reforço da experimentação e da inovação nos projectos, levando à definição de novas estratégias, políticas e práticas de luta contra a pobreza e a exclusão social;
- articulação desta luta com a promoção de estratégias de Desenvolvimento Local, induzindo mudanças ao nível local e mobilizando os respectivos actores, nomeadamente as autarquias municipais.

Como se verá, estes resultados, os princípios orientadores atrás referidos e toda a reflexão daqui resultante constituíram a verdadeira grelha de partida do PNLCP em Portugal, sendo, no essencial, transferidos para a sua matriz de referência.

De facto, com o fim em 1994 dos Programas Europeus de Luta Contra a Pobreza, seguiu-se um interregno, que durou até 2000, no que se refere à existência de uma estratégia europeia conjunta nesta área. Essa responsabilidade incumbiu, durante esse período, aos Estados-membros, que definiram, para esse efeito, estratégias próprias, no âmbito de programas nacionais de luta contra a pobreza e a exclusão social, iniciados nalguns casos ainda antes de 1994 (como aconteceu em Portugal).

¹⁸ Cf. AA. VV. (1994), pp. 19-26 (síntese dos dois avaliadores nacionais que fizeram parte da Unidade de Investigação e Desenvolvimento do Programa, Fernanda Rodrigues e José Manuel Henriques).

Parte II

O PROGRAMA NACIONAL DE LUTA CONTRA A POBREZA (PNLCP) EM PORTUGAL – GÉNESE E LINHAS DE EVOLUÇÃO

Introdução

Depois de se ter caracterizado na Parte I o contexto teórico e histórico que antecede a criação do PNLCP em Portugal, esta parte centra-se directamente na análise deste.

Em primeiro lugar, procura-se identificar os factores que estiveram na sua origem, os seus objectivos, princípios e metodologias de actuação, características e modelos organizacionais, de acordo com a filosofia inicial (**capítulo 4**).

Seguidamente, analisa-se a evolução da sociedade portuguesa nos anos 90, nomeadamente no que se refere às manifestações e tendências da pobreza e exclusão social, situando-as em contraponto com as alterações entretanto introduzidas no próprio PNLCP e nas políticas sociais, em particular após a mudança de partido no Governo (com o Partido Socialista), ocorrida em 1995. É esse o objectivo do (**capítulo 5**).

Desta forma, pretende-se caracterizar o PNLCP nas suas grandes linhas de concepção e aplicação, antes da abordagem dos estudos de caso na Parte III.

Capítulo 4 – A criação do PNLCP

4.1. A herança dos PELCP e as primeiras intenções e medidas. Principais factores de criação do PNLCP

A criação do Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza em Portugal situou-se na confluência de factores internos e externos que a viabilizaram e fundamentaram ou mesmo a exigiram. **Internamente**, a constatação e a mediatização dos graves problemas sociais da primeira metade da década de 80¹ tornaram desde logo urgente a definição de respostas ao nível político². Simultaneamente, os estudos e obras publicados nesse período sobre os temas da pobreza e da exclusão social (e já referidos anteriormente – cf. pontos 1.2. e 2.3.) vieram não só reforçar, de uma forma fundamentada e (por vezes) quantificada, esse imperativo de intervenção, como também contribuir conceptual e metodologicamente para a delimitação dos seus contornos e conteúdos.

Do ponto de vista do **contexto externo**, sem dúvida que a experiência dos PELCP, as expectativas criadas, os princípios metodológicos deles resultantes e as directivas comunitárias que, neste domínio, foram sendo definidas, constituíram factores decisivos e fortemente recomendatórios para a criação de um PNLCP em Portugal.

O sucesso que ficou associado a várias das iniciativas de carácter experimental que integraram os diferentes programas europeus criou desde logo uma atitude favorável à adopção de uma filosofia de «projectos» na abordagem da luta contra a pobreza e a exclusão social³. É notória, por outro lado, a autêntica «explosão» de iniciativas e projectos neste domínio em Portugal na segunda metade da década de

¹ Neste contexto foram particularmente mediatizadas as situações de ruptura social (e de fome) vividas nas regiões da Marinha Grande (centro vidreiro da Região Centro Litoral) e de Setúbal (zona de indústrias pesadas, como a siderurgia, as metalomecânicas e a construção e reparação naval, a sul de Lisboa). Neste último caso, foi particularmente vigorosa a voz denunciadora do bispo católico da respectiva diocese, D. Manuel Martins.

² Exemplos disso foram o estabelecimento de um Plano de Emergência para Setúbal e de Operações Integradas de Desenvolvimento, dirigidas a zonas geográficas deprimidas (nomeadamente para a península de Setúbal), em meados dessa década.

³ Cf., por exemplo, MINISTÉRIO DO EMPREGO E DA SEGURANÇA SOCIAL (MESS) (1992) – *1º Encontro de Promotores de Projectos de Luta Contra a Pobreza do Comissariado Regional do Sul*, Setúbal: Edição do Comissariado Regional do Sul da Luta Contra a Pobreza, pág. 229: «**Trabalhar por projecto** é de facto uma forma nova de trabalhar no social» (sublinhado no original – da intervenção da Dra. Joaquina Ruas Madeira, Directora-Geral da Acção Social e avaliadora nacional no II PELCP, na síntese do Encontro).

80, associada à entrada de Portugal nas Comunidades Europeias e à consequente participação nos PELCP, a partir do II Programa⁴. Já no âmbito deste último foram vários os projectos portugueses que apresentaram a sua candidatura, tendo apenas dez deles sido admitidos a co-financiamento.

Como consequência, face às novas preocupações políticas que a crescente sensibilização face aos problemas sociais emergentes estava a fazer surgir neste domínio em Portugal, os restantes projectos acabaram por vir também a receber apoio financeiro e político por parte da Secretaria de Estado da Segurança Social (estrutura do então Ministério do Emprego e da Segurança Social). Este foi, de certo modo, o embrião do futuro Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza em Portugal.

No início do III PELCP, em 1989, mais uma vez as candidaturas de projectos portugueses aos seus apoios (cerca de 60) ultrapassaram, de forma considerável, o número de casos previstos para Portugal (quatro, como se viu), tornando-se então claro que era necessário adoptar uma política nacional de coordenação e apoio a projectos nesta área⁵.

Não deve por isso surpreender que o PNLCP tenha surgido em 1990, quando o III PELCP ainda estava nos seus primeiros anos. O facto de os projectos portugueses, que foram apoiados pelos programas europeus, terem adoptado e posto em prática, com resultados considerados positivos⁶, os princípios metodológicos definidos pela Comissão das Comunidades, atrás referidos, teve também uma influência decisiva na filosofia e nos conteúdos operacionais dos outros projectos portugueses, entretanto apoiados financeiramente pelo Estado português, e no próprio PNLCP, como se sublinhará no ponto 4.2. Foi assim possível dispor, desde o início, de um referencial teórico e metodológico inovador e relativamente coerente, entretanto já experimentado e avaliado positivamente.

Sem dúvida que, como factor de contextualização mais geral, a adesão de Portugal às Comunidades Europeias, desempenhou um papel muito importante na asunção de uma nova cultura de política social, proveniente das experiências de alguns países europeus com fortes tradições nesse domínio (como a Alemanha, a Dinamarca, a França e o Reino Unido, por exemplo), sendo Portugal, como se viu, pouco experiente nessa matéria⁷.

Por isso, as medidas adoptadas em Portugal, no âmbito da luta contra a pobreza e a exclusão social, foram fortemente influenciadas pelas directivas comunitárias, assentando as diferenças sobretudo nos recursos disponibilizados e na inexistência portuguesa nesse tipo de projectos, surgindo o PNLCP com **um perfil**

⁴ Cf. GROS (1993), pág. 998.

⁵ Por isso, em 1991, no primeiro ano do PNLCP, «já eram mais de 60 os projectos que os dois Comissariados Regionais (...) pretendiam dinamizar» (GROS, 1993, pág. 998).

⁶ Cf. nomeadamente AA. VV. (1994), Partes I, II, III e IV (apresentação e avaliação dos projectos portugueses do Pobreza III).

⁷ Embora no domínio específico da luta contra a pobreza e a exclusão social também ao nível europeu se tenham aberto então novos caminhos.

muito semelhante aos dos PELCP, embora nem sempre com os mesmos entendimentos exactos.

O Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza surgiu assim, em 1990, por um lado, da necessidade de dar respostas às situações de carência e desfavorecimento em que se encontravam vários indivíduos e grupos sociais, quer em zonas rurais, quer em zonas urbanas e suburbanas, e, por outro lado, da possibilidade e encorajamento para desenvolver essas respostas, a partir dos exemplos europeus.

Depois das primeiras medidas de política nesta área, já aproveitando fundos das Comunidades Europeias (Feder, FEOGA e FSE), de que se podem destacar o já referido Plano de Emergência para Setúbal, as Operações Integradas de Desenvolvimento e os Programas de Formação Profissional, a adopção do PNLCP representa portanto um esforço mais persistente, sistemático e inovador (ao nível da concepção, das metodologias e das práticas), em ruptura profunda com a tradição assistencialista, residual e episódica de intervenções no domínio da acção social.

4.2. Objectivos e princípios metodológicos fundamentais

O Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza, criado em Fevereiro de 1990 por Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/90, visava um certo número de objectivos e assentava numa série de pressupostos que foram, no essencial, posteriormente retomados, em Despacho do então Ministério da Solidariedade e Segurança Social, a 27 de Agosto de 1996⁸. Os seus objectivos foram, no início, definidos como sendo⁹:

- a «promoção de projectos especiais no domínio do combate à pobreza», face a «situações humanas inaceitáveis»;
- a «coordenação de actividades dos diferentes departamentos e entidades envolvidos neste combate», incluindo as «iniciativas particulares que se movimentam neste combate», de forma a «potenciar a eficácia e eficiência dos esforços e meios nele colocados»;
- a «divulgação, troca de conhecimentos e avaliação das acções empreendidas».

A criação de um «organismo intersectorial» encarregado de gerir o Programa visava portanto coordenar os vários projectos e acções a desenvolver, a partir de várias colaborações, neste domínio, aproveitando melhor também as vantagens e o interesse que os programas comunitários, que entretanto iam surgindo, podiam trazer a Portugal.

⁸ Cf. os respectivos textos legais no Anexo 1.

⁹ Cf. preâmbulo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/90 de 22 de Fevereiro (em Anexo 1). Cf. também MESS (1992), pp. 23-29.

Para cumprir estes objectivos, foram criados dois Comissariados Regionais, do Norte e do Sul (incluindo, neste último, as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira), da Luta Contra a Pobreza, na dependência directa do Ministro do Emprego e Segurança Social, com competências¹⁰:

- na definição e enquadramento de projectos e acções que façam parte do PNLCP, nomeadamente os que tinham feito ou faziam parte ou se articulavam com o II e III PELCP;
- no apoio e coordenação das acções das entidades promotoras e responsáveis dos projectos e na avaliação dos seus resultados;
- no estímulo ao envolvimento dos diferentes departamentos do Estado e da sociedade civil no Programa;
- na promoção do aprofundamento do conhecimento sobre as causas e manifestações da pobreza, nas suas várias dimensões, e na sensibilização da opinião pública para estas questões;
- na formulação de recomendações de políticas, prioridades e estratégias nestas áreas.

O PNLCP pretendia, deste modo: incentivar, fazer surgir e enquadrar projectos de luta contra a pobreza; mobilizar, de forma coordenada, as vontades e os recursos (humanos, financeiros e materiais) dos diferentes serviços do Estado e instituições particulares para este combate; avaliar, aprofundar o conhecimento e sensibilizar a sociedade para estes temas; e propor medidas e políticas para futura acção nestas áreas.

A operacionalização destes objectivos tinha **implícita** a referência a três **princípios metodológicos fundamentais**, que foram, no essencial, retomados do Pobreza III:

- a) adopção de uma **visão multidimensional** da pobreza (e da exclusão social);
- b) estabelecimento de **parcerias**;
- c) mobilização da **participação** das populações envolvidas.

Embora não constando das orientações explícitas iniciais (contidas na Resolução do Conselho de Ministros)¹¹, cedo se pôde constatar a influência destes princípios, directamente importados do III PELCP (cf. ponto 3.2.), sobretudo ao nível operacional de alguns projectos¹², mas também de algumas interpretações e análises de especialistas e responsáveis técnicos¹³. A identificação destes três princípios metodológicos prende-se directamente com a sua presença nuclear no Pobreza III,

¹⁰ Cf. Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/90, n.º 2 (Anexo 1).

¹¹ Nem dos discursos políticos conhecidos dos principais responsáveis governamentais implicados nesse período (princípios dos anos 90).

¹² Cf., por exemplo AMARO, Rogério Roque (coord.) (1992) – *Iniciativas de Desenvolvimento Local – caracterização de alguns exemplos*, Lisboa: ISCTE/IEFP.

¹³ Cf. por exemplo: MESS (1992), pp. 29 e 229-232.

bem como com a sua adopção pelos projectos portugueses, quer os que foram por aquele financiados, como iniciativas experimentais, quer os que foram acolhidos pelo PNLCP.

Para além destes, e à medida que os projectos se foram desenvolvendo nos primeiros anos, foram-se explicitando e incorporando, *a posteriori*, na filosofia do Programa, outros princípios metodológicos, de que se assinalam os seguintes¹⁴:

- d) adopção de uma **metodologia de projecto**;
- e) concentração das acções nas **zonas prioritárias e de maior risco social**;
- f) valorização de uma **lógica de Desenvolvimento Local e Social**;
- g) adopção de uma perspectiva de **investigação-acção**.

Também neste caso se nota a influência dos PELCP, sobretudo do III, o que se reforçou com a sua reflexão e discussão em Portugal (no âmbito, por exemplo, dos seus relatórios de avaliação), embora não se possa descurar a importância das aprendizagens que as experiências concretas dos projectos foram permitindo e impondo¹⁵. Dado o seu peso na concepção e na definição dos conteúdos estratégicos dos projectos concretos analisados na Parte II, é importante caracterizar um pouco mais em pormenor estes princípios, em articulação com o que sobre eles se referiu no ponto 3.2.¹⁶.

a) A adopção de uma **visão multidimensional** da pobreza e da exclusão social implicava a necessidade de identificar os seus factores, caracterizar as suas manifestações e definir estratégias da sua erradicação, atendendo às várias dimensões pessoais, sociais, económicas, profissionais, educacionais, culturais, políticas e ambientais que estão envolvidas.

Implicava, portanto, adoptar **estratégias integradas de intervenção**, que não fossem uma mera adição de soluções múltiplas (emprego, educação, saúde, etc.), mas antes a procura de soluções coerentes que mobilizassem, de forma articulada, vários actores/instituições e recursos.

b) Por isso, o estabelecimento de uma lógica de parceria, ou seja de **acção intersectorial**, revelou-se uma consequência inevitável do princípio anterior.

Para tal, considerava-se fundamental: concertar as acções sectoriais, fazendo-as convergir para o mesmo objectivo; mobilizar e rentabilizar os correspondentes recursos; e, sobretudo, mudar a atitude dos parceiros relativamente às suas respostas tradicionais (isoladas e segmentadas).

O parceria era, no entanto, visto como um processo potencialmente conflitual, dadas as relações de poder envolvidas, sendo por isso importante clarificar, desde

¹⁴ Cf. MESS (1992), pp. 229-237 (intervenção de avaliação dos projectos apresentados no Encontro, por parte da Directora-Geral da Acção Social, ex-avaliadora nacional no II PELCP).

¹⁵ Cf. AMARO (coord.) (1992) e MESS (1992).

¹⁶ Para o que se segue, cf. essencialmente MESS (1992), sobretudo pp. 28-30 e 229-237.

o início, o papel de cada um e associar os parceiros a todas as fases do projecto (desde o diagnóstico até à avaliação final, passado pelo planeamento e pela acção).

c) A participação era referida como uma componente fundamental da viragem da pobreza/exclusão social para o bem-estar e a plena integração na sociedade, na medida em que implicava a **mudança, a partir de dentro, do próprio excluído**, que desse modo se torna o **protagonista** de uma vida diferente.

É, no entanto, um princípio de concretização reconhecidamente difícil, não se aprofundando, talvez por isso, as respectivas estratégias de aplicação, pelo menos nas referências iniciais.

d) A adopção de uma metodologia de projecto neste Programa assentou em três componentes principais:

- os projectos deveriam constituir a **força motriz** da acção, sendo por isso as **células operacionais e de gestão** do Programa compostas por meios humanos e financeiros e por uma estrutura de organização e gestão;
- os projectos pressupunham uma **acção planificada**, integrando pelo menos os seguintes procedimentos: diagnóstico inicial, programação, concretização da acção, auto-avaliação e produção de conhecimentos teóricos e práticos sobre o domínio da intervenção (investigação);
- os projectos eram vistos como **processos de Desenvolvimento Local e Social**, ou seja, de transformação e de mobilização das comunidades locais, e não apenas dos seus beneficiários mais directos (indivíduos e grupos em situação de pobreza e exclusão social).

e) A concentração das acções em zonas prioritárias e de maior risco social significava uma preferência dada ao apoio a projectos que se localizassem em zonas geográficas consideradas particularmente sensíveis, do ponto de vista dos processos e das manifestações da pobreza e da exclusão social, tais como: zonas industriais em reestruturação difíceis (casos já referenciados da Marinha Grande, Covilhã e Setúbal, entre outros); zonas de agricultura empobrecida (Alentejo e Norte e Centro Interior); zonas raianas, afectadas negativamente pela abertura das fronteiras; zonas suburbanas e bairros degradados das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto; zonas piscatórias incapazes de acompanhar os processos de reestruturação tecnológica exigidos pela adesão às Comunidades Europeias.

f) A valorização de uma lógica de Desenvolvimento Local e Social implicava assumir que a luta contra a pobreza e a exclusão social só pode ser eficaz se, por um lado, se traduzir em processos de mudança mais global das comunidades locais, como forma de prevenção e de resolução estrutural (e não circunstancial) daquelas situações, nomeadamente através da criação de iniciativas geradoras de emprego e de outras actividades de integração social, e se, por outro lado, mobilizar as solidariedades e os recursos locais;

g) Com o objectivo de evitar que os projectos caíssem na acção tradicional, actuando mais nos sintomas do que nas causas, ou não conseguissem provocar as mudanças estruturais necessárias, defendia-se que deveriam combinar as três dimensões que constituíssem o princípio metodológico da **investigação-acção**: acção, auto-avaliação e investigação.

Sem confundir investigação, neste caso, com estudos intensivos de carácter académico, muitas vezes dissociados das realidades concretas, entendia-se por tal o «processo de compreensão da razão de ser dos problemas, a procura dos factores que os geram e a produção de conhecimentos» com vista a «orientar a própria acção concreta»¹⁷.

A auto-avaliação era, por seu turno, vista como a «consciência crítica dos processos técnicos da acção», podendo assemelhar-se a «uma bússola orientando as actuações»¹⁸.

Não se destinava, por isso, a «medir unicamente ou analisar os resultados conseguidos, nem tão-pouco a verificar até que ponto o projecto conseguiu ou não cumprir os objectivos a que se propôs, mas proceder ao seguimento sistemático e crítico do processo (funcionamento das equipas, procedimentos organizacionais) e dos métodos utilizados»¹⁹.

A acção servia assim de ponto de partida para a auto-avaliação e de ponto de chegada (renovada) da investigação, de acordo com uma lógica permanente de:

Acção → Auto-avaliação → Investigação → Acção renovada

Este princípios constituíram portanto a **matriz de referência** do PNLCP e dos projectos que dele fizeram parte, não de forma coerente e sistemática no início, mas à medida que os processos e as consequentes avaliações e reflexões se foram desenvolvendo, permanecendo ainda hoje como seus eixos metodológicos fundamentais, com algumas alterações de enfoque, como se verá no ponto 5.2.

Apesar de se verificar uma influência decisiva dos PELCP (sobretudo do terceiro) no PNLCP, nem todos os procedimentos metodológicos foram, no entanto, adoptados com o mesmo significado e peso. Foi nomeadamente o caso da avaliação e da experimentação de acções inovadoras de luta contra a pobreza e a exclusão social, no sentido de se traduzirem em orientações e recomendações ao nível de futuras políticas sociais nacionais. Tal não aconteceu com a mesma ênfase no PNLCP, como se depreende do facto de ter acolhido um número ilimitado de projectos, ao contrário do Pobreza III, que apoiou um número limitado de acções (quatro, no caso português), porque estas deviam ter um carácter experimental e, por isso, ser intensamente avaliadas e reflectidas.

Perdeu-se, desse modo, na passagem do Pobreza III para o PNLCP inicial, o sentido estratégico da intervenção, entendido com o objectivo de criar processos

¹⁷ Cf. MESS (1992), pág. 233.

¹⁸ Idem, pág. 234.

¹⁹ Idem, ibidem.

articulados e estruturais de respostas adequadas aos problemas da pobreza e da exclusão social, nomeadamente sob a forma de políticas inovadoras. Alguns projectos assumiram, no entanto, esse sentido estratégico, na avaliação e experimentação de acções inovadoras, mesmo que tal não tivesse sido expressamente incentivado pelos Comissariados ou fosse uma orientação do Programa, no seu início. Só mais tarde, na segunda metade dos anos 90, é que se evoluiu de alguma forma nesse sentido (cf. capítulo 5).

4.3. *Principais actores envolvidos e visados*

O Programa, pelos seus objectivos, tinha, como principais beneficiários os indivíduos e os grupos sociais em situação de pobreza e exclusão social, ou seja, de desfavorecimento face à sociedade, em particular os que vivessem em zonas prioritárias e de maior risco social, como se assinalou e identificou atrás (ponto 4.2.). Mas, para isso, teriam de ser propostos e organizados projectos que os enquadrassem, pelo que, embora não houvesse limites e, potencialmente, todas as situações de pobreza e exclusão social existentes em Portugal pudessem ser abarcadas pelo Programa, só o seriam naquelas condições²⁰.

Nesse sentido, tornava-se essencial organizar projectos, desempenhando por isso um papel fundamental as designadas «**entidades promotoras**», às quais incumbia propor, organizar e coordenar os referidos projectos.

Podiam ser promotoras as instituições particulares de solidariedade social, as diversas organizações não governamentais e outras associações sem fins lucrativos, as autarquias, as associações de municípios e, se necessário, os próprios Centros Regionais de Segurança Social, desde que reunissem as condições (nomeadamente técnicas e organizacionais) para se responsabilizarem por aqueles processos. As suas funções de coordenação e liderança dos projectos deveriam contudo assentar, como se viu, numa lógica de parceria e, portanto, de partilha de recursos e responsabilidades com outras instituições, serviços públicos e associações de base, que estivessem envolvidas no respectivo território de intervenção, assumindo por isso uma base local.

A **gestão** (nomeadamente contabilístico-financeira) dos projectos deveria ser assumida por uma entidade não pública, podendo tal incumbir à própria entidade promotora, se cumprisse aquelas condições. As entidades promotoras e gestoras dos projectos respondem perante os respectivos Comissariados Regionais de Luta Contra Pobreza, no que concerne, respectivamente, às partes técnicas e contabilístico-financeira.

²⁰ Esta é aliás a diferença entre a resposta assente num Programa e projectos (com beneficiários «seleccionados») e em políticas (dirigidas a todo o universo).

4.4. Modelos de organização e funcionamento

Como se viu, a organização e funcionamento do PNLCP tem, como pilares fundamentais, os Commissariados Regionais (Norte e Sul) de Luta Contra a Pobreza, criados com estruturas autónomas, directamente dependentes do Ministro do Emprego e da Segurança Social²¹. As suas competências na condução do Programa centravam-se, como já foi referido (cf. ponto 4.2.), nos seguintes aspectos:

- a) definição e enquadramento dos projectos;
- b) apoio, coordenação e avaliação dos mesmos;
- c) incentivos e coordenação do envolvimento dos diferentes departamentos do Estado e instituições da sociedade civil;
- d) promoção de formas de participação alargada e sensibilização da opinião pública;
- e) formulação de recomendações sobre políticas, prioridades e estratégias de actuação.

O primeiro passo no cumprimento destas funções é o que se refere à apresentação de candidaturas. Tal pode ocorrer em qualquer momento, não havendo pois prazos fechados a esse respeito. Da responsabilidade das entidades promotoras, podendo contudo ser incentivadas e inspiradas pelos próprios Commissariados, sobretudo em zonas com mais problemas sociais²², as candidaturas devem ser apresentadas àquelas estruturas, que as enviam aos serviços (regionais, normalmente) de Segurança Social para parecer, após o que são objecto de uma proposta de aprovação ou reprovação por parte dos Commissariados, com ratificação da decisão pelo próprio Ministro da tutela.

Tendo sido aprovados, são depois enviados de novo aos Serviços da Segurança Social para financiamento (através de uma rubrica própria do seu orçamento, designada «Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza»), de acordo com planos de tesouraria trimestrais, apresentados pela entidade promotora (cf. Figura 4.1.).

A análise e decisão sobre as candidaturas têm obedecido aos seguintes critérios:

- razões para a sua elaboração (causas prováveis e associadas do problema, dados que traduzem a gravidade do problema e características da população atingida);
- complementaridade que visem desenvolver com outros projectos/programas;
- parcerias a estabelecer (ou estabelecidas);
- análise dos custos inerentes ao projecto;
- coerência do plano de acção;

²¹ Designação do início dos anos 90.

²² Como aconteceu nalguns casos.

Figura 4.1. Circuito de aprovação e de financiamento dos projectos de Luta Contra a Pobreza em Portugal



Fonte: Documento interno do Comissariado Regional do Sul de Luta Contra a Pobreza

- dinâmicas de Desenvolvimento Local a gerar, nomeadamente através dos princípios orientadores fundamentais, ou seja: visão multidimensional, parceria e participação;
- duração do projecto e previsão da continuação das acções após a sua vigência.

Uma vez o projecto aprovado, a sua concretização deve ser acompanhada, apoiada e avaliada pelo Comissariado respectivo (consoante a localização regional), o que pressupõe:

- visitas frequentes aos projectos, por parte das equipas dos Comissariados, em particular do técnico directamente responsável pelo acompanhamento do projecto em causa;
- análise dos relatórios (semestrais e anuais) de descrição e avaliação das actividades, bem como da parte contabilística, a serem apresentados aos Comissariados pelas entidades promotoras;
- solicitação aos projectos de dados adicionais de informação sobre as suas actividades, sempre que necessário.

Para além do apoio financeiro, dado em função do orçamento apresentado e da existência (sempre desejável) de outras contribuições (financeiras ou em géneros), os Comissariados podem ainda conceder outros tipos de apoios, nomeadamente ao nível das orientações estratégicas e dos princípios metodológicos a adoptar. E, promovendo ou enquadrando encontros de reflexão sobre os projectos, os Comissariados podem também contribuir para a troca de experiências e divulgação de «boas práticas», bem como viabilizar a sua articulação, por forma a estabelecer uma coerência nacional, ao nível dos princípios e objectivos do programa, no seu todo.

A avaliação dos relatórios e das informações provenientes dos projectos é realizada, em princípio, semestralmente (uma versão mais simples) e sobretudo anualmente, podendo justificar alterações nos planos de actividade e nos orçamentos para os anos seguintes²³.

Contudo, dado que os Comissariados têm tido recursos humanos limitados (cada um deles tinha, no início, quatro ou cinco técnicos, mais um administrativo e um contabilista, coordenados pelo Comissário respectivo), e com o aumento dos projectos apoiados (dos pouco mais de 60, no início, para cerca de 200, no momento actual), tem sido praticamente impossível cumprir cabalmente as intenções de apoio, acompanhamento e avaliação, com a intensidade e a frequência desejadas. Daí que, normalmente as equipas dos Comissariados contactem e visitem os projectos algumas vezes durante a sua vigência, para irem actualizando informações, que lhes permitam estar a par da sua evolução em grandes linhas, mas sem possibilidades de aprofundar esse conhecimento, na maior parte dos casos.

Todos os anos são definidos, por decisão ministerial (obviamente sob proposta dos Comissariados), os montantes financeiros disponibilizados para apoios a projectos de luta contra a pobreza. A sua administração incumbe aos Comissariados, tendo em conta o número de projectos em funcionamento, de candidaturas e de potenciais propostas, de forma a nunca inviabilizar um projecto que esteja a funcionar de acordo com os princípios de orientação definidos.

Uma vez que os processos de candidatura nunca estão fechados (mesmo que já não haja disponibilidade orçamental nesse ano, o projecto, se merecer parecer positivo, pode ser aprovado para iniciar a sua actividade no ano seguinte), o **planeamento** das acções dos Comissariados tem de ser muito flexível e conter alguns graus de incerteza e indefinição. Refira-se, por último, que o prazo de duração dos projectos é proposto pela própria entidade promotora, situando-se, normalmente, entre três e cinco anos, mas pode ser objecto de negociação com os Comissariados e, nesse contexto, ser alargado, como já aconteceu.

Quanto ao «envolvimento dos diferentes departamentos do Estado e instituições da sociedade civil», outra das competências dos Comissariados, este consistiu fundamentalmente nos primeiros anos, no incentivo junto dos projectos, para que estes assentassem em relações de parceria que implicassem aquele envolvimento.

²³ Incluindo o seu alargamento, a sua redução ou mesmo suspensão.

Finalmente, no que se refere às últimas competências mencionadas (participação e sensibilização da opinião pública, e formulação de recomendações de políticas e estratégias nestes domínios), elas exerceram-se essencialmente através dos encontros e seminários organizados, para debate e divulgação das características, resultados e ensinamentos decorrentes dos projectos.

Capítulo 5 – Análise global da evolução do PNLCP desde 1990 até à actualidade

5.1. Principais factores de evolução socioeconómica e principais características da pobreza e exclusão social em Portugal nos anos 90

Tendo em vista contextualizar a evolução do PNLCP, nas suas grandes tendências, durante a década de 90 até ao início do século XXI, são de sublinhar três grandes áreas de caracterização da sociedade portuguesa nesse período:

- a) principais elementos e tendências de natureza macroeconómica;
- b) principais características e situações de pobreza e exclusão social;
- c) evolução das políticas sociais, nomeadamente no domínio da luta contra a pobreza e a exclusão social.

É da sua conjugação que ressaltam alguns factores explicativos das alterações ocorridas, no período 1990-2001, no PNLCP e no seu enquadramento político, que se caracterizam no ponto 5.2. Daí a importância de, neste capítulo, se começar por uma análise mais detalhada de cada um daqueles pontos.

a) Para entender as grandes tendências da evolução macroeconómica que são mais pertinentes para esta análise, durante o período referido, há que ter em conta quatro factores principais: evolução da economia internacional, utilização dos fundos estruturais comunitários, aprofundamento da integração europeia e evolução política interna.

A evolução da economia internacional foi marcada pelo seu carácter irregular e instável, alternando-se as conjunturas favoráveis (1990 e 1995-98) e desfavoráveis (1991-94 e 1999-2001). Em Portugal, como pequena economia aberta muito sensível a estas evoluções, foram sempre muito sentidos os efeitos desses ciclos, na sua «versão europeia», dada a forte ligação à economia da UE. O que, por seu turno, nalguns casos amortecem outros efeitos externos.

Os fundos estruturais provenientes da UE foram um dos motores do crescimento económico registado em Portugal nesse período, pelos investimentos e acções que financiaram, nomeadamente no que se refere a infra-estruturas físicas (vias de comunicação, hospitais, centros de saúde, escolas, equipamentos sociais,

portos, etc.), diversas acções de formação profissional e múltiplos projectos de reestruturação social e económica¹.

O aprofundamento da integração europeia teve várias componentes, sendo as mais simbólicas a criação do Mercado Único (1992) e da moeda única (1999), no âmbito do Acto Único e dos Tratados de Maastricht e de Amsterdão, entre outras. A sua influência na economia portuguesa foi de grande amplitude, nomeadamente no que respeita à abertura dos mercados às mercadorias e capitais originários dos outros países da UE, em particular de Espanha², e a adopção da moeda única (o euro). É de salientar que os doze países fundadores do euro tiveram de cumprir um conjunto rigoroso de critérios, designados por processo de **convergência nominal**³.

Para poder adoptar a moeda europeia (substituindo o escudo) em 1 de Janeiro de 1999, Portugal teve de cumprir um programa austero de redução da inflação, das taxas de juro e do peso do défice orçamental e da dívida pública em relação ao PIB, o que se repercutiu na redução das despesas públicas, com consequências ao nível de alguma contenção nas políticas sociais, nalguns períodos, só parcialmente compensada pela utilização de fundos comunitários.

O aprofundamento da integração europeia teve pois efeitos muito diferenciados na economia portuguesa: aumento da circulação de mercadorias e capitais (por exemplo do fluxo de investimento directo estrangeiro); maior exposição à concorrência europeia; contenção das despesas públicas; disciplina orçamental e financeira⁴, etc.

Como consequência destes vários factores assinalam-se, do ponto de vista da **evolução macroeconómica**, as seguintes tendências:

- maior exposição da economia portuguesa ao exterior (sobretudo em relação aos países da UE – cf. Quadro 5.1.);
- melhoria generalizada da maior parte dos indicadores macroeconómicos, traduzindo-se numa certa convergência real em relação às médias europeias (para além da convergência nominal, necessária para a moeda única – cf. Quadro 5.1.);
- melhoria dos níveis de rendimento *per capita*, de consumo e de bem-estar material médio das famílias portuguesas (cf. Quadro 5.1.), provocando, no entanto, riscos de sobreendividamento nalguns casos;

¹ No âmbito, por exemplo, do PEDAP, PEDIP, Interreg, Programa ILE, PDRs, etc.

² Com a qual as relações económicas eram relativamente pouco importantes até à adesão conjunta, em 1986, à então CEE e às consequências daquelas medidas de liberalização económica.

³ A **convergência nominal** refere-se a indicadores de ajustamento macroeconómico, de natureza predominantemente monetária, financeira ou orçamental (como as taxas de juro, a inflação e o peso do défice orçamental e a percentagem da dívida pública em relação ao PIB), enquanto que a **convergência real** diz respeito às condições reais de vida e de bem-estar das populações, nomeadamente de tipo económico e social (como o PIB ou o rendimento *per capita*, a produtividade média, os níveis salariais, etc.).

⁴ Segundo a fórmula monetarista, típica do chamado «Consenso de Washington», e associada às políticas económicas, monetárias e sociais propostas, nos anos 80 e grande parte dos anos 90, pelo FMI, e pelo Banco Mundial.

Quadro 5.1. Principais indicadores macroeconómicos em Portugal na década de 90 (%)

	1990	1995	1997
PIB <i>per capita</i> (média da UE = 100) ^a	37	47,1	47,7
Produtividade (média da UE = 100) ^a	33,6	42,2	41,9
Taxa de desemprego	4,7	7,2	6,8
Taxa de inflação	13,6	4,2	2,3
Grau de abertura da economia ^b	37,6	45,1	49,8
Grau de penetrações das importações ^c	29,2	33,8	36,1
Taxa de investimento	27,6	23,6	25,1
Poupança interna / investimento	94,1	81,2	79,2

a) Com base em dados calculados em ECU.

b) $\frac{(\text{Exportações} + \text{Importações})}{2} \div \text{PIB} \times 100$ (valores a preços de 1990).

c) Peso das importações na procura global (valores a preços de 1990)

Fonte: MINISTÉRIO DO EQUIPAMENTO, DO PLANEAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO (MEPAT), Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional (1999) – *PNDES – Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (2000-2006) – Diagnóstico Prospectivo*, Lisboa, pág. III-2, adaptado.

- agravamento inicial, seguido de melhoria, na situação do desemprego, acentuando-se o peso dos desempregados de longa duração e com elevados níveis de escolarização (cf. Quadro 5.2.), bem como o desemprego feminino e juvenil, e verificando-se, por outro lado, uma crescente flexibilização e precarização das condições de emprego⁵.

Em síntese, pode-se dizer que nos anos 90 a economia portuguesa evidenciou algumas evoluções positivas, tendo nomeadamente beneficiado de alguns factores externos favoráveis e da aplicação de fundos estruturais da UE. Estes sucessos relativos não podem no entanto escamotear fragilidades estruturais, sobretudo ao nível da fraca modernização do tecido produtivo, das baixas produtividades e qualificações dos trabalhadores (o que implica um fraco grau de empregabilidade e baixos salários médios), da precarização do mercado de trabalho, das insuficiências (relativamente à situação média na UE) dos sistemas de saúde, de educação, da habitação e do bem-estar geral da população, das disparidades regionais, etc.

Aumentaram, por outro lado, as desigualdades sociais entre os grupos de maior poder de compra, incluindo a classe média (que se aproximaram dos valores médios europeus no que diz respeito ao rendimento e ao consumo), e os de menores rendimentos, persistindo bolsas consideráveis de pobreza e exclusão social (cf. alínea b. deste ponto).

⁵ O emprego por conta de outrem com contrato não permanente passou de 12,1%, em 1992, para 14,2%, em 1997, enquanto no mesmo período o emprego a tempo parcial aumentou de 7% para 10%. Simultaneamente, o emprego por conta própria passou de 23,9% para 27,5%, camuflando, nalguns casos, formas atípicas de contratação por conta de outrem (como, por exemplo, impondo aos trabalhadores recibos de profissão livre ou de prestação de serviços, sem encargos para a entidade patronal).

Cf. MEPAT (1999), pág. III-9.

Quadro 5.2. Caracterização do desemprego em Portugal na década de 90 (%)

	1992	1995	1997	2000 ^a
Taxa de desemprego (global):	4,1	7,4	6,7	4,1
À procura de primeiro emprego	21,5	18,3	19,5	–
À procura de novo emprego	78,5	81,7	80,5	–
Tempo de procura:				
Até um ano	74,2	61,8	56,3	58,4
Superior a um ano	25,8	38,2	43,7	41,6
Habilitações escolares:				
Nenhumas	7,0	6,3	4,7	–
Básico – 3.º ciclo	78,4	72,4	73,3	–
Secundário	10,7	14,7	16,0	–
Médio e politécnico	1,4	2,3	1,7	–
Superior e pós-graduação	2,6	4,3	4,3	–
Taxa de desemprego juvenil (15-24 anos)	9,9	16,2	14,8	8,8
Taxa de desemprego feminino	4,9	8,5	7,5	5,0

a) Nova série a partir de 1998.

Fontes: MEPAT (1999), pág. III-10, adaptado, e MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE (MTS) – Departamento de Estudos, Prospectiva e Planeamento (2001) – *Plano Nacional de Emprego 2001: Portugal e a Estratégia Europeia para o Emprego*, Lisboa, pág. 83.

b) Apesar de algumas tendências positivas na evolução macroeconómica, as situações de pobreza e exclusão social continuaram a constituir em Portugal, na década de 90, um problema muito preocupante, sobretudo quando comparado com os outros países da UE. Todos os estudos sobre a pobreza em Portugal durante a década de 90 comprovam de facto a importância do fenómeno no nosso país tanto em termos absolutos (elevada incidência e intensidade, cf. Quadro 5.3.) como em termos relativos (comparativamente aos outros países da UE, cf. Quadro 1.2., no ponto 1.1.).

Como se pode verificar, a pobreza registou, em termos absolutos, um certo agravamento na primeira metade da década de 90, contrariamente ao que se tinha verificado no final da década de 80. Este agravamento diz respeito quer à **incidência** da pobreza, quer à sua **intensidade**, quer ainda à sua **severidade** (associada, entre outros factores, a uma maior desigualdade na repartição dos rendimentos, reflectida tanto pelo índice de Gini como pelo rácio entre os decis extremos do rendimento⁶).

Uma análise mais detalhada⁷ permite sublinhar que na década de 90 a pobreza e a exclusão social estão sobretudo ligadas às seguintes categorias da população: pensionistas e reformados; trabalhadores agrícolas; pessoas portadoras de defi-

⁶ Para as definições destas medidas, cf. notas explicativas do Quadro 5.3.

⁷ Cf. CAPUCHA (coord.) (1998-b), a partir de dados do Inquérito aos Orçamentos Familiares de 1994-95, da responsabilidade do Instituto Nacional de Estatística. Cf. também dados do Eurostat.

Quadro 5.3. Medidas de pobreza e de desigualdade em Portugal nas décadas de 80 e 90

	1980/81	1989/90	1994/95
Incidência da pobreza (%) ^a	17,7	16,8	17,7
Intensidade média da pobreza ^b	0,25	0,22	0,25
Rácio entre o primeiro e o décimo decil de rendimento ^c	7,8	7,3	9,2
Índice de Gini ^d	0,32	0,31	0,35

^a A **incidência da pobreza** define-se como a percentagem de indivíduos que vivem em situação de pobreza, em relação ao total da população. O limiar de pobreza foi definido, neste caso, como 60% da mediana do rendimento. ^b A **intensidade média da pobreza** mede a relação entre o défice médio de rendimento dos pobres e o limiar de pobreza. ^c Dados respeitantes a 1980, 1990 e 1995. A análise por decis consiste em dividir os níveis de rendimento em dez escalões de igual dimensão, distribuindo depois os indivíduos/agregados familiares por esses escalões, consoante os respectivos rendimentos. O primeiro decil corresponde aos níveis mais baixos de rendimento. No extremo oposto, situa-se o décimo decil, onde se encontram os níveis mais elevados. ^d Indicador da desigualdade da distribuição de uma variável (neste caso, do rendimento), que é tanto mais elevado quanto mais assimétrica é essa distribuição.

Fonte: CAPUCHA (coord.) (1998-b), a partir de dados do Inquérito aos Orçamentos Familiares de 1994/95 do Instituto Nacional de Estatística.

ciência; desempregados de longa duração; mulheres com responsabilidades familiares monoparentais; indivíduos com baixo nível de escolaridade; famílias com três ou mais dependentes a cargo; idosos isolados; residentes nas regiões do Interior, sobretudo no Alentejo, etc. A taxa de pobreza extrema era calculada, em meados da década, em 4,8% das famílias portuguesas⁸.

Pode-se então dizer que na década de 90, apesar da existência do PNLCP, a pobreza e a exclusão social atingiram ainda em Portugal valores muito elevados, quer em termos absolutos quer em termos relativos⁹. Tal facto não pode ser desligado, por um lado, do tempo necessário para se sentirem os resultados daquele Programa e, por outro, dos paradoxos resultantes do cumprimento estrito dos critérios da convergência nominal necessários para a adesão à moeda única, em 1999, conduzindo à redução ou contenção de algumas despesas públicas, inclusive na área das políticas sociais (nos sistemas de saúde e educação, por exemplo¹⁰).

c) A mudança política ocorrida em 1995, com a vitória (por maioria relativa) do Partido Socialista nas eleições legislativas, interrompeu dez anos de governação do Partido Social-Democrata, como já se referiu.

Tendo em conta a influência no novo Governo de vários dos especialistas ligados aos estudos realizados nos anos 80 sobre a pobreza e a exclusão social em Portugal, compreende-se que tivessem surgido novas atitudes face aos problemas

⁸ Cálculos do então Ministério para a Qualificação e o Emprego para 1996, utilizando, como limiar de pobreza extrema, o valor da pensão social mínima.

⁹ Portugal continuou a ser o país da UE com maiores taxas de pobreza.

¹⁰ Estes paradoxos vieram a reflectir-se em vários aspectos das políticas adoptadas, como se verá na alínea c).

sociais existentes em Portugal e à necessidade de lhes dar resposta, em termos sistématicos e coerentes (ou seja, ao nível também das políticas).

Um aspecto importante é o de esta alteração política ter ocorrido pouco tempo depois de os princípios do chamado «Consenso de Washington», nomeadamente no que diz respeito (para a análise aqui realizada) ao «modelo social» que preconizava, terem entrado no discurso político português, na parte final do último Governo do PSD (do Primeiro-Ministro Cavaco Silva). Tendo como referência as teorias económicas monetaristas e neoliberais¹¹ e as políticas económicas e de desenvolvimento resultantes dos acordos com o FMI e o Banco Mundial, este modelo defendia o fim do Estado-Providência, a passagem do «welfare» para o «workfare» (o princípio da integração social pelo trabalho compulsivo), a privatização da Segurança Social, sobretudo na área da pensões, e a redução das políticas sociais à utilização pelo Estado das chamadas «medidas compensatórias» (de tipo residual), sempre que seja necessário minorar as formas mais extremas de vulnerabilidade e de exclusão social¹².

A influência desse modelo em Portugal acabou também por reflectir-se parcialmente na composição da Comissão do Livro Branco da Segurança Social, criada em 1996 pelo novo Governo socialista, para estudar e propor reformas da Segurança Social. O choque entre essa lógica e a defendida por alguns dos novos «especialistas» mobilizados pela nova lógica política, para aquela Comissão, veio a traduzir-se na impossibilidade de se chegar a uma posição única a propósito daquelas reformas. Em consequência, foram apresentados dois relatórios, um correspondendo à posição maioritária (dentro da lógica do «Consenso de Washington», defendendo a privatização parcial da Segurança Social e a substituição do sistema de repartição pelo sistema de capitalização individual) e outro à posição minoritária (tomando como referência os valores fundamentais do chamado «modelo social europeu» e do Estado-Providência)¹³.

O confronto destas duas posições marcou, de algum modo, os primeiros tempos do novo Governo, com o PNLCP, ainda dentro da lógica anterior, a desempenhar, juntamente com outros programas, normalmente com fundos comunitários (Inte-

¹¹ Cujo nome mais famoso é o economista norte-americano, Milton Friedman, laureado com o prémio Nobel da Economia em 1976. As concretizações mais conhecidas desta escola de pensamento económico ocorreram, na década de 80, nos EUA (a chamada «reaganomics») e no Reino Unido (com o «tatcherismo»).

¹² Cf. SANTOS, Boaventura de Sousa (2000) – «Contexto e Princípios de uma Discussão sobre as Políticas Sociais em Portugal – do Consenso de Washington a Seattle», in MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE (MTS) – «Seminário Europeu – Políticas e Instrumentos de Combate à Pobreza na União Europeia: a garantia de um Rendimento Mínimo « (no âmbito da Presidência Portuguesa), Lisboa: Edição do IDS – Instituto para o Desenvolvimento Social, pp. 33-49.

Para uma apresentação original daquele modelo, cf.: WORLD BANK (1994) – *Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth*, Oxford: Oxford University Press.

¹³ Cf. por exemplo SANTOS (2000), pp. 34-35.

A esta última posição estava, por exemplo, associado o nome de Alfredo Bruto da Costa, já referenciado em capítulos anteriores.

grar, Horizon, Now, Integra, etc.), sobretudo uma função de enquadramento de acções compensatórias das situações mais extremas de pobreza e exclusão social. A partir de 1996, no entanto, este panorama alterou-se, com o Governo a adoptar, um conjunto sistemático de políticas sociais que passaram a enquadrar, **de forma permanente**, a luta contra a pobreza e a exclusão social, quer no que se refere às suas principais manifestações, quer quanto a algumas das suas causas estruturais.

Entre as **medidas de política social** adoptadas nos últimos seis anos, referem-se a seguir as mais importantes, do ponto de vista deste relatório.

A criação, em 1996, do **Rendimento Mínimo Garantido** (RMG), de acordo com a Recomendação 92/441 do Conselho Europeu, e que Portugal foi dos últimos Estados-membros a concretizar, traduziu desde logo uma nova atitude do Estado, das instituições e da comunidade em geral face aos problemas da pobreza e da exclusão social, uma vez que:

- significa o reconhecimento de um direito de cidadania;
- corresponde a uma tentativa de alteração das políticas sociais tradicionais de tipo assistencialista;
- se sustenta numa teia de parcerias entre entidades públicas e privadas e a comunidade em geral;
- envolve objectivos de inserção social e implicitamente, não se cinge aos elementos de carácter redistributivo do rendimento;
- assenta numa lógica e numa gestão das situações de base local, a partir de Comissões Locais de Acompanhamento (CLA) constituídas pelos parceiros públicos e privados com intervenção no território em questão (em geral o concelho, excepto nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, em que a referência são as freguesias);
- estimula a participação dos beneficiários e pretende reforçar as suas competências («empowerment»), com vista à sua autonomização.

Como se pode verificar, os princípios de referência são semelhantes aos do PNLCP. Implantado em Julho de 1996, inicialmente como experiência-piloto, e depois generalizado em 1997, o RMG tinha abrangendo cerca de 700 mil pessoas até Abril de 2001, das quais aproximadamente 400 mil (cerca de 4% da população total) se encontravam a receber prestação pecuniária, das quais 41% eram crianças e jovens com menos de 18 anos, e 7% indivíduos com mais de 65 anos. Os restantes cerca de 300 mil tinham deixado de receber a prestação do RMG, em 64% dos casos por autonomização financeira face à situação inicial¹⁴.

Em princípio (se não houver nenhuma razão impeditiva), os beneficiários desta medida, em contrapartida da prestação recebida, têm de se comprometer com um

¹⁴ Para todos os dados referidos cf. MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE (2001) – *Plano Nacional de Acção para a Inclusão – Portugal, 2001-2003*, Lisboa, pág. 83.

plano de inserção implicando, consoante os casos, o reingresso na escola (no caso das crianças), a frequência de acções de ensino recorrente e/ou de acções de formação profissional, o tratamento médico ou psicológico, a candidatura a um emprego, etc.

Outra medida importante foi a criação, em 1996, do **Mercado Social de Emprego**¹⁵, com o objectivo de promover o «emprego, junto dos grupos que socialmente se encontram em situação de maior desfavorecimento ou vulnerabilidade, privilegiando medidas activas capazes de quebrar os ciclos de pobreza e de fomentar a reintegração destas pessoas no mercado de trabalho, permitindo-lhes aceder a novas competências sociais e profissionais»¹⁶. Incluiu, entre outros, os seguintes programas e medidas (entre parêntesis o ano de criação que, em dois casos, antecede o próprio Mercado Social de Emprego, sendo por este abarcados):

- Programas Ocupacionais (1985), abrangendo 42.089 desempregados em 2000;
- Escolas-Oficinas (1996), com 5288 formandos em 2000;
- Empresas de Inserção (1998), abarcando 5014 trabalhadores em 2000;
- Emprego Protegido (1983), com 677 postos de trabalho para pessoas com deficiência em 2000;
- Inserção Emprego (2000), envolvendo 3122 beneficiários do RMG em 2000.

A criação, em 1997, **das Redes Sociais Locais** constitui outro dos pilares importantes da política social dos últimos seis anos¹⁷. Destina-se a «incentivar o surgimento de redes de apoio integrado de âmbito local», com os objectivos de¹⁸:

- fomentar a articulação concertada entre entidades públicas e privadas;
- detectar e promover os encaminhamentos adequados às situações e problemas dos indivíduos;
- fomentar uma cobertura concelhia racional e equitativa de equipamentos sociais e serviços;
- potenciar e divulgar o conhecimento sobre as realidades concelhias e fomentar mudanças e inovações a níveis como o da concretização de medidas de política e o da intervenção social local.

É pois «um programa estruturante e um instrumento fundamental no processo de desenvolvimento local, pela implementação de processos de planeamento estratégico territorializado (concelhio), como base da intervenção social. Esta metodologia

¹⁵ Resolução do Conselho de Ministros nº 104/96, de 9 de Julho.

¹⁶ Cf. COMISSÃO PARA O MERCADO SOCIAL DE EMPREGO (2001) – *O Mercado Social de Emprego em Portugal – 5 anos de acção criando emprego e inclusão (1996-2001)*, Lisboa: IEFEP, pág. 9.

¹⁷ Resolução do Conselho de Ministros nº 197/97, de 18 de Novembro, e Declaração de Rectificação nº 10-0/98, de 30 de Maio.

¹⁸ MTS (2001), pág. 85.

requer a realização de Diagnósticos Sociais participados, a implementação de Sistemas Locais de Informação e a realização de Planos de Desenvolvimento Social»¹⁹.

As Redes Sociais Locais pressupõem a constituição de parcerias locais, livremente constituídas e, em princípio, coordenadas pela autarquia local, corporizadas nos Conselhos Locais de Acção Social (CLAS), ao nível do concelho, e nas Comissões Sociais de Freguesia (CSF), ao nível da freguesia. A fase de experimentação teve início em 1999, mas só foi efectivamente concretizada em 2000, abrangendo 41 concelhos, a que se juntaram mais 31, em 2001, e prevendo-se a adesão de mais 52 em 2002. Podem converter-se em autênticas parcerias para o desenvolvimento local, sendo por isso mais um instrumento na luta contra a pobreza e a exclusão social. Os seus objectivos e princípios são muito semelhantes aos do PNLCP, verificando-se uma interacção positiva entre os dois programas: as Redes Sociais beneficiaram, na sua formulação e concretizações, das experiências dos projectos do PNLCP, e estes por seu turno obtêm vantagens onde aquelas já existam.

A elaboração de **Planos Nacionais de Emprego** (anuais), a partir de 1998, dando sequência às directivas da Estratégia Europeia para o Emprego, em 1997, no Luxemburgo, constitui outra das peças importantes no «puzzle» da política social e da luta contra a pobreza e a exclusão social dos últimos anos, na medida em que têm adoptado, como um dos seus objectivos, a inserção profissional e social dos segmentos mais desfavorecidos da população.

Por último, é importante mencionar a aprovação, já em 2001, do **Plano Nacional de Acção para a Inclusão** (PNAI, 2001-2003), concretizando uma das decisões mais importantes da Cimeira de Lisboa, realizada em Março de 2000, e que visa dotar cada Estado-membro de um instrumento de promoção da **coesão social**. Os seus objectivos principais são²⁰:

- promover a participação no emprego e o acesso de todos aos recursos, aos direitos, aos bens e aos serviços;
- prevenir os riscos de exclusão;
- actuar em favor dos mais vulneráveis;
- mobilizar a participação activa das pessoas envolvidas.

O PNAI pretende, na prática, articular e dar coerência às várias medidas e programas já existentes neste domínio, incluindo o PNLCP, assumindo como grandes desafios os seguintes:²¹

- erradicar a **pobreza infantil** até 2010;
- reduzir a **taxa de pobreza**, que era de 23% em 1995, para 17% até 2005, tornando-a igual à média europeia;

¹⁹ Idem, ibidem.

²⁰ Cf. MTS (2001), pág. 7.

²¹ Idem, pág. 18.

- reduzir em 50% a **pobreza absoluta** até 2005;
- lançar, nos próximos dois anos, 50 «**Contratos de Desenvolvimento Social Urbano**», com vista à criação de cidades inclusivas;
- lançar o Programa «**Espaço Rural e Desenvolvimento Social**», com vista a promover o desenvolvimento local de comunidades rurais;
- assegurar que todas as pessoas em situação de exclusão social serão individualmente abordadas pelos serviços locais de acção social, com vista à assinatura, no prazo de um ano, de um **contrato de inserção social**;
- reduzir para três meses o prazo anteriormente referido, no caso das **crianças e jovens** que abandonam precocemente o sistema escolar;
- lançar uma **linha de emergência social**, em articulação com **centros de emergência social distritais**, nomeadamente para pessoas sem abrigo, vítimas de violência e crianças em risco.

São ainda de referir várias outras medidas e programas, como a criação dos Territórios educativos de intervenção prioritária (TEIP, na educação), do programa Ser Criança (para crianças, jovens e famílias em risco), das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo, da Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos (ANEFA), do Plano Especial de Realojamento (PER, para residentes em bairros degradados), do Programa de Apoio Integrado a Idosos (PAII), das Comissões de Cuidados Continuados de Saúde, do Apoio Social ao Domicílio Integrado (para idosos e dependentes), aumento das pensões sociais, etc.

Estas novas políticas e programas na área social, e sobretudo da luta contra a pobreza e a exclusão social, alteraram radicalmente o contexto em que o PNLCP passou a ser aplicado, permitindo criar sinergias importantes nas várias acções, quando todo o processo estiver consolidado e adquirido e se vencerem as barreiras e obstáculos que ainda existem a uma visão integrada dos problemas e das respostas. De qualquer forma, o esforço realizado, permitiu que, com estas políticas, se tivesse passado de uma mobilização financeira, na sua aplicação, correspondente em 1996 a 0,5% do total das prestações sociais concedidas pelo Estado, para 1,5% em 2001, próximo já da média da UE (1,6%), e de 36 mil para 65 mil pessoas abrangidas nos mesmos anos, respectivamente²².

²² Dados obtidos directamente no Ministério do Trabalho e da Solidariedade.

5.2. Alterações registadas na concepção e na lógica de organização e desenvolvimento do PNLCP na década de 90

As alterações registadas na lógica de funcionamento, de organização e de desenvolvimento do PNLCP nos seus cerca de dez anos de duração tiveram como causa directa a mudança de Governo ocorrida em 1995, como já foi referido. Nesse sentido, não podem também ser desligadas da avaliação nacional realizada aos projectos financiados até Dezembro de 1995 a qual foi tida em conta no Despacho 122/96 do Ministério da Solidariedade e Segurança Social, de 27 de Agosto, que redefiniu o enquadramento legal do PNLCP²³. Sofreram ainda a influência quer da evolução macroeconómica, quer das situações de pobreza e exclusão social desse período, como se caracterizou no ponto 5.1.

O PNLCP foi, por outro lado, «aprendendo» com as experiências dos projectos que se iam desenvolvendo no seu âmbito e incorporando progressivamente muitas das suas inovações e «boas práticas». O Programa, que inicialmente estava integrado no Ministério do Emprego e da Segurança Social, passou em 1995 a ser tutelado pelo então criado Ministério da Solidariedade, que se autonomizou, nessa altura, face ao Ministério para a Qualificação e o Emprego (MQE), para posteriormente, no quadro de uma remodelação ministerial concretizada em 1997, se voltar a uma tutela conjunta, no âmbito do Ministério do Trabalho e da Solidariedade.

No essencial, os objectivos mantiveram-se²⁴, pelo que as alterações verificadas na sua lógica de funcionamento e organização estiveram sobretudo relacionadas com uma melhor explicitação de certos procedimentos e critérios, que já vinham sendo praticados com alguma regularidade, e uma maior intensidade de certas orientações. Elas ocorreram, inicialmente, no quadro de uma relativa autonomia de funcionamento de cada um dos Comissariados (da Região Norte e da Região Sul, este último incluindo, como se viu, as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira), para mais recentemente (a partir de meados de 1999) se passar a uma lógica conjunta, devido ao facto de a coordenação de ambos os Comissariados passar a incumbir a uma única Comissária. Entre as alterações explicitadas no Despacho Ministerial, sublinham-se as seguintes:

- a) Maior abrangência de entidades candidatas a projectos, incluindo autarquias, associações de municípios, instituições particulares de solidariedade social e organizações não governamentais – embora na Região Norte se tenha privilegiado o incentivo para que sejam as autarquias (câmaras municipais) as promotoras dos projectos – e só excepcionalmente os centros regionais de segurança social/serviços sub-regionais, carecendo neste caso de autorização especial do Ministro respectivo.

²³ Cf. legislação no Anexo 1.

²⁴ Cf. Despacho 122/96 em Anexo 1.

- b) Exigência reforçada de parcerias reais nos projectos, desde a sua concepção e preparação até à avaliação, com identificação clara (quantificada, tanto quanto possível) dos respectivos contributos efectivos, como critério fundamental da sua aceitação, na fase de candidatura, e referência explícita à necessidade de reuniões gerais de parceria (conselhos de parceiros), pelo menos semestralmente, cabendo-lhes a aprovação do plano, do orçamento e do relatório de actividades anuais, a apresentar aos Comissariados, e ainda o acompanhamento global dos projectos. Os centros regionais de segurança social/serviços sub-regionais deverão ser obrigatoriamente parceiros de cada projecto. Neste âmbito, cabe ainda aos Comissariados dinamizar as parcerias dos outros serviços e departamentos públicos.
- c) Os procedimentos contabilísticos passaram a ser mais rigorosos, exigindo uma movimentação própria (centro de custo) por parte da entidade promotora, cabendo-lhe assegurar os encargos respectivos. Foram definidos, neste domínio, critérios precisos de gestão orçamental e de tesouraria.
- d) Abandono dos financiamentos de obras de raiz para implantação de equipamentos sociais, passando no entanto a ser possível apoiar a melhoria das condições habitacionais, como factor de mudança na qualidade de vida das populações excluídas.
- e) Realização, por parte dos Comissariados, de avaliações semestrais a cada projecto, dando origem a relatórios globais a apresentar à tutela.

Para além destas alterações constantes do Despacho, no decurso dos últimos anos foram introduzidos ou reforçados outros enfoques, fundamentalmente em resultado das próprias experiências dos projectos, assinalando-se os seguintes:

- a) Aposta mais vincada numa filosofia de territorialização dos projectos, privilegiando uma lógica de Desenvolvimento Local, a par da multidimensionalidade na abordagem dos fenómenos da pobreza e da exclusão social, em detrimento de visões assistencialistas e sectoriais.
- b) Incentivo ao alargamento, sempre que possível, das parcerias aos agentes económicos do sector privado (empresas) e às instituições científicas e de ensino (nomeadamente universidades), sendo estas duas lógicas diferentes.
- c) Apoio a acções de capacitação socioprofissional, tendo em vista a autonomização dos excluídos, mediante as possibilidades desenvolvidas pelas parcerias.
- d) Reforço da articulação entre as dimensões económicas e sociais nos processos de integração, traduzido numa maior componente económica dos projectos, por exemplo através da criação de empresas de inserção, para aumento dos empregos para pessoas desfavorecidas, e da satisfação de necessidades sociais básicas sem expressão no mercado (por insuficiência de poder de compra).
- e) Aposta em projectos de pequena dimensão, buscando uma maior cobertura de regiões mais carenciadas, tendo como base o concelho (sobretudo na Re-

gião Norte), excepto nas zonas urbanas mais densas, onde se podem justificar vários projectos por concelho.

- f) Indicação para que, no fim dos projectos, as actividades desenvolvidas sejam assumidas pelas entidades ou serviços responsáveis, de modo a garantir a sua continuidade, dentro dos objectivos que presidiram à sua criação.

Mas talvez a alteração mais importante esteja relacionada com o facto de, nos últimos cinco anos, o PNLCP ter beneficiado da introdução de novas políticas sociais e/ou de novas orientações desenvolvidas nos domínios de governação de maior impacto nas áreas sociais (Acção Social, Educação, Emprego e Saúde), como se analisou no ponto 5.1.

Como consequência destes novos contextos e de uma melhor articulação e coerência entre políticas, medidas e programas na área social e da luta contra a pobreza e a exclusão social, pode-se dizer que, nos últimos anos, se reforçaram as condições para:

- uma abordagem efectivamente **multidimensional** da pobreza e da exclusão social, implicando a adopção de **estratégias integradas** para lhes dar resposta;
- **parcerias** mais alargadas, efectivas, sistemáticas e responsabilizadas;
- uma aposta mais explícita no **Desenvolvimento Local**, como orientação a privilegiar nestas intervenções e projectos;
- uma integração mais eficaz da **dimensão económica** nestes projectos, ao serviço dos seus objectivos sociais;
- uma melhor **articulação** entre os vários programas (nacionais e comunitários) que existem nestes domínios;
- a tentativa de tornar mais efectiva a **participação** dos indivíduos e das famílias na definição dos seus projectos de vida (autonomização) e de saída da sua situação de exclusão social.

Os procedimentos administrativos anteriormente descritos também se mantiveram no essencial (cf. ponto 4.4.), bem como as intenções de acompanhamento, apoio e avaliação dos projectos, por parte das equipas dos Comissariados. Contudo, o número de técnicos existentes para esse efeito é insuficiente para que o processo possa ser cumprido em boas condições. O Comissariado da Região Norte dispunha em 2001 de três técnicos para esse acompanhamento (para além de três trabalhadores administrativos, dois da área contabilístico-financeira, uma assessora, um engenheiro, um arquitecto, dois motoristas e uma receptionista-telefonista), enquanto o da Região Sul contava com seis técnicos para aquele efeito (para além de um contabilista e um assessor).

O número de projectos em Agosto de 2001 era de 90 na Região Norte, e 123 na Região Sul, sendo os respectivos financiamentos de 2900 e 3516 milhões de

Mapa 5.1. Localização dos projectos objecto de estudo



Fonte: Comissariados Regionais (do Norte e do Sul) da Luta Contra a Pobreza

escudos²⁵, tendo nos dois anos anteriores o número de projectos sido de 84 e 135, em 2000, e de 97 e 134, em 1999, respectivamente nas duas regiões referidas.

Os projectos actualmente existentes estão apresentados no Anexo 2, no qual se procede a uma designação exaustiva, incluindo o respectivo período de actividades, de todos os que foram financiados desde 1 de Janeiro de 1996.

Para a localização dos seis projectos que serão objecto de estudo na Parte III, apresenta-se a seguir um mapa de Portugal (Mapa 5.1).

²⁵ Note-se que 1 euro = 200,482 PTE (escudos).

Parte III

ANÁLISE DE ALGUMAS EXPERIÊNCIAS DO PNLCP – ESTUDOS DE CASO

Introdução

Nesta parte do trabalho são apresentados alguns dos projectos do Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza, de forma a poder-se ilustrar como são aplicados os princípios metodológicos referidos nos capítulos 4 e 5, quais são os seus principais resultados e que factores os condicionam. Espera-se, desse modo, inventariar algumas boas (e más) práticas que permitam evidenciar os ensinamentos do Programa em Portugal.

Para esse efeito, seleccionaram-se seis projectos, tendo em conta os seguintes critérios:

- existência de situações de partida que possam servir de referência para outros países;
- interacção visível entre factores globais (ligados à mundialização) e causas e efeitos locais, na origem e na dinâmica dos projectos;
- presença de imigrantes e de minorias étnicas nalguns dos exemplos;
- diversidade de promotores e protagonistas;
- adopção de lógicas de parceria, com diferentes tipos de articulação e de resultados;
- mobilização da população, dando origem a diferentes níveis e formas de participação;
- utilização de processos e metodologias inovadoras na resolução dos problemas da pobreza e da exclusão social, na aplicação das competências técnicas e pessoais e na superação das diversas dificuldades encontradas;
- recurso a fontes complementares de financiamento das acções;
- verificação de impactos importantes nas comunidades locais, numa perspectiva de Desenvolvimento Local;
- diferente situação dos casos apresentados face às etapas do projecto, encontrando-se alguns já terminados, de forma a melhor se aferir os seus resultados e efeitos de sustentabilidade;
- representatividade de situações em meio urbano ou suburbano e em meio rural;
- repartição geográfica, cobrindo as diferentes regiões do país.

Tendo em conta estes critérios, apresentam-se os seis projectos seguintes:

- **Projecto Integrado de Desenvolvimento do Concelho de Espinho** (distrito de Aveiro, Norte Litoral) – zona urbana e litoral piscatória, incluindo também zonas rurais e com presença de etnia cigana (em curso).

- **Projecto da Serra da Aboboreira** (concelho de Amarante, distrito do Porto, Norte) – zona rural de montanha em região de transição entre o Litoral e o Interior (já concluído).
- **Projecto Educação para o Desenvolvimento de São Torcato** (concelho de Guimarães, distrito de Braga, Norte Litoral) – zona urbana e rural, com forte presença de operários de indústrias em reestruturação (já concluído).
- **Projecto Desenvolver, Acolher e Recriar (DAR) na Quinta do Mocho** (concelho de Loures, distrito de Lisboa, Centro Litoral) – zona suburbana, com forte presença de imigrantes africanos (em curso);
- **Projecto Raízes para Um Futuro de Sucesso** (concelho de Almada, distrito de Lisboa, Centro Litoral) – zona suburbana, com a presença de vários grupos de imigrantes africanos (já concluído).
- **Projecto de Intervenção Comunitária do Concelho de Reguengos de Monsaraz** (distrito de Évora, Sul Interior) – zona rural, com situações urbanas, incluindo etnia cigana (já concluído).

A apresentação das experiências analisadas cobrirá os seguintes pontos:

- origem do projecto e principais características geográficas e sociais da comunidade e do território envolvidos;
- objectivos e princípios de acção do projecto;
- principais etapas e acções realizadas pelo projecto;
- metodologias adoptadas e condições de concretização das acções;
- principais resultados alcançados;
- perspectivas após a conclusão do projecto.

Os elementos utilizados para a caracterização dos projectos foram sobretudo recolhidos directamente junto dos seus responsáveis e membros das equipas (actuais ou antigos), a que se juntaram outros obtidos em relatórios ou fontes estatísticas (nomeadamente, neste último caso, para o primeiro ponto) ou provenientes da observação e conhecimento directo dos investigadores deste relatório. A sua recolha ocorreu fundamentalmente no primeiro semestre de 2000, mas foi completada, posteriormente, no primeiro e no terceiro trimestres de 2001. Na maior parte dos casos, portanto, as informações são originárias dos responsáveis dos projectos e das suas equipas, aferidas, sempre que possível, pelos investigadores que organizaram esta recolha.

Por outro lado, o conhecimento directo que o coordenador deste estudo tem de todos os projectos analisados e das suas equipas e responsáveis, nalguns casos desde 1992¹, permitiu completar e especificar alguns elementos de caracterização, nomeadamente por testemunho directo de determinadas etapas e processos.

¹ Cf., nomeadamente, AMARO (coord.) (1992).

Sempre que possível quantificou-se a informação utilizada, mas em muitas situações tal não foi viável. Nesses casos, optou-se por qualificá-la, de acordo com as indicações transmitidas pelas fontes auscultadas («elevado», «baixo», etc.), procurando-se relativizá-las (face à média nacional, por exemplo).

Embora se tivesse procurado uniformizar o modelo de apresentação dos projectos, ele não foi seguido de forma rígida, uma vez que a diversidade inerente a estes processos recomendou **uma certa flexibilidade naquela apresentação, de modo a evidenciar a sua riqueza e variedade**. Isso não impede, como se verá, a existência de diversos pontos, etapas, actividades e estratégias comuns, mas com manifestações e expressões bastante diferenciadas. A apresentação das etapas e actividades dos vários projectos pode, dessa forma, exprimir alguma **diversidade**, o que não foi contrariado, desde que a sua lógica fosse compreensível e permitisse algumas comparações entre aqueles.

Essa mesma preocupação de, simultaneamente, evidenciar os traços comuns e as diferenças esteve presente nas terminologias utilizadas para caracterizar os vários projectos, às vezes referindo-se aos mesmos conceitos ou realidades, mas com expressões diferentes². Nestes casos, **optou-se deliberadamente por respeitar as terminologias utilizadas pelos responsáveis e equipas dos projectos**, de forma a evidenciar a extraordinária riqueza presente na sua dinâmica, ao nível local, com alguma autonomia face às expressões utilizadas, como referência, pelo PNLCP (cf. capítulos 4 e 5) e, nalguns casos, até com inovação em relação a elas.

Pode-se aliás dizer que a aplicação dos princípios metodológicos preconizados pelo PNLCP e que, como se verá, são no essencial comuns aos vários projectos, é concretizada com alguma liberdade e autonomia, dando origem a formas operacionais muito diversas, e nalguns casos inovadoras, confrontando a própria formulação inicial e propondo-lhe alterações.

Essa relativa autonomia na definição de estratégias por parte dos projectos está relacionada com processos de acompanhamento relativamente flexíveis (implicando, normalmente, uma ou duas visitas por ano para recolha de informações, para além dos dados financeiros e contabilísticos requeridos trimestralmente) por parte das equipas dos Comissariados, muito condicionados e limitados pela escassez de técnicos para o pôr em prática, embora por vezes seja assumida também como uma característica da própria filosofia do Programa.

Refira-se que as diferenças de terminologia e conceitos devem-se nomeadamente aos contextos culturais específicos, à diversidade de origens disciplinares dos responsáveis e elementos das equipas ou aos percursos próprios de cada projecto. De qualquer modo, evitou-se estar sempre a definir os conceitos e os princípios metodológicos adoptados pelos diferentes projectos, a não ser quando correspondem a uma inovação de facto, remetendo-os para as expressões equivalentes já referen-

² «Participação» e «envolvimento da população», «pesquisa-acção» e «investigação-acção», «parceria» e «partenariado», «desenvolvimento local» e «desenvolvimento local e social», são, entre outros, exemplos de expressões diferentes mas, no essencial, equivalentes e que são utilizadas conforme os projectos.

ciadas na Parte II (capítulos 4 e 5) e retomando-os, na Parte IV, na reflexão de síntese sobre o PNLCP em Portugal e os casos estudados, identificando então as formulações mais utilizadas e cientificamente reconhecidas, e clarificando-as.

Uma outra chamada de atenção refere-se aos resultados e às aplicações dos princípios metodológicos. O tempo decorrido ainda não é suficientemente longo para se poder aferir, com rigor, os resultados da adopção de princípios metodológicos tão complexos como: participação dos indivíduos e comunidades, parceria, Desenvolvimento Local, estratégias integradas, etc. Muito menos quando está em causa a conjugação de várias dessas opções. Por isso, as referências aos resultados, aos «sucessos» e aos «insucessos» dos projectos têm de ser muito relativizadas, tendo quase sempre origem na auto-avaliação dos seus responsáveis e equipas e, nalguns casos, noutros elementos obtidos ou observados localmente. Devem ser, por isso, entendidas como avaliações preliminares, que indiciam alguns aspectos já detectados e, por isso, merecedores de registo. Não podem, em qualquer caso, ser associadas a resultados, sucessos ou insucessos do próprio PNLCP, cuja avaliação não é, obviamente, o objecto deste estudo.

Capítulo 6 – Projecto Integrado de Desenvolvimento do Concelho de Espinho

6.1. *Origem e contexto geográfico e social*

Espinho é um concelho localizado no litoral (costa atlântica), na região Norte de Portugal, encaixado entre os concelhos de Vila Nova de Gaia (a norte) e Santa Maria da Feira (a sul). Administrativamente, fica situado no extremo norte do distrito de Aveiro mas, dada a proximidade da cidade do Porto (a segunda maior cidade do país, a cerca de 20 kms), integra-se na sua área de influência e desenvolvimento, fazendo portanto parte da chamada segunda coroa da Área Metropolitana do Porto. Tem uma área de 23 km² e uma população de cerca de 40 mil habitantes, distribuídos por cinco freguesias: Anta, Espinho, Guetim, Paramos e Silvalde.

Do ponto de vista socioeconómico, e dada a sua localização, Espinho apresenta características muito variadas, sendo simultaneamente um concelho:

- com algum peso dos sectores industriais, sofrendo uma certa influência das zonas mais próximas a sul: todo o litoral do distrito de Aveiro é uma zona contínua de industrialização difusa, que vende sobretudo para exportação, onde muitas indústrias (calçado, cortiça, mobiliário, conservas de peixe, etc.) têm sofrido ou poderão sofrer em breve processos de reestruturação com custos sociais consideráveis;
- com zonas piscatórias tradicionais, de difícil adaptação às regras da UE para esta actividade, que Portugal teve de adoptar depois de 1986;
- com zonas rurais nas suas localidades mais interiores, onde ainda se pratica uma agricultura de subsistência de viabilidade muito precária, embora por vezes combinada com outras actividades (nomeadamente industriais);
- com uma actividade terciária importante na sua sede (cidade de Espinho), ligada quer ao comércio privado quer aos serviços autárquicos;
- que serve de dormitório à cidade do Porto, verificando-se diariamente um intenso fluxo de migrações pendulares de residentes no concelho que vão trabalhar àquela cidade.

Neste contexto, não é de estranhar o crescimento populacional das últimas décadas, comum aliás às várias zonas urbanas próximas das áreas metropolitanas de

Lisboa e do Porto, o qual não foi acompanhado por dinâmicas urbanísticas e económicas susceptíveis de responder às necessidades entretanto criadas. Desencaixaram-se, em consequência, processos de segregação social e espacial dos grupos populacionais mais vulneráveis.

Com este crescimento desordenado como pano de fundo, o concelho foi-se tornando palco de fortes desigualdades económicas e sociais, devido ao declínio de algumas actividades produtivas associadas ao mar (pesca e indústrias), à reestruturação sofrida por outras indústrias, à insuficiente criação de novas oportunidades de emprego, e à precariedade dos rendimentos agrícolas, à escassez de habitação, etc. Foram-se multiplicando as situações de pobreza e exclusão social, com consequentes processos de marginalização e automarginalização.

A zona da Marinha de Silvalde, espaço geográfico que acolheu, no início, o Projecto Integrado de Desenvolvimento do Concelho de Espinho, é em termos genéricos o retrato dos traços caracterizadores acima descritos. Geograficamente, cresceu paredes meias com a cidade, «nas costas» de um antigo edifício de indústria de conservas de peixe – desactivado e abandonado –, que se constituía como fronteira física que separava e isolava a população da Marinha do restante espaço urbano. Os habitantes desse outro lado da cidade eram negativamente referenciados como os «moradores da mata».

O espaço em causa é uma zona piscatória que, no concelho, evidencia a maior concentração de problemas de pobreza e exclusão social entre a sua população: ausência ou reduzidos hábitos de trabalho, elevada percentagem de analfabetismo e de desemprego, em paralelo com uma inserção precária no mercado de trabalho (nomeadamente no que se refere à população feminina), consequência dos baixos níveis escolares e de qualificação profissional, que limitam as alternativas profissionais possíveis. A par desta situação, verificava-se ainda um elevado absentismo escolar e ausência de equipamentos de ocupação dos tempos livres das crianças e jovens e de estruturas de apoio às actividades escolares, situação que conduzia a que os tempos livres fossem passados na rua.

A detecção de todos estes problemas e a sensibilidade crescente para a necessidade de os resolver levou a autarquia local a apoiar, em 1995, a constituição da Associação de Desenvolvimento do Concelho de Espinho (ADCE), em parceria com outras instituições locais (como organizações particulares de intervenção social, organizações religiosas, órgãos de poder local das freguesias, Centro de Saúde, organismos da administração pública central com intervenção local nas áreas da Segurança Social e da educação, etc.). O seu objectivo principal é a promoção do desenvolvimento do concelho, em especial no que se refere à integração dos grupos sociais mais desfavorecidos.

Foi esta Associação que, nesse mesmo ano, elaborou uma candidatura aos apoios do Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza (Região Norte), da qual nasceu o Projecto Integrado de Desenvolvimento do Concelho de Espinho, aprovado em 28 de Maio de 1995. O projecto tinha, inicialmente, duração prevista até final de 1998, mas logo em 1996 foi prolongado até Dezembro de 2003, como con-

sequência do propósito de alargamento territorial da intervenção a todo o concelho e dos resultados que já se começavam a evidenciar.

O projecto iniciou a sua intervenção em 1995 na freguesia de Silvalde, zona da Marinha, abrangendo uma população de aproximadamente 4500 pessoas, com acções fundamentalmente direccionadas a crianças e jovens (na sua fase mais inicial), a famílias em situação de exclusão social, pescadores e seus familiares, e minorias étnicas e culturais – mais especificamente, famílias ciganas.

Os bairros abrangidos eram fundamentalmente três, todos resultantes de sucessivos realojamentos de grupos de população económica e socialmente desfavorecida: Bairro de Casas para Pescadores (construído em 1945); Bairro de Casas de Famílias Pobres do Concelho (construído em 1965) e Bairro Pré-Fabricado (construído em 1970, maioritariamente ocupado pela comunidade cigana).

Mais tarde (no ano de 1997), e na sequência dos resultados obtidos na primeira zona, o projecto alargou a sua intervenção a outra freguesia (Paramos), em duas áreas distintas: na Praia de Paramos (abrangendo 117 famílias, num total de 411 pessoas), procurando dar resposta a problemas de algum modo semelhantes aos da zona da Marinha, no que se refere à intervenção, e por outro a duas localidades (com uma população de cerca de 1200 indivíduos) com problemas de pobreza em meio rural. Em 1998, o Projecto de Luta Contra a Pobreza foi de novo alargado, estendendo-se a sua intervenção à freguesia rural da Anta, abrangendo aqui uma população de cerca de 1400 pessoas.

Para além dos problemas distintos que caracterizam estes diferentes locais em função da sua situação geográfica (problemas de zonas piscatórias marginalizadas, por um lado, e problemas de populações rurais, por outro), existe ainda outra situação bastante distintiva da população da zona da Marinha relativamente às populações das restantes zonas de intervenção: o conhecimento e uso dos serviços e direitos dirigidos à população. Isto é, enquanto entre a população da Marinha existe uma elevada dependência institucional, que a leva a recorrer, frequentemente, aos serviços sociais da Câmara Municipal e da Segurança Social (na procura de apoios e subsídios), nos restantes espaços de intervenção a situação era contrária, tendo sido observado um grande desconhecimento dos direitos básicos, bem como do percurso institucional a seguir para os adquirir (por exemplo, desconhecimento do direito de recurso à Segurança Social, ao abono e à acção social escolar e, inclusive, à obrigatoriedade de posse do Bilhete de Identidade).

6.2. Objectivos e princípios de acção

Com o Projecto Integrado de Desenvolvimento do Concelho de Espinho, a entidade promotora pretende desenvolver uma experiência inovadora de intervenção no concelho, promovendo para isso a articulação de um conjunto de actividades de âmbito económico, social, cultural e educativo, em benefício das comunidades mais desfavorecidas. Em termos genéricos, pode-se dizer que o **objectivo principal** é o de integração das populações excluídas, através da melhoria das suas condições de vida e da promoção geral das suas competências, pelo que a intervenção se desenvolve em torno de **quatro eixos estratégicos**:

- promoção sociocultural e educativa da população, em especial das crianças e jovens;
- promoção socioprofissional e criação de emprego, especialmente direccionadas a jovens e a mulheres;
- melhoria das condições habitacionais e reabilitação do espaço envolvente;
- identificação e acompanhamento das situações e factores de risco.

Com a escolha do primeiro eixo estratégico de intervenção (área que esteve na origem do projecto) pretende-se desenvolver entre as crianças e jovens, através da criação de estruturas de apoio à ocupação dos tempos livres, competências próprias e estimular novos interesses, procurando-se ainda desenvolver o gosto pela escola e pela continuação dos estudos. Tem-se também em vista criar condições mínimas para o sucesso escolar, colmatando, nomeadamente, os problemas de carência alimentar verificados.

A segunda linha estratégica visa por seu lado dar maior qualificação profissional a uma população de baixos recursos escolares e profissionais. Neste sentido, têm sido promovidas acções de formação profissional adequadas ao capital escolar de indivíduos que não possuem condições de acesso a outras formações, pois, regra geral, a formação profissional ministrada nos centros de emprego exige uma escolaridade mínima equivalente ao 6º ano, sendo que os grupos mais desfavorecidos não possuem, na maioria dos casos, tais habilitações (no caso concreto, a população de referência tem, em grande parte dos casos, apenas a 3ª ou 4ª classe, situação que automaticamente a exclui da possibilidade de obtenção de uma maior qualificação).

A criação de empregos tem sido promovida de várias formas, nomeadamente em articulação com as diversas entidades empregadoras do concelho (incluindo a própria autarquia municipal), mas tem tido um pilar fundamental na criação de empresas de inserção, como se verá adiante (ponto 6.3.).

Com a terceira linha estratégica procura-se melhorar as condições habitacionais e ambientais, promovendo em simultâneo um maior envolvimento da população no seu processo de mudança e uma apropriação mais positiva dos novos espaços, de modo a que esta mudança não seja efémera, no quadro das actividades que adiante se indicam (cf. ponto 6.3.).

Por fim, e no que respeita ao quarto ponto, prende-se com o objectivo de prevenir e corrigir situações de risco, procedendo-se, através da criação de estruturas locais de intervenção, a um trabalho sistemático com a população, no sentido de identificar as suas competências e condições para a mudança, numa perspectiva de tornar os indivíduos protagonistas activos, capazes de auto-organização e da resolução dos próprios problemas.

O grande **princípio de acção** assumido pelo projecto pode-se sintetizar na ideia de **trabalho de proximidade**, expressa das seguintes formas (cf. ponto 6. 4., para explicitação das correspondentes metodologias):

a) Adopção de uma lógica de **intervenção territorialmente localizada**, implicando a descentralização do trabalho das equipas técnicas pelas zonas de intervenção e a criação de estruturas locais adequadas a cada meio, como mecanismo privilegiado para:

- uma maior facilidade de acesso da população aos serviços de atendimento prestados;
- a criação de pontos de encontro da comunidade, onde possa expor os problemas e potenciar competências próprias;
- um conhecimento mais aprofundado e real das necessidades e aspirações da população, permitindo identificar mais facilmente os grupos e acções prioritárias e, por consequência, adequar melhor as acções à realidade em que se pretende intervir;
- uma mais atempada capacidade de reorientação e correcção das actividades (lógica de avaliação);
- a mediação entre as necessidades da comunidade e os recursos disponíveis para as satisfazer, favorecendo uma lógica de desenvolvimento comunitário.

b) Estabelecimento de **contactos personalizados** entre as equipas técnicas e os diferentes elementos da comunidade, através de relações informais que aproximem os técnicos das pessoas junto das quais se pretende actuar, não restringindo a intervenção a um mero trabalho formal «de gabinete». Esta aproximação torna-se uma condição facilitadora da própria integração da equipa técnica na comunidade. Neste mesmo sentido, é importante referir o duplo papel que assume a intervenção junto das crianças.

Assim, e se, como já foi referido, se procura a promoção socioeducativa deste grupo, por outro lado a prioridade que lhe é atribuída tem outra finalidade, pois acredita-se que, desta forma, se cria simultaneamente, a melhor «porta de entrada» na comunidade. De facto, a facilidade de adesão das crianças às actividades desenvolvidas acaba por promover uma **aproximação às famílias** que as enquadram, favorecendo o posterior estabelecimento de relações e intervenções junto da população adulta da comunidade.

6.3. Principais etapas e acções realizadas

Tal como já foi referido, a intervenção no concelho de Espinho iniciou-se em Maio de 1995, na Marinha de Silvalde, com actividades vocacionadas para as crianças, uma vez que a ausência de estruturas de apoio à infância e juventude tornava prioritária uma intervenção desta natureza, que criasse estruturas ocupacionais alternativas à rua. No início desta intervenção, e à falta de um local próprio onde as actividades pudessem ser realizadas, elas desenvolveram-se, no entanto, na rua, junto das crianças, numa estratégia que desde sempre procurou o envolvimento dos pais.

Pode-se considerar, neste projecto, a existência de três etapas, cada uma correspondendo a uma **nova linha de acção**: entre 1995 e 1997, a partir de 1998 e a partir de 1999.

Na **primeira etapa** (1995-1997), o projecto privilegiou as actividades relativas ao primeiro eixo estratégico referido, ou seja, o **apoio às crianças e aos jovens**, inicialmente na Marinha de Silvalde (1995 e 1996), com diversas iniciativas e actividades, como o Centro de Actividades para Crianças e Jovens, a ludoteca, a Cantina Comunitária e outras actividades de tempos livres (cf. adiante); e posteriormente em Paramos (1997) e Anta (1998, já na segunda etapa). Também foi neste período que se deu início à **melhoria das condições habitacionais e do espaço urbano envolvente**, e que foram abertos os gabinetes de intervenção local, para atendimento à população e melhor **identificação e acompanhamento das situações e factores de risco**, correspondentes respectivamente ao terceiro e quarto eixos estratégicos.

A **segunda etapa** (a partir de 1998), a par da continuação das actividades iniciadas anteriormente, foi caracterizada por um **forte investimento nas áreas do emprego e da formação profissional**, tendo sido procurada uma articulação com os programas de emprego existentes, ao nível nacional ou com o apoio da UE (como as Escolas-Oficinas e o Youthstart, respectivamente), no âmbito dos quais foram realizados quatro cursos de formação adaptados a populações de baixos recursos escolares e profissionais. Em 1999 foi criado, na freguesia de Paramos, o Centro de Jovens de Convívio e Lazer (distinto do Centro de Actividades para Jovens e Crianças), por interesse manifestado pelos próprios, com o objectivo de melhor responder a jovens de um escalão etário superior.

A partir de 1999, dando sequência às actividades iniciadas nos anos anteriores, verificou-se uma aposta importante nas **actividades económicas**, com a criação, nesta **terceira etapa**, de **quatro empresas de inserção**, para jovens e mulheres, no âmbito do programa nacional do Mercado Social de Emprego, o qual visa o apoio à inserção de pessoas desfavorecidas no mercado de trabalho (ver capítulo 5).

De uma forma sistematizada por eixos estratégicos de intervenção, pode-se portanto dizer que o projecto desenvolveu, até agora, fundamentalmente as seguintes actividades:

a) Promoção sociocultural e educativa das crianças e jovens (ao longo das três etapas, com especial ênfase na primeira):

- criação de um Centro de Actividades para Crianças e Jovens, com a realização de cursos de informática e multimédia, oficinas de fotografia, cinema de animação e vídeo, sala de apoio ao estudo e outras actividades de convívio e lazer;
- criação de uma ludoteca para crianças em idade pré-escolar e crianças e adolescentes do 1º ao 9º ano de escolaridade;
- abertura de uma Cantina Comunitária, para servir a população escolar (sete escolas);
- realização de diversas actividades de tempos livres (ATL), nomeadamente: grupos de dança (incluindo dança cigana, com uma monitora cigana), grupo de futebol juvenil, campos de férias, jogos de praia, etc.;
- intercâmbios entre as escolas do concelho, com a realização de actividades conjuntas;
- estabelecimento de contactos com os pais para a sua sensibilização e implicação no acompanhamento dos filhos;
- criação de um Centro de Jovens de Convívio e Lazer, em Paramos.

b) Promoção socioprofissional e criação de emprego, em especial para jovens e mulheres (nas duas últimas etapas):

- realização de vários cursos de formação pré-profissional e profissional para jovens («Jardinagem e espaços verdes» e «Paisagismo e Mobiliário urbano») e para mulheres desempregadas («Tapetes de Arraiolos» e «Higiene e limpeza»), a partir de 1998;
- criação de quatro empresas de inserção (empresas apoiadas para servirem de trampolim à inserção no mercado de trabalho de indivíduos com dificuldades especiais de o fazerem por si sós), nas áreas dos tapetes de Arraiolos, jardinagem, mobiliário urbano e multiserviços de higiene e limpeza, a partir de 1999;
- criação de uma oficina de carpintaria e marcenaria e de uma estufa e viveiros, destinadas a apoiar a formação profissional nessas áreas, em todo o concelho.

c) Melhoria das condições habitacionais e do espaço urbano envolvente (ao longo das três etapas):

- apoio ao processo de integração das famílias realojadas no âmbito do Plano Especial de Realojamento, da responsabilidade da Câmara Municipal;
- realização de um estudo socioeconómico para caracterização das famílias a realojar e consequente enquadramento do apoio referido.

d) Identificação e Acompanhamento das situações e factores de risco (ao longo das três etapas):

- realização de diagnósticos locais, para caracterização socioeconómica da população residente nas quatro zonas de intervenção;
- criação de quatro Gabinetes de Intervenção Local, com vista ao estabelecimento de relações de proximidade com a comunidade, à auscultação directa dos problemas que afectam as famílias, ao atendimento de todas as situações de carência, à informação, orientação e seu encaminhamento para os serviços respectivos, à mobilização e envolvimento da própria comunidade e à articulação com outras instituições, para resolução integrada dos vários problemas detectados (inicialmente na Marinha de Silvalde, em 1997 em Paramos, com dois gabinetes, e em 1998 em Anta);
- acompanhamento dos beneficiários do programa do Rendimento Mínimo Garantido, da responsabilidade dos serviços locais de Acção Social e Segurança Social;
- identificação de grupos específicos em situação de risco, nomeadamente: crianças em idade pré-escolar «na rua»; crianças e jovens com insucesso escolar; jovens e mulheres em situação de desemprego ou de emprego precário, sem a escolaridade mínima obrigatória e sem qualificações profissionais.

6.4. Opções metodológicas e condições de realização

Neste projecto, nomeadamente decorrentes do princípio de acção mencionado (trabalho de proximidade), ressaltam algumas metodologias de intervenção que têm marcado e condicionado as acções realizadas, tendo sido nalguns casos definidas de início, noutras reconhecidas e valorizadas posteriormente:

a) Uma das opções mais claramente assumidas refere-se ao que se poderia designar por uma **metodologia de intervenção de proximidade**, no sentido de trabalhar junto da comunidade envolvida, quer do ponto de vista físico, quer relacional. De facto, a criação de estruturas locais de apoio e atendimento, de que os Gabinetes de Intervenção Local (nos quatro pólos do projecto) e alguns dos centros de actividade já referidos são o melhor exemplo, tem em vista um contacto mais próximo e mais íntimo com as populações, permitindo uma melhor detecção das suas necessidades e carências e uma mais activa mobilização das suas capacidades.

Na mesma linha situa-se a tónica colocada no estabelecimento de relações informais com a população, implicando a presença nos locais da sua vivência quotidiana (inclusive na rua) e fazendo apelo às competências pessoais (de relacionamento pessoal) dos técnicos do projecto, e não apenas às suas competências téc-

nicas. Verificou-se, deste ponto de vista, uma certa evolução nos modos de abordar a população, pois, por exemplo, se inicialmente a preocupação fundamental era a de utilização de canais de comunicação já existentes (através de entidades que já intervêm na comunidade) para fazer chegar as actividades do projecto aos potenciais interessados, actualmente essa divulgação já assume um carácter mais directo e informal.

b) Seria, por isso, de esperar que os níveis de **participação** da população no projecto (outro dos princípios metodológicos assumidos) tivessem aumentado. Verifica-se, no entanto, que ela está ainda muito associada a uma adesão (boa adesão, em todo o caso) às actividades propostas e desenvolvidas pela entidade promotora do projecto e a uma particular atenção dada por esta às necessidades manifestadas pela população (realizando acções que visam a sua satisfação).

Têm-se dado contudo alguns passos importantes no sentido de uma participação mais activa, tendo alguns grupos já colaborado decisivamente na concepção e definição das actividades a realizar, como aconteceu, por exemplo, com a criação do Centro de Jovens de Convívio e Lazer da freguesia de Paramos, por sugestão dos jovens, face às necessidades sentidas. Pretende-se caminhar para uma autonomização e auto-sustentação das iniciativas da população, passando a ADCE a funcionar essencialmente como estrutura de apoio nesse domínio.

c) A adopção de uma metodologia de **investigação-acção** é outra das orientações do projecto. Ela está presente na preocupação de uma avaliação permanente das actividades (através de reuniões quinzenais da equipa para esse efeito, por exemplo) e de uma actualização contínua do diagnóstico das necessidades e das potencialidades das comunidades, com vista a uma reorientação do projecto sempre que necessário. Está ainda subjacente na parceria estabelecida com o Instituto de Sociologia da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, pretendendo-se estimular a investigação associada a este projecto, *de que ele possa beneficiar na avaliação das suas acções*.

Trata-se contudo, tanto quanto se pôde analisar, de um princípio que ainda não foi possível concretizar completamente.

d) O estabelecimento de **parcerias** foi também considerado uma das opções metodológicas fundamentais do projecto. A própria Associação de Desenvolvimento do Concelho de Espinho foi criada, como se referiu, juntando vários parceiros públicos (ligados à administração pública central e local) e privados (de cariz social).

No âmbito do projecto foram estabelecidos acordos de parceria (através de protocolos de cooperação) com nove instituições locais/regionais, com vista a criar condições para um processo de desenvolvimento integrado. Fazem parte dessa parceria a Câmara Municipal de Espinho (com um papel muito importante, como se verá), dois centros paroquiais (ligados à Igreja Católica), quatro associações culturais/desportivas do concelho, uma instituição universitária do Porto (já referida) e uma Associação de Ludotecas do Porto.

Uma das principais vantagens atribuídas a esta forma de trabalho está associada à possibilidade de capitalizar recursos que estão para além dos que a associação pode disponibilizar. O encaminhamento para as diferentes entidades com actuação no espaço de intervenção e a divulgação pelos parceiros das actividades do projecto traduzem outras das principais formas de trabalho em parceria promovidas pela ADCE. Assumem-se numa perspectiva não tanto de trabalho conjunto, mas principalmente numa procura de complementaridade de recursos.

No entanto, este processo de cooperação revela ainda algumas limitações, que se traduzem na repetição de algumas actividades, com o conseqüente e evitável desperdício de recursos. Um exemplo desta situação é a não articulação do projecto com a intervenção que está a ser realizada no âmbito do Programa de Reabilitação Urbana, promovido pela mesma autarquia, e a não definição conjunta de linhas de actuação.

Neste âmbito das parcerias importa destacar, como situações de particular sucesso:

- As parcerias transnacionais, estabelecidas ao abrigo das candidaturas a programas da mesma natureza (transnacionais). Este envolvimento tem sido avaliado de forma significativamente positiva, possibilitando à equipa técnica o acesso a novas ideias, experiências e informações, e a partilha de produtos e materiais educativos e de formação e de metodologias de trabalho, que vão sendo incorporadas na intervenção desenhada.
- A articulação estabelecida com a Câmara Municipal de Espinho, que disponibiliza à Associação um técnico que assume a função de coordenação do projecto, sendo que, em contrapartida, desde a constituição da ADCE, toda a acção social da Câmara é por ela realizada. Além disso, a autarquia tem tido um papel fundamental na integração profissional dos formandos do projecto.

e) Como a própria designação sugere, o projecto pretende ser **integrado**, implicando, pelo menos, as seguintes **metodologias de trabalho integrado**:

- lógica de parceria;
- conjugação de actividades, cobrindo as várias dimensões da vida em comunidade e os diversos grupos etários;
- visão interdisciplinar do trabalho da equipa do projecto;
- articulação com outros programas e fontes de financiamento.

Quanto ao primeiro aspecto, que já foi referido na alínea anterior, encontra-se formalizado e está em curso, mas ainda revela muitas insuficiências, havendo, por outro lado, parceiros potenciais (como as empresas) ainda de fora do processo.

No que se refere ao segundo, a lista de actividades indicada no ponto 6.3. evidencia uma certa latitude das acções, cobrindo por um lado as crianças, os adolescentes, as mulheres e as famílias, e por outro diferentes domínios de intervenção, desde a educação à cultura e recreio, ao emprego e à criação de actividades econó-

micas, passando pela habitação e ambiente. Mas parece haver ainda grupos etários (idosos e homens adultos, por exemplo) e áreas (como a saúde) menos visadas.

Relativamente ao terceiro vector considerado, a composição da equipa técnica tem perdido alguma interdisciplinaridade, pois já pôde contar com a colaboração de uma psicóloga, um animador social e um investigador em trabalho comunitário (cuja contribuição foi considerada particularmente importante pela reflexão e auto-avaliação do trabalho desenvolvido que suscitou), enquanto que, no último contacto estabelecido no âmbito deste estudo, estava confinada a cinco técnicos de serviço social (um dos quais coordenador) e uma educadora de infância.

Outro elemento importante refere-se à decisão de complementar os recursos financeiros oriundos do Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza com outras linhas de financiamento provenientes de candidaturas a outros programas nacionais ou da UE, que possam adequar-se aos objectivos prosseguidos na intervenção em curso, permitindo dessa forma alargar e reforçar o leque de actividades realizadas. São exemplos dessas complementaridades «virtuosas» já verificadas:

- o recurso a uma das medidas do Programa Integrar (co-financiada pelo Feder), para construção de um centro comunitário e de uma estrutura de apoio à integração socioprofissional de jovens e mulheres;
- a utilização dos apoios possibilitados pela Iniciativa Comunitária Emprego (Eixo Youthstart) e pelo programa nacional das Escolas-Oficinas, para a realização de cursos de formação profissional para os jovens e as mulheres;
- a criação de empresas de inserção, que enquadram a entrada no mercado de trabalho de grupos excluídos, através do Mercado Social de Emprego;
- os apoios dos programas europeus Leonardo Phoenix e Sócrates para as estratégias educativas (formação, materiais e integração escolar de crianças ciganas).

Os recursos mobilizados pelo PNLCP viabilizaram o núcleo central do projecto, nomeadamente a constituição da equipa técnica e a realização de algumas das actividades principais, sendo completados por outros programas.

Sendo assim, a perspectiva integrada decorre fundamentalmente de algumas articulações entre os parceiros e da possível conjugação de actividades do projecto, entre si e com acções de outras origens (como o RMG e o PER) e outras fontes de financiamento.

f) É de referir por último que, apesar do predomínio das áreas sociais nas competências técnicas do projecto, houve a percepção de que a luta contra a pobreza e a exclusão social também tem de assentar **na criação e/ou no reforço de lógicas económicas** que criem empregos, sustentem rendimentos e respondam a necessidades básicas da população. Essa natureza económica do projecto começou a surgir com a realização de cursos de formação profissional e a integração dos formandos nas actividades de alguns dos parceiros, principalmente da autarquia local.

Conheceu posteriormente um passo importante, quando se decidiu criar quatro empresas de inserção, segundo uma lógica de «economia social», com o objectivo de enquadrar indivíduos em situação de exclusão social (desempregados de longa duração, ex-reclusos, ex-toxicodependentes em reabilitação, indivíduos portadores de incapacidades, beneficiários do RMG, etc.), oferecendo-lhes um emprego que sirva de trampolim para uma futura inserção no mercado de trabalho normal. Estas empresas são juridicamente enquadradas pela ADCE, ocupando-se três delas da produção de serviços úteis à comunidade (jardinagem, mobiliário urbano e multi-serviços de higiene e limpeza). Nesta área, contudo, não se verifica ainda o envolvimento das empresas privadas do concelho.

6.5. *Principais resultados obtidos*

No que se refere aos principais **resultados positivos** já identificados, estão particularmente associados aos efeitos produzidos e já visíveis entre a população mais jovem: uma maior integração das crianças nos diversos equipamentos agora existentes e uma ocupação dos tempos livres que já não passa somente «pela rua». A par destas mudanças, é também já visível um maior gosto pela continuação dos estudos, que se traduz essencialmente num menor absentismo escolar e num aumento da escolaridade entre as crianças, sendo já significativo, por comparação com o passado anterior ao projecto, o maior número de alunos que finalizam o 6º ano e o daqueles que procuram continuar a sua escolaridade até, pelo menos, ao 9º ano (escolaridade obrigatória).

Ao nível da população adulta, verifica-se uma maior frequência do ensino recorrente, com a conseqüente diminuição da taxa de analfabetismo local, desenvolvendo-se, por isso mesmo, melhores condições para uma maior facilidade de integração no mercado de trabalho. Entre a população que vive geograficamente mais isolada (a população rural), é de referir que o projecto levou a que mais facilmente possa ter conhecimento sobre os direitos sociais que lhe assistem.

Entre a população feminina adulta, é também de destacar uma notória mudança nos comportamentos e estilos de vida, que já não se limitam ao trabalho doméstico e de serviço à família. Neste sentido, verifica-se uma cada vez maior adesão das mulheres aos cursos que vão sendo promovidos. A conseqüente maior abertura para o emprego e disponibilização para a qualificação também não podem ser dissociadas da actual possibilidade de integração das crianças nos diferentes equipamentos criados, libertando as famílias, nomeadamente as mães, para uma maior adesão às áreas socioprofissionais.

Importa ainda não descurar a maior importância que é agora dada pelos pais à escolarização dos filhos, situação que se traduz na procura de integração das crianças nos infantários e numa maior valorização da escola e dos estudos.

É ainda de destacar, no trabalho com a comunidade cigana, a integração de crianças ciganas nos diferentes equipamentos criados e a presença de uma funcio-

nária de etnia cigana a trabalhar na Associação, a qual, para além de dar apoio à sala de estudo, é ainda monitora de um grupo de dança cigana, que também inclui crianças não ciganas.

No que se refere aos **resultados menos positivos, ou mesmo negativos**, é particularmente destacada a dificuldade de ultrapassar a passividade da população, que continua a ter uma grande dependência institucional, factor que inibe a sua conversão em agentes da sua própria mudança, com capacidade para resolver os seus problemas, e diminui a sua participação efectiva no projecto.

Outro constrangimento que afectou particularmente a intervenção foi introduzido pelo envolvimento no acompanhamento das situações de RMG, que se tornou um elemento perturbador que desestabilizou as relações de confiança anteriormente construídas. Actualmente, o técnico do projecto que participa nesse acompanhamento assume, perante a população (não sem razão), a imagem de «controlo» e «fiscalização» dos seus rendimentos (para atribuição da prestação em dinheiro) e das obrigações decorrentes dos seus programas de inserção (para manutenção daquele apoio). Esta má imagem poderia ser evitada se o papel da ADCE, nos processos de RMG, fosse limitado à indicação de famílias carenciadas e à disponibilização de recursos para a realização de planos de inserção adequados.

Como já se referiu, no que respeita às parcerias têm sido obtidos alguns resultados, mas ainda há um longo caminho a percorrer até se conseguir uma verdadeira cultura de «acção conjunta», e não apenas de complementaridade de recursos e de respostas.

Quanto à vertente económica do projecto (criação de emprego e de actividades), ainda não é possível dispor de elementos para avaliar com rigor os seus resultados, mas não deixa de se sublinhar o facto de as empresas de inserção já terem criado 70 postos de trabalho (mais do que os 47 inicialmente previstos).

6.6. *Perspectivas pós-projecto*

Dado o prolongamento do projecto ter adiado o seu fim para 2003, não se vislumbra ainda a constituição de estruturas de sustentação das suas actividades para o período pós-projecto. Contudo, importa lembrar que, desde a constituição da Associação (praticamente coincidente com a candidatura ao projecto), toda a acção social da Câmara Municipal de Espinho passou a ser enquadrada pela ADCE, pelo que, não possuindo a Câmara um departamento/serviço específico para esse fim, também não se crê possível que os gabinetes de intervenção local possam ser dispensados após aquela data, o que significa que a participação da autarquia local no projecto dá-lhes uma certa garantia de continuidade, mesmo após o seu termo.

É também importante lembrar que as intervenções realizadas estiveram quase sempre associadas à constituição e funcionamento de equipamentos sociais, que futuramente poderão continuar as suas actividades com o apoio de instituições e da Segurança Social da região. Por outro lado, deve-se reafirmar que o objectivo

máximo assumido pelo projecto é o de promoção da autonomia da população, situação que, se atingida, tornaria mais ou menos secundária a existência de uma estrutura local de intervenção, pelo menos com as características actuais. Para o período que falta para o termo do projecto, não está prevista a introdução de actividades diferentes das já realizadas, mas antes a consolidação das que estão em curso.

Por fim, é de referir que actualmente as quatro zonas de intervenção do projecto estão infra-estruturadas, no que se refere aos serviços de apoio à infância e juventude, e são espaços onde a sensibilização para a importância da formação profissional tem conduzido a mudanças nos ritmos diários das mulheres, que já procuram a formação em lugar de ficarem à porta de casa.

Capítulo 7 – Projecto da Serra da Aboboreira

7.1. *Origem e contexto geográfico e social*

A serra da Aboboreira pertence, do ponto de vista administrativo, ao concelho de Amarante, na zona interior do distrito do Porto, na Região Norte de Portugal. Situada na confluência de três concelhos (Amarante, Baião e Marco de Canaveses), constitui um território serrano de características predominantemente rurais, onde o isolamento geográfico (motivado pelos difíceis acessos) marca a vida das suas gentes.

As estradas e caminhos de acesso tortuoso e difícil foram assim propositadamente conservados pela mais-valia que constituem para uma das provas de automóveis com mais impacto turístico em Portugal – o «Rally» de Portugal –, que por lá passa todos os anos. Neste contexto, importa destacar que os factores que, uma vez por ano, lá conduzem inúmeras pessoas são os mesmos que provocam o isolamento das suas gentes e a desertificação daquele espaço.

À semelhança de outros territórios rurais do país, a Aboboreira possui taxas de desertificação demográfica e emigração muito elevadas, que se tornam determinantes no processo de envelhecimento da sua população, enquanto que as poucas crianças e jovens da terra aguardam a primeira oportunidade para de lá saírem. A população é actualmente de cerca de 1500 pessoas, dispersas por várias aldeias, referindo-se, a título de exemplo, o caso da freguesia de Carvalho de Rei, que tem apenas quatro crianças na escola primária e onde nos últimos anos apenas nasceu um bebé.

Foi este quadro de abandono do meio rural, isolamento das populações, envelhecimento demográfico, falta de perspectivas de vida para os jovens, crise da agricultura de subsistência, gerando rendimentos muito baixos, degradação das condições de vida, desvalorização do património cultural e ambiental local, «esquecimento» por parte dos poderes públicos, etc., que se deparou, em 1987 e 1988, à técnica local de serviço social (enquadrada no Centro Regional de Segurança Social do Porto), que tinha a seu cargo o atendimento das famílias das freguesias da Serra¹.

Ousando ir para além do seu trabalho convencional de acção social, procedeu, nessa altura, a um diagnóstico da situação das aldeias serranas do concelho de Amarante, com o apoio de uma associação de desenvolvimento e formação, ligada à Associação dos Municípios daquela região. Na sequência desse diagnóstico, foi

¹ Para o que se segue, cf. também AMARO (coord.) (1992), pp. 41-43.

apresentada uma candidatura ao Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza, o que permitiu iniciar, em 1990, o primeiro Projecto de Luta Contra a Pobreza na Serra da Aboboreira, intitulado «Desenvolvimento de Uma Comunidade Rural em Área de Montanha» e cobrindo as freguesias de Carvalho de Rei, São Simão (duas aldeias) e Bustelo (um lugar), com duração até final de 1994.

Nessa altura, constituiu-se uma instituição particular de solidariedade social, a Associação para o Desenvolvimento Comunitário de Amarante (Adesco), que apresentou uma segunda candidatura ao PNLCP, procurando dar sequência ao primeiro projecto, de que veio a resultar o «Projecto da Serra da Aboboreira», com início em 1994 e termo no final de 1999. A sua área de acção mais directa centrou-se nas localidades das freguesias já mencionadas e ainda em Jazente. Estas (e outras que se referirão adiante) intervenções na Serra da Aboboreira surgiram como tentativas de reforço das actividades económicas locais e, conseqüentemente, de fixação da população, sobretudo dos jovens, para além de procurarem respostas para necessidades sociais há muito sentidas pelos habitantes, nomeadamente as relativas à população idosa e às crianças.

7.2. Objectivos e princípios de acção

Situando-se na continuidade um do outro, pode-se dizer, de um modo geral, que os projectos da Serra da Aboboreira tiveram como **principais objectivos**:

- a) a criação de respostas a necessidades sociais básicas, na área da infância, da terceira idade, da saúde e da educação;
- b) o reforço de competências das populações locais, aumentando as suas habilitações escolares (combate ao analfabetismo, sobretudo de adultos), as suas qualificações profissionais (através da realização de cursos de formação profissional), e a sua informação sobre áreas fundamentais (como a saúde);
- c) a defesa e a valorização do património cultural e ambiental local;
- d) o reforço, viabilização e criação de actividades económicas que, sem pôr em causa o objectivo da alínea anterior, assegurassem rendimentos para os habitantes que desejavam permanecer nas suas terras e, se possível, atraíssem visitantes ou novos residentes;
- e) a fixação de população, sobretudo dos jovens, não só em conjugação com o objectivo anterior, mas também através de apoios à disponibilização de terrenos e à construção de casas e da melhoria das acessibilidades;
- f) a criação de um dinamismo permanente de desenvolvimento local, implicando as populações na autonomização das iniciativas entretanto surgidas (com a sua participação activa), com repercussões na melhoria sustentada das suas condições de vida, nas suas várias vertentes.

Dada a importância estratégica que, na formulação destes objectivos, assumiu a criação de uma dinâmica de desenvolvimento local, entendido como a promoção das capacidades e das iniciativas endógenas, constituíram-se como **princípios fundamentais de acção**:

- a integração e o enraizamento da equipa técnica e da entidade promotora do projecto na comunidade, levando-a a assumir-se como parte desta, inclusive fazendo da serra, não apenas o espaço de ocupação profissional (provisório, eventualmente), mas também de residência, e passando a participar na sua vida, em todos os seus aspectos;
- a promoção, entre a população, de uma atitude de apropriação, controlo e dinamização das diferentes iniciativas desenvolvidas, mobilizando, por exemplo, residentes locais para funções no projecto, na expectativa de um maior empenho e disponibilidade para a prossecução dos seus objectivos.

7.3. Principais etapas e acções realizadas

Os projectos de Luta Contra a Pobreza da Serra da Aboboreira, iniciados em 1990 e concluídos em final de 1999, tiveram portanto duas fases, correspondentes às duas candidaturas apresentadas e consequentes aprovações: 1990-1994 e 1994-1999. Em termos gerais, no conjunto, pode-se falar de quatro etapas fundamentais (com articulações e combinações entre si e, portanto, não estanques), em que se dividiram as várias acções desenvolvidas, a que corresponderam os quatro enfoques **predominantes** seguintes:

- organização de respostas às necessidades sociais básicas;
- reforço de competências da comunidade;
- criação e viabilização de actividades económicas locais;
- combate à desvitalização demográfica da serra.

Inicialmente definiu-se como prioritária a **criação de respostas às necessidades sociais** mais sentidas pela população, dado o seu isolamento geográfico e as tendências demográficas já assinaladas. Nesse sentido, foi concretizado um serviço de apoio domiciliário a idosos, que teve alguma resistência inicial (por estranheza relativamente a este tipo de solução, por parte de alguns idosos), mas que se tornou num dos serviços mais elogiados e requisitados, como se verá adiante.

Na mesma linha de preocupações, e dada a ausência de respostas em termos de apoio à infância (pelo facto de, estatisticamente, o número de crianças não justificar a abertura de um infantário), foi criado um Centro de Apoio à Criança, numa das freguesias, com várias actividades de integração pré-escolar, incluindo um jardim de infância, apoiando as crianças das várias aldeias e freguesias abarcadas

pelos projectos. Nesta fase realizaram-se também actividades de animação socio-cultural com as três escolas do 1º ciclo do ensino básico existentes na zona.

Para a população em geral, organizaram-se passeios e actividades culturais, merecendo destaque a revitalização das festas tradicionais locais, como forma de combater o isolamento social. Na mesma linha, assinala-se ainda a construção de um centro comunitário que serve de ponto de encontro e de convívio da população.

Todas estas acções tiveram em especial o apoio do Centro Regional de Segurança Social.

O **reforço de competências da comunidade** constituiu, como se referiu, outro dos objectivos principais dos projectos, tendo-se traduzido nas seguintes acções:

- quatro cursos de formação profissional (dois sobre apicultura e dois sobre ovinicultura), com 15 formandos cada, com o apoio dos serviços públicos regionais de agricultura;
- uma acção de formação para dinamizadores locais, que teve como principal objectivo apresentar aos jovens diferentes experiências de desenvolvimento local em meio rural, que em diversas zonas do país estavam a criar actividades económicas sustentáveis;
- diversas acções de informação e formação às famílias, no domínio da saúde e da prevenção de doenças, com a participação do Centro de Saúde;
- apoio aos cursos de alfabetização de adultos, organizados pelos serviços locais de Educação Recorrente (no âmbito do Ministério de Educação).

Outra etapa considerada fundamental foi a **criação e viabilização de actividades económicas locais** que, articuladas com o objectivo de valorização do património cultural e ambiental e de outros recursos da serra, contribuíssem para a fixação das populações, através da criação de empregos e do aumento de rendimentos.

Nesse âmbito, são de assinalar as seguintes iniciativas:

- constituição de três juntas de regantes (para administração conjunta dos recursos e equipamentos de rega), envolvendo 45 agricultores, com o apoio dos serviços regionais do Ministério da Agricultura;
- aquisição de 22 leitões e sua entrega gratuita a 22 produtores locais, para incentivo à produção artesanal de produtos de fumeiro para comercialização;
- aquisição de colmeias e sua entrega gratuita a 30 produtores locais, para incentivar a produção de mel;
- apoio à constituição de 17 actividades económicas independentes (por conta própria) nas várias aldeias, nos seguintes domínios: produção de mel (8); criação de ovinos e caprinos, tecelagem e costura (2 em cada); e rendas e bordados, produção de queijos e restauração (1 em cada);
- apoio à constituição de uma associação de apicultores da zona, para comercialização conjunta do mel e certificação da marca e da qualidade;

- criação de uma cooperativa de comercialização de produtos locais, que também se ocupa da sua divulgação e mostra;
- organização de uma feira anual de fumeiro, para divulgação e venda dos produtos locais deste sector, iniciativa que já atrai quase tanta gente à serra como o Rally de Portugal;
- promoção da Feira Mensal de Gado, que se tornou numa espécie de bolsa de valores para o gado, permitindo manter os produtores locais melhor informados sobre o valor dos seus produtos e, por isso, com maior capacidade de negociação face aos comerciantes de gado que, no passado, decidiam quase sem oposição os preços a praticar;
- apoio à apresentação de candidaturas ao programa comunitário Leader (para acções de desenvolvimento e revitalização das zonas rurais da UE), nas áreas do turismo rural, da animação dos circuitos turísticos na serra e do artesanato, de que já resultou a criação de duas unidades de turismo rural, por exemplo;
- levantamento de material etnográfico da zona para eventual constituição de um futuro ecomuseu, que também poderá atrair visitantes.

Finalmente, a etapa com desenvolvimento mais recente refere-se às acções dirigidas especificamente para **combater a desvitalização demográfica da serra da Abovoreira**.

Pode-se dizer que todas as actividades mencionadas também contribuíram para esse objectivo, na medida em que tiveram em vista:

- criar melhores condições de vida às populações residentes;
- valorizar as suas potencialidades (culturais, ambientais e económicas);
- aumentar o número de empregos e os rendimentos proporcionados pela economia local;
- atrair clientes e visitantes, para as várias iniciativas (nomeadamente feiras e ofertas turísticas).

Contudo, nos últimos anos tem-se investido mais fortemente numa estratégia de atracção e fixação de novos residentes, com o apoio das autarquias locais (nomeadamente de algumas juntas de freguesia), através de:

- Preparação de pequenos loteamentos em terrenos baldios, para **oferta** a indivíduos/famílias residentes nas aldeias da Serra (jovens casais, por exemplo) ou de lá originários (mas actualmente residentes fora, nomeadamente os que estejam em cidades vizinhas como Porto e Amarante, ou que tenham emigrado para o estrangeiro e queiram regressar). A oferta é condicionada a construírem aí as suas habitações principais no prazo de dois anos, voltando, no caso contrário, os lotes à posse da junta de freguesia (daí a opção pela oferta e não pela venda, ainda que a preços simbólicos).

- Incentivo à fixação na zona de outros indivíduos/famílias residentes em cidades próximas e que tenham uma motivação para se fixarem em zonas rurais, mais tranquilas e menos poluídas, proporcionando-lhes a **venda** de terrenos a **preços baixos**, desde que se destinem à construção de habitações principais.
- Melhoria das acessibilidades (estradas e caminhos) da serra.

7.4. Opções metodológicas e condições de realização

Ao longo dos projectos de Luta Contra a Pobreza da Serra da Aboboreira foram utilizadas várias metodologias de trabalho (assumidas de início, adoptadas no seu decurso ou detectadas posteriormente) que procuraram dar concretização aos princípios de acção mencionadas em 7.2., e que logicamente influenciaram as acções realizadas e os seus resultados. Destacam-se a seguir as mais importantes.

a) Uma das preocupações mais insistentes dos projectos (sobretudo na segunda fase) foi a do **enraizamento da equipa técnica e da entidade promotora**, de forma a serem aceites pelas comunidades locais e, desse modo, conhecerem os seus problemas (diagnóstico) e discutirem os seus projectos e ideias (planeamento) **a partir de dentro**. Esta metodologia foi levada à prática incentivando-se os técnicos a morar na Serra, pelo menos enquanto estivessem ali a trabalhar, e recrutando elementos locais, sempre que possível, para as actividades.

b) Este contacto contínuo e directo com as populações permitiu, por outro lado, utilizar uma **metodologia de investigação-acção quase informal**, ou seja:

- antecedendo cada acção de uma auscultação às comunidades a envolver e levantamento das suas opiniões e sugestões, de modo a que ela resultasse das necessidades e das potencialidades locais (a Feira Mensal de Gado surgiu exactamente desta forma);
- avaliando continuamente as acções realizadas, de forma a corrigi-las ou reorientá-las, sempre que necessário (os horários das acções de formação tiveram de ser, por exemplo, alterados, de forma a adequarem-se aos ritmos e épocas das actividades agrícolas).

A **avaliação** era feita normalmente de um modo informal, pela própria equipa e pelas populações envolvidas, sendo no entanto de assinalar que a passagem, pelo segundo projecto, de duas estagiárias de Sociologia permitiu uma sistematização avaliativa, de natureza exógena, que foi considerada de grande utilidade e fazendo falta no resto do tempo. Uma das críticas assinaladas pela Adesco em relação ao PNLCP refere-se à ausência de um sistema de avaliação rigoroso e prolongado no

tempo que, por parte dos Comissariados, complete a habitual fiscalização financeira e administrativa, e permita acompanhar os seus impactos, mesmo para além do seu termo.

c) A adopção dos processos referidos anteriormente permitiu pôr em prática uma **metodologia de flexibilização e adaptabilidade permanentes do planeamento das actividades**: as avaliações realizadas conduziram, muitas vezes, a alterações e reajustamentos nas acções desenvolvidas, flexibilizando o respectivo planeamento (em termos da definição de objectivos, concretização de actividades e sua calendarização, mobilização de recursos, etc.) e adaptando-as constantemente à evolução das necessidades e sugestões detectadas ou expressas pela população.

d) Por outro lado, e na mesma sequência, nalguns casos, o lançamento de determinadas actividades, pelas resistências, inércias e desconhecimento iniciais, levaram à necessidade de utilizar **pedagogias de sensibilização, esclarecimento e informação**, como forma de mostrar as suas vantagens. Foi o que se passou com:

- o apoio domiciliário a idosos, que se tornou muito apreciado, após as primeiras resistências;
- o Jardim de Infância, que inicialmente era visto negativamente como uma «guarda» de crianças e, após um trabalho de sensibilização, foi valorizado como espaço de socialização positiva e de intervenção pedagógica;
- o prolongamento em casa de hábitos de higiene e de alimentação introduzidos no Centro de Apoio à Criança, após informação às famílias.

e) Ainda na mesma linha das opções já assinaladas, houve sempre a preocupação de promover a **apropriação, controlo e dinamização das diferentes iniciativas por parte da população**, ou seja de incentivar a sua **participação**. Procurou-se, deste modo, que as comunidades locais assumissem as respostas aos seus problemas e que as diversas actividades se autonomizassem dos programas que as iniciaram e financiaram. De certa forma isso aconteceu com as duas principais feiras mencionadas acima e pretende-se que venha a acontecer com o Centro Comunitário, de modo a torná-lo num espaço verdadeiramente comunitário (com alargamento do seu horário e dinamização das suas actividades), em vez de um posto a que se recorre à procura de serviços.

Contudo, a efectiva participação da população encontra sempre obstáculos sérios, dada a ausência em geral de uma **cultura participativa** e as consequentes inércias e passividades (cf. Parte IV), normalmente agravadas nos meios rurais, sobretudo de maior isolamento, como é o caso da serra da Aboboreira.

f) O **trabalho em parceria** foi outra das metodologias explicitadas nos projectos, com o envolvimento das autarquias locais (câmara municipal e juntas de freguesia), Centro de Saúde, Centro de Emprego e Centro Regional de Segurança Social, além

da própria Adesco – associação de desenvolvimento comunitário, sem fins lucrativos, constituída no início da segunda fase. Foram contudo mais articulações pontuais e episódicas de actividades e recursos do que parcerias sistemáticas e contínuas, até porque, nalguns casos, as parcerias surgiram mais por obrigação ou para efeitos de captação de recursos do que por convicção.

As regras e procedimentos burocráticos de alguns parceiros da administração pública também não facilitaram o trabalho, bem como o espírito de concorrência ou de luta pelo protagonismo entre alguns deles (como, por vezes, aconteceu com as autarquias locais, até por razões eleitorais). Mais positivas e dinâmicas foram as colaborações existentes entre a Adesco, o Centro Regional de Segurança Social e algumas juntas de freguesia. Saliente-se também o apoio recebido, em certas acções, dos serviços regionais do Ministério da Agricultura, dos serviços locais do Ensino Recorrente (Ministério da Educação) e de uma associação de desenvolvimento e formação ligada à associação de municípios da zona.

g) Os projectos souberam também beneficiar da **articulação com outros programas e financiamentos**, nomeadamente mobilizando recursos financeiros de várias origens, para reforço de certas actividades:

- PEDAP (Programa Específico para o Desenvolvimento da Agricultura Portuguesa), da responsabilidade do Ministério da Agricultura, no que se referiu, por exemplo, à realização de acções de formação profissional sobre agricultura e ovinicultura e à constituição de juntas de regantes;
- Leader (iniciativa comunitária para dinamização de acções de desenvolvimento em meio rural), que permitiu a criação de unidades de turismo rural, a animação de circuitos turísticos na serra e o apoio a algumas formas de artesanato local;
- Integrar (programa co-financiado pelo Fundo Social Europeu para integração de grupos sociais desfavorecidos), que apoiou financeiramente a construção de equipamentos sociais para a infância e a juventude e a realização de algumas das suas actividades;
- Iniciativa Comunitária Emprego (Eixo Youthstart) e programa nacional das Escolas-Oficinas do Mercado Social de Emprego, para viabilização de acções de formação destinadas a indivíduos com dificuldades de inserção no mercado de trabalho, nas áreas referidas no ponto 7.3., ligadas à agricultura e ao desenvolvimento rural.

h) Elemento preponderante nas estratégias de acção dos projectos foi, sem dúvida, a utilização de uma metodologia de **dinamização de actividades económicas**, como base para um desenvolvimento sustentável das comunidades abrangidas. Nesse sentido, foram apoiadas, como se viu, várias actividades económicas tradicionais e novas e diversas iniciativas de divulgação, comercialização e certificação dos produtos locais, para além de se terem organizado algumas acções de formação.

i) Para concretizar as opções metodológicas indicadas, a equipa técnica assumiu, na segunda fase, necessariamente uma **composição interdisciplinar**, com um técnico de cada uma das seguintes áreas disciplinares: ciências sociais, animação cultural (a tempo parcial) e gestão agrária.

Contudo, dada a articulação do projecto com outras intervenções nas mesmas freguesias, foi possível mobilizar outros recursos humanos contratados por outros programas (e vice-versa). Além disso, a lógica de selecção dos técnicos não se baseou numa análise curricular dos candidatos, mas sobretudo na apresentação, por estes, do «seu projecto» para a zona, o que tornou mais provável o seu empenhamento.

Os «ingredientes» metodológicos mencionados resumiram-se, afinal, na opção estratégica nuclear de todas as intervenções na serra da Aboboreira: criar uma lógica continuada de **Desenvolvimento Local**, integrando as várias dimensões (sociais, económicas, culturais, ambientais e políticas) do bem-estar das comunidades locais.

7.5. Principais resultados obtidos

Em relação aos resultados obtidos, há vários **aspectos positivos** a assinalar. No que diz respeito à intervenção junto da população idosa, importa referir que, no processo de implantação do serviço de apoio domiciliário, foi necessário, como já mencionado, realizar algumas acções de sensibilização, que demonstrassem à população quais os benefícios que poderiam retirar do recurso a tal serviço, após o que esta iniciativa se tornou uma das mais valorizadas. Ainda no que se prende com este grupo de população, destaque-se também a importância de que se revestiu a construção do Centro Comunitário, onde muitos indivíduos passam hoje as tardes a jogar às cartas.

No que respeita aos resultados das acções dirigidas às camadas etárias mais jovens, importa destacar a mais-valia que constituiu a criação do Centro de Apoio à Criança. Hoje, este Centro já não consegue dar resposta à procura, razão pela qual começa a ser equacionada a necessidade da sua transferência para um espaço maior. No entanto, e à semelhança da iniciativa de apoio domiciliário, também foi neste caso necessário sensibilizar as mães e famílias para a dimensão pedagógica deste equipamento, devido às conotações negativas que lhe atribuíam (de simples «guarda» de crianças). No âmbito desta última iniciativa, é ainda de destacar a introdução de alguns hábitos alimentares e de higiene que, por intermédio das crianças e de um trabalho com as famílias, passaram a ser sistematicamente adoptados.

Como resultados positivos salientam-se também os impactos produzidos pela criação de ambas as feiras: a Feira Anual de Fumeiro, que contribui actualmente para o desenvolvimento local da Serra, pela valorização dos produtos locais e pelo

crescente número de pessoas que todos os anos atrai a esta zona; e a Feira Mensal de Gado, que permitiu a consciencialização dos produtores sobre o valor do seu gado, criando, como já foi referido, uma espécie de bolsa de valores, que evita a exploração que anteriormente se verificava por parte dos negociantes. Ambas as feiras continuam a funcionar, para além do termo do projecto, tendo sido apropriadas pela comunidade, que tem assegurado a sua realização.

Reforçando o desenvolvimento local deste território, recorde-se ainda que, incentivadas pelo projecto, foram criadas duas casas de turismo rural e está a ser levado a cabo um processo de loteamento que, pelas suas características (já anteriormente referidas), se prevê que venha a trazer novos residentes à serra, fazendo regressar indivíduos e famílias naturais das suas freguesias.

No que se refere ao trabalho com os jovens, ainda não atingiu os resultados pretendidos, pois a falta de outros incentivos económicos na serra acaba por levar a que, quando surge a primeira oportunidade, esta camada da população saia para paragens onde as oportunidades de dispor de melhores condições de vida sejam mais evidentes. Assim, não se pode considerar que a intervenção do projecto tenha conseguido, de modo determinante, fixar os jovens na serra, muito embora para este aparente «insucesso» contribua a inexistência de uma estrutura de apoio ao emprego mais dinâmica que a possibilitada pelo Centro de Emprego. Pode-se, contudo, destacar a integração de algumas jovens no trabalho da associação, situação que, em virtude da sua pertença à serra, contribuiu de forma importante para o melhor funcionamento das outras iniciativas do projecto.

Ainda no capítulo dos **resultados menos positivos**, é de assinalar a dificuldade em conseguir promover, entre a população local, uma produção mais sistemática de fumeiro para comercialização, sector que, pela sua qualidade potencial, poderia constituir uma oportunidade de criar um importante mercado económico local.

Assinale-se também, como aspecto menos conseguido, as já referidas insuficiências nas relações de parceria, nomeadamente ao nível das autarquias locais, que por vezes disputam com as associações intervenções na comunidade, numa procura de protagonismo face à população, em lugar de as apoiarem e de fomentarem estratégias de actuação conjuntas. Houve também, nalguns casos, falta de articulação entre diferentes serviços públicos, levando à sobreposição de actividades, com o conseqüente desperdício de recursos.

A deficiente cultura participativa das populações pode explicar algumas limitações no seu envolvimento no projecto, apesar de alguns resultados interessantes na apropriação, por parte da comunidade, das feiras locais. Tal pode, no entanto, vir a verificar-se por parte de apenas alguns grupos ou indivíduos, viabilizando tentações de protagonismo excessivo. Nesse sentido, parece fundamental investir persistentemente em acções de educação para a cidadania.

Para finalizar, é ainda de destacar a importância que, para a Adesco, teve o projecto de Luta Contra a Pobreza desenvolvido, pois foi ele que constituiu o arranque da associação e possibilitou a materialização de algumas iniciativas, como a construção do Centro Comunitário, que funcionou como veículo privilegiado

para dar, institucionalmente, visibilidade à acção da Associação. Paralelamente, e mais do que o financiamento possibilitado, a intervenção ao abrigo do Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza, funcionou como o «motor de arranque» de uma série de iniciativas visando o desenvolvimento da Serra da Aboboreira.

A falta de um processo de avaliação mais sistemático e formal impediu, no entanto, uma melhor apropriação destes resultados, por parte da associação e da comunidade.

7.6. *Perspectivas pós-projecto*

O projecto da Aboboreira terminou em 1999, mas a sua intervenção naquele espaço geográfico ganhou raízes, sendo previsível que, com a continuação de outras intervenções, maiores sejam os seus frutos. Os equipamentos construídos vêm assegurada a sua continuidade pelos acordos estabelecidos com o Centro Regional de Segurança Social, entidade responsável pelas primeiras intervenções naquele território. Algumas receitas, provenientes do seu próprio funcionamento, podem por outro lado ajudar a assegurar a respectiva viabilidade, como é nomeadamente o caso do Centro Comunitário. As feiras, outras das actividades encetadas no âmbito desta intervenção, são agora geridas pela população.

Na sequência das iniciativas fomentadas pelos projectos da serra da Aboboreira, assiste-se, neste momento, ao início de um processo de loteamento que, pelos métodos já referidos, procura fixar e trazer habitantes para as freguesias da Serra. Esta preocupação por parte do poder local, com o objectivo de inverter a desertificação daquela zona, é já um dos principais resultados daqueles projectos, uma vez que traduz uma maior sensibilização destas entidades e faz parte da definição de novas estratégias em prol do Desenvolvimento Local.

Novas iniciativas continuam contudo a emergir: perspectiva-se, e ainda sob orientação da Adesco, que a cooperativa criada no âmbito do projecto possa, por si, começar a rentabilizar a actividade de fumeiro, procurando, deste modo, demonstrar à população as vantagens económicas que lhe podem estar associadas. No âmbito desta nova iniciativa, equaciona-se a hipótese de criação de uma rede de produtores, a quem a cooperativa comprará os porcos para a produção do seu fumeiro.

Para além destas intervenções na serra da Aboboreira, surge agora a ideia, por parte da Adesco, de promover uma operação mais abrangente, envolvendo cerca de 20 freguesias, fundamentalmente para financiamento de alguns estudos, numa perspectiva de suscitar iniciativas inovadoras em meio rural de montanha:

- a) Por um lado, torna-se pertinente actualizar alguns dados de caracterização da zona, dado que a informação de base assenta nos Censos de 1991, que, para além da desactualização inevitável, ainda não reflectem os resultados da introdução de medidas como o Rendimento Mínimo Garantido ou de outros

projectos possibilitados pelos fundos estruturais comunitários ou por programas nacionais.

- b)** Em segundo lugar, é fundamental estudar as oportunidades de criação de empregos e de iniciativas económicas no meio rural e de montanha, para gente não qualificada: por exemplo, ao nível da manutenção de caminhos, ribeiros e regadios tradicionais, de limpeza do património, ou ainda da formação de jardineiros do ambiente, entre outras possíveis actividades ou ocupações em diferentes tarefas de interesse comunitário, não esquecendo a possibilidade de rentabilização dos produtos locais, como o artesanato.
- c)** Por último, com os estudos a realizar pretende-se detectar as necessidades de formação na agricultura e no meio rural, em áreas tradicionais ou completamente novas e complementares daquelas.

Capítulo 8 – Projecto Educação para o Desenvolvimento de São Torcato

8.1. *Origem e contexto geográfico e social*

Este projecto localiza-se no nordeste rural do concelho de Guimarães, no distrito de Braga, na Região Norte de Portugal (ainda na área de influência do Litoral). Embora o concelho de Guimarães seja, há muito, caracterizado pela presença de várias indústrias, as freguesias abarcadas pelo projecto localizavam-se na sua zona mais rural, com uma forte presença histórica da agricultura tradicional.

Contudo, nas últimas décadas assistiu-se a um significativo processo de industrialização, tendo surgido naquelas freguesias várias fábricas, principalmente de têxteis, confecções e calçado. Trata-se de indústrias baseadas na utilização intensiva de mão-de-obra barata e desqualificada (sobretudo jovens e mulheres), produzindo normalmente para exportação, muitas vezes de um modo subordinado a grandes empresas transnacionais ou aos comerciantes exportadores.

Deste modo, a situação alterou-se substancialmente naquela zona do concelho, passando a ser a condição operária fabril a situação mais frequente de inserção profissional entre os residentes. No entanto, nem por isso diminuiu a presença da pequena agricultura de subsistência, que (a par, por vezes, do pequeno comércio) se manteve como fonte de rendimento fundamental complementar da actividade profissional principal, dados os baixos salários obtidos.

Esta é uma situação típica daquela região do país e funda-se em factores socioculturais muito enraizados, de que fazem parte o forte peso da pequena propriedade agrícola (minifúndio), a tradição da produção e da organização familiares e a dispersão no espaço dos processos de urbanização e industrialização, em compatibilização com a permanência de pequenos quintais e terrenos agrícolas (aquilo a que se convencionou chamar de urbanização e industrialização difusas).

Este quadro sociocultural de pluriactividade é, naturalmente, o mais favorável ao tipo de indústrias referidas, pois permite aos empregadores pagar salários baixos e dispor de uma mão-de-obra abundante e pouco reivindicativa. Não é, por isso, de estranhar que aquela região seja, de há muito, uma das mais visadas nos processos de deslocalização/relocalização industrial das empresas transnacionais e nacionais, que operam nestes ramos industriais de exportação, em busca de factores de competitividade baseados na mão-de-obra barata e na redução de custos (incluindo os indirectos, sociais e ambientais).

Também relacionados com as características socioculturais indicadas, verificam-se índices de insucesso escolar e de abandono precoce da escola acima da média nacional, junto da população infantil e juvenil, dado que há um estímulo

e uma necessidade familiares de pôr rapidamente a «render» as capacidades de trabalho dessas crianças, adolescentes e jovens. Há mesmo um ditado popular que diz que «o trabalho da criança é pouco, mas quem não o aproveita é louco».

Essa necessidade e tradição cultural, associadas à ausência de alternativas de aprendizagem de outras competências escolares e/ou profissionais, mais atraentes do que as proporcionadas pelo sistema formal de ensino, estimulavam portanto inserções muito precoces (trabalho infantil) e precárias no mercado de trabalho, incluindo o que é exercido no domicílio, enredado numa teia complexa de sub-contratações e de formas económicas diversas, muitas delas subterrâneas.

Este quadro de grande vulnerabilidade social ampliou os efeitos dos processos de reestruturação industrial, que ocorreram na zona, sobretudo na década de 80, em resultado da abertura dos mercados e da mundialização das trocas e da conseqüente concorrência de países dispendo de mão-de-obra ainda mais barata (como os do Sudoeste asiático). Como conseqüência, e apesar das compensações proporcionadas pela agricultura de subsistência e pelos pequenos comércios locais (gerando aliás, normalmente, baixos rendimentos), começaram a detectar-se vários problemas sociais, aumentando significativamente o número de desempregados de longa duração, bem como as situações de precariedade no mercado de trabalho, numa população já de si fragilizada pelas características descritas.

Simultaneamente, verificava-se a inexistência ou insuficiência de respostas sociais às situações descritas e a outras a elas associadas, quer ao nível de equipamentos e serviços, sobretudo de apoio à infância, às famílias e aos grupos da terceira idade, quer ao nível da formação profissional e da criação de empregos alternativos. Por outro lado, completava este quadro uma crescente degradação ambiental, em resultado de uma total ausência de preocupações nesse domínio, por parte dos empresários locais (para mais em indústrias altamente poluentes, nomeadamente para os cursos de água, como as têxteis e a do calçado), a que acrescia a falta de uma legislação eficaz.

Foi perante estas situações, em que os casos de pobreza e exclusão social se multiplicavam e agravavam, que os técnicos locais de acção social (dependentes do Centro Regional de Segurança Social de Braga), conjuntamente com a Câmara Municipal de Guimarães, resolveram apresentar uma candidatura ao Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza – Região Norte, de que veio a nascer o «Projecto Educação para o Desenvolvimento», com início em 1988. Abarcou, no princípio, três freguesias (Gominhães, Gonça e São Torcato) na zona nordeste do concelho de Guimarães, vindo posteriormente a alargar-se, abrangendo, a partir de 1991, 16 freguesias. Prolongou-se até 1999. Dado que muitas das suas actividades mais divulgadas se desenvolveram a partir da freguesia de São Torcato, é por vezes conhecido pelo «Projecto de São Torcato».

Sendo o objectivo principal a procura de respostas para os problemas da pobreza e da exclusão social existentes nas freguesias abrangidas, a opção central do projecto foi fazê-lo a partir da área da educação, como a própria designação su-

gere, dados os problemas de analfabetismo, abandono precoce da escola, insucesso escolar e baixas qualificações, já mencionados, e que foram considerados como estando na origem de muitos outros.

8.2. Objectivos e princípios de acção

Os objectivos e os princípios orientadores das acções do Projecto Educação para o Desenvolvimento foram evoluindo ao longo dos 11 anos da sua duração (1988-1999). Assim, o objectivo mais imediato e urgente de inverter o processo de empobrecimento e exclusão social de algumas famílias veio a incluir o da prevenção de situações desse tipo, convertendo-se progressivamente no de **promoção de um Desenvolvimento Integrado, participado e auto-sustentado de base local**, sendo a **educação** considerada o vector estratégico de todo o processo. Pode-se por isso dizer que, genericamente, os **objectivos mais importantes** do projecto se centraram:

- a) na promoção do desenvolvimento local das freguesias abrangidas, como o melhor método de diminuir e prevenir a pobreza e a exclusão social, através da valorização dos recursos endógenos;
- b) e, por isso, no reforço das competências associativas e educativas dos indivíduos nelas residentes, entendidos como sujeitos do seu próprio processo de emancipação e desenvolvimento, reconhecendo a importância da informação e da disponibilização de recursos formativos e educativos.

Destes objectivos decorreram os seguintes **princípios de acção**, utilizando-se as designações adoptadas pelo projecto, explicadas no ponto 8.4., na referência às correspondentes opções metodológicas:

- **princípio de endogeneidade**, pelo qual se procurou desenvolver na comunidade capacidades de diagnóstico das suas necessidades, de definição e construção das soluções e de organização e direcção das actividades;
- **princípio da promoção do Desenvolvimento Integrado**, com a contínua articulação das dimensões culturais, económicas e sociais da vida em sociedade;
- **princípio da interdisciplinaridade orgânica e metodológica**, privilegiando a construção de parcerias entre instituições, serviços públicos, associações e organizações não governamentais e a utilização metodológica de saberes disciplinares de diferentes proveniências;
- **princípio da articulação múltipla**, procurando conjugar os apoios de diferentes iniciativas, projectos e programas, numa multiplicação dos seus impactos e efeitos;
- **princípio da investigação participante**, através da qual a realização das diferentes iniciativas foi objecto de um processo contínuo de monitorização e de avaliação formativa.

8.3. Principais etapas e acções realizadas

Pode-se considerar a existência de três grandes fases na vida do Projecto Educação para o Desenvolvimento, delimitadas temporalmente da seguinte forma: 1988-1991, 1991-1993 e 1994-1999. A **primeira** correspondeu a tempos de aprendizagem destes processos, uma vez que esta experiência foi, de certo modo, pioneira enquanto projecto de luta contra a pobreza, não só por ter sido dos primeiros a serem desenvolvidos neste domínio, mas também por ser uma iniciativa partilhada por duas entidades públicas – o Centro Regional de Segurança Social (administração pública central) e a Câmara Municipal de Guimarães (administração pública local). Foi também marcada por uma aproximação à população e aos serviços a implicar num processo de desenvolvimento local integrado e sustentado. Caracterizou-se, essencialmente, por desenvolver estratégias em duas direcções distintas:

- realização de **actividades de apoio à infância**, como forma de dar resposta às carências sentidas ao nível dos equipamentos e serviços;
- **sensibilização de organizações e entidades públicas e privadas** que pudessem, através das suas acções, concorrer para os mesmos objectivos, ou seja, a melhoria das condições de vida das populações.

A **segunda fase** decorreu entre 1991 e 1993, ainda sob a promoção, em parceria, das duas entidades já referidas, tendo-se alargado o seu âmbito territorial, como já foi indicado, passando a abranger 16 freguesias do concelho: Aباção, Arosa, Atães, Calvos, Castelões, Cerzedo, Gémeos, Gominhões, Gonça, Mesão, Pencilo, Rendufe, São Lourenço, São Torcato, Selho e Vila Nova de Infantas. Para além do âmbito geográfico, foram também alargadas as actividades realizadas, passando a incluir os **jovens e os idosos** (apoio domiciliário), para quem os equipamentos e serviços eram inexistentes ou insuficientes.

Promoveram-se, nesta fase, mais iniciativas de carácter lúdico-culturais para crianças e jovens, com vista a fazer diminuir as taxas de insucesso e abandono escolar e a aumentar as suas competências em várias áreas (culturais, artísticas, tecnológicas, etc.). Verificou-se também a **consolidação das parcerias** que já vinham sendo desenvolvidas, reforçando o carácter integrado da intervenção. Desta fase resultou ainda a criação, em 1994, de uma instituição de solidariedade social, a Associação para o Desenvolvimento das Comunidades Locais, que veio a tornar-se a entidade promotora do projecto durante a última fase (1994-1999), libertando-o do peso institucional inicial.

Na **terceira fase**, o projecto consolidou a sua natureza local (pela criação da associação já referida) e alargou as suas áreas de intervenção, integrando o **apoio às famílias e à dinamização de actividades económicas**, para além de ter continuado e reforçado as iniciais, nos domínios da formação, educação, informação e cultura (com crianças, jovens e adultos) e da acção social (com os idosos).

As principais acções desenvolvidas ao longo das três fases referidas podem dividir-se em quatro domínios (crianças e jovens; apoio às famílias; idosos; e economia local), com ênfases diferentes na várias fases, como se indicou, destacando-se naturalmente as que se relacionam com a opção estratégica do projecto, ou seja, intervenção nas áreas da educação e do trabalho com crianças e jovens, que permaneceram durante todo o período considerado.

a) No domínio da educação e do trabalho com crianças e jovens (desde o início):

- desenvolvimento de acções de educação recorrente e extra-escolar, incluindo cursos de alfabetização para jovens e adultos, combinados com acções de formação pré-profissional e profissional em áreas muito diversas: bordado regional de Guimarães, modelismo, afinação de máquinas de corte e costura, confecção e preparação de alimentos, afinação de máquinas de calçado, mecânica de automóveis, electricidade, informática, multimédia, construção civil, prestação de cuidados à infância, educação para a saúde, etc.;
- criação de uma hemeroteca-mediateca educativa, para disponibilização de material informativo (livros, jornais e revistas) e didáctico (em suporte de cd-rom) e equipamento audiovisual e informático, para apoio a acções educativas, servindo ainda como local de realização de debates, exposições e acções de formação;
- constituição de um Centro de Recursos, para apoio e informação às instituições e agentes que desenvolvem actividades no âmbito do projecto ou com elas relacionadas (escolas, jardins de infância, juntas de freguesia e associações, entre outras), para além de ser um espaço de funcionamento de *ateliers* de expressões lúdicas e culturais (dramáticas, plásticas, musicais, etc.);
- criação de um centro de animação, numa das freguesias, para crianças e jovens, destinado a actividades de tempos livres, com biblioteca, vídeo, cinema, informática, histórias e contos, exposições, expressão plástica, etc.;
- organização de um projecto de animação lúdica e cultural (Projecto Ludonima), para proporcionar, sobretudo às crianças mais carenciadas dos meios rurais de outras freguesias, o acesso às seguintes actividades: expressão plástica (desenho, pintura e modelagem); expressão dramática (jogos de exploração do corpo, da voz, do espaço, dos objectos e da linguagem verbal e gestual); expressão musical (voz e instrumentos); passeios, visitas de estudo e colónias de férias;
- realização de Jornadas da Juventude e Teatro, incluindo espectáculos teatrais, provas desportivas, actuações musicais, passeios pedestres e de bicicleta, desportos radicais, exposições, debates e mesas redondas, oficinas de artes plásticas, edição de livros, etc., para apresentação e troca de saberes e experiências;
- criação de um Centro de Acolhimento para Crianças e Jovens desprovidos de um ambiente familiar saudável.

b) No domínio do apoio às famílias (desde o início, mas sobretudo na terceira fase):

- Constituição de um Gabinete de Acompanhamento e Apoio a Famílias, para detecção e acompanhamento de famílias e crianças em situação de risco de exclusão social, compreendendo duas áreas de intervenção: escolar e psicossocial.

c) No domínio de apoio a idosos (a partir da segunda fase):

- Criação de um serviço de apoio domiciliário nas várias freguesias.

d) No domínio da dinamização da economia local (a partir da terceira fase):

- Organização, a partir de 1994, de uma feira anual, a Feira da Terra, para exposição, promoção e venda de produtos locais, sobretudo agrícolas e artesanais.

8.4. Opções metodológicas e condições de realização

Dadas as características e os objectivos já referidos do Projecto Educação para o Desenvolvimento, várias foram as metodologias de acção adoptadas, ao longo do seu percurso, muitas vezes de forma conjugada, **correspondendo à concretização dos princípios de acção mencionados no ponto 8.2.** Referem-se, de seguida, as que condicionaram mais fortemente a sua concretização e os seus resultados.

a) Antes de mais deve-se referir que a **educação** foi, como se disse, o vector estratégico das intervenções do projecto, considerando que a resposta aos problemas de pobreza e exclusão social assenta fundamentalmente na emancipação e desenvolvimento dos próprios excluídos, através do reforço da sua consciencialização e das suas competências, ou seja, do seu «poder» como cidadãos, no sentido mais amplo do termo («empowerment»). Nesse sentido, a **educação de adultos** foi, tomando como referência Paulo Freire (e a sua «pedagogia do oprimido»), uma das metodologias usadas para promoção das populações e do seu desenvolvimento (local), pelo que várias das acções realizadas foram centradas nessa lógica (cf. ponto 8.3.).

b) Daí decorrer a utilização de metodologias inerentes ao princípio estratégico, já enunciado, da **endogeneidade**, ou seja, do incentivo às formas de autodiagnóstico e de autonomização das respostas, por parte da própria comunidade. Esta prioridade às dinâmicas endógenas pressupõe o reforço das lógicas associativas e de base comunitária, segundo uma perspectiva de **Desenvolvimento Local**.

Em consequência, privilegiaram-se metodologias de incentivo à **participação**, com a utilização de formas de auscultação directa das populações, para expressão

das suas necessidades e aspirações, implicando uma grande **proximidade** e «cumplidade» (inclusive afectiva) entre os técnicos e a comunidade e o seu envolvimento nas actividades realizadas: discutiu-se sempre directamente com os interessados a organização de iniciativas, bem como a sua avaliação, através de uma relação informal e contínua com as pessoas residentes nas freguesias e com as que participavam nas diferentes actividades organizadas no âmbito do projecto. Muitas vezes, no entanto, essa participação não significou mais do que uma boa adesão às propostas dos técnicos, e não uma capacidade própria para propor e organizar soluções, devido, nomeadamente, à ausência de hábitos de protagonismo activo nestas comunidades.

c) Procurou-se também pôr em prática metodologias de **Desenvolvimento Integrado**, conjugando:

- actividades de várias áreas (educação, cultura, recreio, acção social e economia), como se pode constatar da indicação das acções realizadas, embora com um peso estratégico forte das educativas e formativas;
- vários grupos etários (das crianças aos idosos, passando pelos jovens e adultos), com um claro acento tónico nos estratos mais novos;
- recursos e perspectivas de várias instituições e organizações de base ou intervenção local (cf. alínea seguinte);
- saberes e competências de várias áreas disciplinares, como decorre em particular da descrição das actividades desenvolvidas para as crianças e os jovens (cf. alínea seguinte);
- proximidade e convivialidade (mais informais), por um lado, e competência e profissionalismo (mais formais), por outro, nas relações entre os técnicos e as populações, como já se referiu.

Nem sempre os resultados corresponderam a estas intenções, mas é importante ter em conta que estas (novas) metodologias encontram muitas resistências culturais, profissionais e institucionais, instaladas há muito, necessitando de tempo para frutificarem.

d) Quanto ao princípio da **interdisciplinaridade orgânica e metodológica**, teve como principal pilar o **trabalho em parceria**, uma vez que a mobilização de diferentes instituições, organizações e serviços, para articulação de actividades e recursos, foi uma das opções mais desejadas e prosseguidas desde o início (cf. ponto 8.3.). Também a estratégia de desenvolvimento integrado assentou, em grande parte, neste pilar, como se viu.

Dada a natureza do projecto, foram três os parceiros com maior envolvimento desde o princípio das acções: Centro Regional de Segurança Social, Câmara Municipal de Guimarães e Direcção Regional de Educação do Norte. A partir de

1994, a Associação para o Desenvolvimento das Comunidades Locais tornou-se a entidade promotora e, portanto, um dos seus principais parceiros. Foram, contudo, muito mais as instituições envolvidas nas várias acções, destacando-se as seguintes: juntas de freguesia; escolas locais; serviços públicos locais e regionais das áreas da juventude, agricultura, emprego, formação profissional, saúde e protecção de menores; associações locais de vários tipos, nomeadamente de cariz social, recreativo e cultural; rádios locais e outros meios de comunicação social locais; pequenas e médias empresas do concelho; institutos universitários.

As várias acções, bem como a sua continuidade (cf. ponto 8. 6.), só foram possíveis com uma extensa rede de apoios de diverso tipo, embora muitos deles tenham sido episódicos. Ficou contudo uma experiência de articulação, que criou novos hábitos de acção conjunta e que se traduz, por exemplo, no reconhecimento do Centro de Recursos como uma estrutura de interesse e utilização comum. O princípio de acção acima referido implicou também a articulação metodológica, na realização das actividades, de saberes e competências de várias origens disciplinares, disponibilizados pelos diferentes parceiros, como se infere da descrição feita no ponto 8.3.

e) Importante para a mobilização de recursos e para a realização das acções foi também a aplicação metodológica correspondente ao chamado princípio estratégico da **articulação múltipla**, complementando o enquadramento decorrente do PNLCP, não só com os apoios (financeiros, técnicos ou em serviços, humanos, informativos e de conhecimento) das várias instituições mencionadas, como também com os provenientes de programas e iniciativas nacionais ou da UE, e cruzando e articulando as várias actividades. Destes últimos, assinalam-se os seguintes:

- **programas nacionais:** para actividades com crianças (programa Ser Criança), para acções de formação profissional (Programa Formação Profissional Especial), para reforço do Centro de Recursos (apoios em recursos educativos e formativos) e para os grupos mais excluídos (programa do Rendimento Mínimo Garantido);
- **programas co-financiados pela UE:** grupos sociais desfavorecidos (programa ntegrar) e acções de formação profissional para indivíduos com baixos níveis de escolaridade (Iniciativa Comunitária Emprego/Adapt).

f) Finalmente, a opção por uma metodologia de **investigação-acção participante** ao longo de todo o projecto foi, desde sempre, claramente afirmada e assumida. Assentou fundamentalmente:

- em processos contínuos de auto-avaliação e de monitorização das acções, por parte das equipas técnicas;
- na participação da população nesses processos, de uma maneira informal ou através de reuniões;

- nas parcerias estabelecidas com o Instituto de Estudos da Criança da universidade da região e com um instituto universitário do Porto, com o objectivo de promover projectos de investigação e de avaliação sobre as actividades desenvolvidas pelo projecto, nomeadamente nas áreas da educação, da infância em geral e da formação profissional;
- na utilização de todos esses elementos para efeitos de formação dos técnicos e de reajustamentos a operar nas orientações e nas actividades do projecto.

A avaliação, com estas componentes de investigação e de formação, e contando com a participação de todos os elementos envolvidos (técnicos, parceiros e população), foi considerada como um elemento decisivo na concepção, **planeamento** e correcção das acções, e até na sua melhor adequação às necessidades e aspirações da comunidade.

8.5. Principais resultados obtidos

Um dos mais importantes resultados intermédios do Projecto Educação para o Desenvolvimento foi a criação, em 1994, da Associação para o Desenvolvimento das Comunidades Locais, criando condições para a autonomização das dinâmicas criadas. Foi também possível, desse modo, alargar e diversificar as acções desenvolvidas para os indivíduos e grupos em situação de pobreza e exclusão social, bem como as freguesias abrangidas, o que se traduziu numa diminuição da incidência daqueles processos de desfavorecimento social. Por outro lado, com o projecto, a Associação viu facilitada a sua credibilidade, visibilidade e aceitação junto das populações locais e dos parceiros, abrindo novos horizontes às suas intervenções futuras.

Outro dos efeitos importantes do projecto, reconhecido pelos próprios, foram as experiências de parceria e de articulação entre instituições públicas e privadas, de âmbito nacional, regional ou local, de domínios muito diversos. Abriram-se assim caminhos de acção conjunta para o futuro, não só naquele território, mas também com efeitos de «contaminação» noutras zonas, em particular os que envolveram:

- a colaboração estreita entre instituições e serviços públicos mais implicados no projecto, das áreas da acção social, saúde, educação, juventude, emprego e poder local;
- a mobilização de actores locais, que poderão contribuir, pelas suas intervenções, individuais ou institucionais, para a melhoria das condições de vida das populações, tornando-se protagonistas importantes do desenvolvimento local: presidentes de juntas de freguesia, párocos, professores, dirigentes associativos, empresários, etc.;

- a colaboração de institutos universitários, aproximando o conhecimento (investigação) das realidades sociais concretas (acção) e tornando-o mais eficaz na procura de soluções de desenvolvimento para as comunidades locais.

A criação de respostas, em termos de equipamentos e serviços, para os grupos da terceira idade e o estabelecimento de um acordo de cooperação para a prestação de serviços de apoio domiciliário são também avaliados positivamente pelas entidades envolvidas.

Mas o grande trabalho do projecto foi, sem dúvida, o de promover com eficácia o acesso das populações desfavorecidas aos recursos educativos e formativos, aumentando-lhes as competências e qualificações e, portanto, o poder de intervenção e de autonomização como cidadãos.

Estes **resultados positivos** não significam porém que só houve boas práticas. Aliás, decorre da própria natureza que serão sempre provisórios e incompletos, uma vez que os processos de educação e formação nunca estão terminados. Para além disso, a autonomização das populações e o envolvimento dos vários parceiros não se atingem facilmente, exigindo um tempo muito mais longo do que a duração do projecto e passando por avanços e recuos, vitórias e derrotas. Há, no entanto, já alguns resultados visíveis neste caso, como se assinalou.

8.6. *Perspectivas pós-projecto*

Com o final do projecto de luta contra a pobreza não terminaram as intervenções para o desenvolvimento da zona, uma vez que a Associação, que foi a entidade promotora na última fase, procurou dar continuidade à quase totalidade das acções realizadas ao longo dos seus 11 anos. Para tal, foram fundamentais as relações de parceria e os apoios mobilizados no seu decurso, uma vez que as organizações locais e/ou os serviços públicos se co-responsabilizaram por aquela continuidade. Referem-se, a seguir, alguns exemplos:

- as acções educativas e formativas, no âmbito do ensino recorrente prosseguem através da colaboração entre a Associação e os serviços locais respectivos do Ministério da Educação;
- a hemeroteca-mEDIATECA e o Centro de Animação de uma das freguesias funcionam como centros juvenis, com o apoio do Centro Regional de Segurança Social;
- o Centro de Recursos vai ser integrado na Rede Nacional dos Centros de Recursos em Conhecimento;
- as actividades lúdicas e de animação em meio rural continuam como actividades de tempos livres apoiadas pelo Centro Regional de Segurança Social, o mesmo acontecendo ao apoio domiciliário a idosos;

- as Jornadas da Juventude e Teatro continuam a ser organizadas pela Associação;
- o Centro de Acolhimento para Crianças e Jovens de famílias de risco assumiu o carácter de um mini-lar, no âmbito da Segurança Social;
- a Feira da Terra é organizada pela Associação, com o apoio da Zona de Turismo de Guimarães.

Deste modo, e contando ainda com o envolvimento das populações, foi possível manter a dinâmica de desenvolvimento iniciada com o projecto.

Capítulo 9 – Projecto Desenvolver, Acolher e Recriar, na Quinta do Mocho

9.1. *Origem e contexto geográfico e social*

A zona denominada Quinta do Mocho era um conjunto de 12 prédios inacabados, de vários pisos, situados na localidade de Sacavém, concelho de Loures, a norte da cidade de Lisboa e integrando a sua área metropolitana. Tratava-se na maioria de prédios com mais de dez pisos, que se encontravam em construção numa zona da antiga Quinta do Mocho, quando, na sequência da Revolução de 25 de Abril de 1974 em Portugal, a empresa de construção teve alguns problemas financeiros e viu-se obrigada a interromper os trabalhos.

Nesse período pós-revolucionário, era muito frequente registarem-se ocupações ilegais de casas vazias, sobretudo nos bairros suburbanos situados na periferia de Lisboa, e por parte de famílias e indivíduos com dificuldades habitacionais (nomeadamente a viver anteriormente em barracas). Para além disso, sobretudo em 1975 e 1976, mas também após esse período, verificou-se um retorno a Portugal de muitas famílias residentes até aí nas antigas colónias portuguesas de África, em consequência das respectivas independências, conquistadas após 1974 (cf. ponto 2.1.).

Na sequência, e devido à falta de oportunidades de emprego nos novos países (sobretudo, naquele período, em Cabo Verde e São Tomé e Príncipe), aos problemas de insegurança surgidos nalguns (foi o caso de Angola, com a eclosão da guerra entre os movimentos de libertação angolanos), à tradição, desde os anos 60, de utilização de trabalhadores cabo-verdianos em Portugal e ao mito da emigração para a Europa, aumentou extraordinariamente em Portugal, na segunda metade da década de 70 e na de 80, o fluxo de imigrantes oriundos dos países africanos de língua oficial portuguesa (conhecidos por «PALOP»).

Em resultado da conjugação de todos esses factores, muitos imigrantes africanos, isolados ou em família, tiveram dificuldades em encontrar alojamento, pelo que ocuparam as casas que encontraram livres, quaisquer que fossem as suas condições de habitabilidade ou, em alternativa, sobreocuparam alojamentos ou construíram clandestinamente barracas nos terrenos «disponíveis» à volta de Lisboa.

Como na maioria dos casos vinham trabalhar para a construção civil, eles próprios se encarregavam da construção ou de pequenos arranjos nas casas, no fim do dia de trabalho e aos fins-de-semana. Foi o que aconteceu na Quinta do Mocho, conjuntamente com outros migrantes internos de Portugal. Apesar de os prédios estarem, na quase totalidade, só com a estrutura de tijolos e cimento, sem acabamentos, sem instalações sanitárias, sem protecções nas varandas e nas escadas, com

as caixas onde os elevadores deveriam estar ainda abertas, sem saneamento básico (esgotos a céu aberto), sem electricidade e água, sem ruas pavimentadas, etc., também eles foram ocupados ilegalmente, entre finais dos anos 70 e princípios dos anos 80, por populações na sua grande maioria provenientes de Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe.

Na década de 90 residiam no «bairro» cerca de 680 agregados familiares, correspondendo a 3500 a 4000 indivíduos. As condições de habitabilidade e segurança eram quase inexistentes, apesar de algumas melhorias introduzidas, ilegalmente, pelos próprios ocupantes, e toleradas, se não mesmo incentivadas e assumidas, pelas autoridades públicas. Sobretudo no início, eram frequentes os despejos de lixo e de outros desperdícios pelas janelas (à falta de contentores e de casas-de-banho), principalmente dos andares mais elevados, bem como quedas (das varandas e nas caixas dos elevadores), algumas mortais (de crianças nomeadamente), e acidentes com as ligações clandestinas de electricidade.

Situada numa zona suburbana que serve, em grande parte, de «dormitório» à cidade de Lisboa, a Quinta do Mocho contrastava flagrantemente com os bairros vizinhos que, apesar das suas características suburbanas, apresentavam condições de habitabilidade consideradas normais, e com cujos residentes surgiam frequentemente tensões e conflitos.

A Quinta do Mocho converteu-se assim numa autêntica mancha de pobreza urbana, com contornos muito graves. Para além dos problemas habitacionais e ambientais já descritos, as situações de pobreza e exclusão social e de riscos de marginalidade social assumiam também outras formas de natureza socioeconómica e cultural:

- baixos níveis de escolaridade e de qualificação profissional, traduzindo-se nos adultos em vínculos laborais precários e desqualificados e em situações frequentes de desemprego, implicando baixos rendimentos;
- falta de acesso, para muitos, aos direitos sociais básicos, como a Segurança Social, devido à ilegalidade (de residência e/ou de trabalho) em que se encontravam;
- presença de uma importante economia subterrânea ligada à droga e à prostituição;
- existência de graves problemas sociais, relacionados com as situações da alínea anterior e ainda, nalguns casos, com alcoolismo e doenças infecto-contagiosas;
- elevadas taxas de insucesso e abandono escolar, em parte devidas às dificuldades de domínio corrente da língua portuguesa;
- situações frequentes de crianças em risco, deixadas na rua, sozinhas em casa com a porta trancada ou à guarda de amas clandestinas (vizinhas), sem condições habitacionais, económicas e sociais para tal;
- ocorrência de tensões e conflitos inter-étnicos entre diferentes grupos de residentes.

O bairro representava, nos finais da década de 80, princípios da de 90, um problema social e habitacional gravíssimo, sem soluções à vista, sendo um símbolo das

inércias paralisantes da burocracia e do legalismo formal e das incapacidades de diálogo e dificuldades de definição de fronteiras de competências entre o poder central e o poder local. Durante mais de uma década, aquelas populações foram praticamente entregues a si próprias. As excepções foram:

- as técnicas de acção social do serviço local de Sacavém do Centro Regional de Segurança Social de Lisboa, que se deslocavam ao bairro de forma esporádica, para atendimento social e acompanhamento de algumas situações mais graves;
- as técnicas dos serviços locais de saúde (Centro de Saúde), que de um modo mais regular procuravam acompanhar os graves problemas de saúde pública existentes no bairro, actuando com acções de vacinação e consultas generalistas, através de um posto móvel.

Por outro lado, a Câmara Municipal de Loures também já tinha estabelecido contactos com esta realidade e manifestado vontade de intervir de alguma forma, tendo, para isso, encomendado um estudo de caracterização e diagnóstico sobre o bairro a um grupo de sociólogos. Mas em geral estas presenças e acções eram esporádicas e desintegradas, não permitindo uma intervenção de fundo, sistemática e a partir do próprio bairro e dos seus residentes. Os técnicos e as acções surgiam como exteriores (de fora para dentro), havendo até muitos receios e hesitações numa presença mais assídua, tal a fama de perigosidade do bairro.

Foi, contudo, a partir destes primeiros contactos e da sensibilização e caracterização deles resultantes, bem como da divulgação que, sob a forma de «escândalo social», os meios de comunicação social iam fazendo da situação, que nasceram as condições para a existência de projectos de intervenção mais sistemáticos, coerentes e prolongados. O primeiro passo nessa direcção foi dado pela apresentação de uma candidatura ao Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza (Região Sul), por uma instituição particular sem fins lucrativos – a Fundação Habitação e Sociedade –, que tinha iniciado algumas acções no bairro, perante a situação aí existente, e de que em 1996 veio a resultar o primeiro projecto de luta contra a pobreza na Quinta do Mocho, denominado «Operação Integrada de Desenvolvimento Local e Alojamento», com o seu termo em 1999.

Entretanto, dada a natureza e a gravidade das condições habitacionais e sociais deste bairro, a exigir soluções estruturais, para além das que podem ser acionadas pelo PNLCP, foi constituída em 1997 uma Comissão Interministerial só para esse efeito. Na sequência do seu trabalho, foram criadas as condições para o futuro realojamento das populações do bairro e decidido continuar uma intervenção social integrada, para fazer face aos problemas nele existentes.

Nesse sentido, foi apresentada uma nova candidatura ao PNLCP, de que resultou, em 1999, o segundo projecto de luta contra a pobreza na Quinta do Mocho, o projecto «Desenvolver, Acolher e Recriar» (DAR), tendo como entidade promotora uma instituição religiosa de cariz social – a Associação Vida Cristã Filadélfia, com o seu termo em 2001.

9.2. Objectivos e princípios de acção

A **finalidade principal** das intervenções desenvolvidas nos últimos cinco anos no bairro da Quinta do Mocho, no âmbito do Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza e ainda com o enquadramento da Comissão Interministerial, foi a de **melhorar a qualidade de vida das populações e prepará-las para o realojamento**. Na fase do primeiro projecto, pretendeu-se sobretudo:

- aprofundar o diagnóstico do bairro;
- ganhar a confiança das populações;
- garantir uma presença e uma intervenção mais permanentes da equipa técnica no bairro.

Posteriormente, com o segundo projecto, os **objectivos, definidos pela Comissão Interministerial**, e assumidos pela entidade promotora, foram os seguintes:

- a) Desenvolver um processo de parceria/participação entre entidades, técnicos e população, adequando o projecto às características e necessidades desta (simultaneamente como objectivo em si e como estratégia de apoio aos outros objectivos).
- b) Criar condições favoráveis à integração social e profissional de indivíduos e famílias vulneráveis, nomeadamente através da promoção das suas competências e da construção de um Centro Comunitário, onde se pudessem desenvolver formas diversas de vivência comunitária social e cultural e encontrar respostas para alguns dos seus direitos básicos de cidadania.
- c) Preparar os residentes para o seu realojamento (a concluir em 2001).

Por outro lado, as crianças foram consideradas o grupo a privilegiar nas intervenções, não só pelos problemas específicos que apresentavam e a que urgia dar resposta (para inverter e prevenir situações de risco), mas também porque, através delas e da creche entretanto criada, se abrangia a restante família.

Os **princípios de acção** que enquadravam os objectivos referidos e que determinaram as metodologias adoptadas foram, por seu turno, assim identificados:

- trabalho em parceria;
- envolvimento da população e mobilização das suas potencialidades no desenvolvimento das várias actividades;
- planeamento flexível, implicando reajustamentos, sempre que necessário, nas acções realizadas.

Como forma de melhor operacionalizar os objectivos e os princípios de acção referidos, foram definidas pelo projecto os seguintes eixos de intervenção:

- realização de um diagnóstico e divulgação dos seus resultados com envolvimento de alguns parceiros;

- resolução dos problemas mais urgentes;
- criação de equipamentos e serviços;
- organização de actividades de inserção social e apoio às famílias;
- promoção de competências junto dos residentes;
- animação socioeducativa, cultural e recreativa;
- preparação do realojamento, a médio prazo (três anos, em princípio).

9.3. Principais etapas e acções realizadas

Relativamente aos projectos de luta contra a pobreza na Quinta do Mocho, pode-se considerar a existência de uma etapa preliminar, de duas etapas durante a vigência do primeiro projecto e de uma terceira referente ao segundo projecto.

a) Na etapa preliminar (antes de 1996), foi-se tomando consciência das situações graves do bairro e dos impasses (políticos e técnicos) a que se tinha chegado, através de presenças e de contactos, esporádicos ou mais regulares, da responsabilidade sobretudo, como se referiu, das técnicas de acção social (Centro Regional de Segurança Social) e de saúde (Centro de Saúde) e da Câmara Municipal. Desse modo, foram-se construindo os primeiros diagnósticos, formais e informais, e estabelecendo as primeiras pontes com a comunidade.

b) Em 1996 teve início o projecto de luta contra a pobreza intitulado «Operação Integrada de Desenvolvimento Local e Alojamento», da responsabilidade da Fundação Habitação e Sociedade, instituição particular de intervenção social. Com ele começa a **primeira etapa** do processo de mudança na Quinta do Mocho. Esta fase, que decorreu **entre 1996 e 1997** (nos primeiros anos do projecto), caracterizou-se pelos seguintes aspectos:

- estabelecimento de relações de confiança com a população, de forma a ultrapassar o distanciamento inicial e os receios que, em geral, os técnicos tinham de entrar no bairro (muitos não se arriscavam sozinhos a tal «aventura»...), através de uma presença mais contínua no bairro das assistentes sociais e de outros técnicos de intervenção social das instituições acima referidas;
- realização de um diagnóstico mais profundo, que permitiu a caracterização dos residentes, para identificação das suas necessidades e capacidades, com vista ao planeamento das intervenções;

Pode-se dizer que nesta fase se continuou a desbravar os caminhos, nem sempre fáceis, do relacionamento com a população e da criação de uma lógica de intervenção sistemática, permanente e coerente, o que se tornou decisivo para as etapas seguintes. O grande mérito, nesta altura, foi dos jovens técnicos da Fundação que conseguiram estabelecer essas pontes.

c) **A segunda etapa** do processo de intervenção na Quinta do Mocho foi marcada pela constituição e funcionamento da Comissão Interministerial, especialmente designada para ajudar a encontrar as soluções que a natureza dos problemas exigia, ainda durante a vigência do primeiro projecto. Constituída em 1997, pelo Governo, em grande parte por pressão dos serviços públicos com implantação local e da Câmara Municipal de Loures, face à gravidade das situações vividas na Quinta do Mocho e aos impasses a que se tinha chegado, foi depois dissolvida em Janeiro de 1999, pelo que o período de duração desta segunda etapa é o que decorre entre 1997 e 1999.

A Comissão teve como objectivo identificar, estudar e propor a articulação das respostas dos diversos serviços públicos dependentes da administração central para a Quinta do Mocho, de uma **forma integrada**, uma vez que as intervenções (parciais) entretanto iniciadas estavam já a provocar mudanças de comportamentos e de projectos de vida e a aumentar o nível da auto-estima dos residentes, mas, sem condições físicas (equipamentos e novos alojamentos) de outro tipo, nunca poderiam ir muito longe.

Nesse sentido, a Comissão integrou os representantes locais (ou regionais, conforme os casos) dos ministérios cujos serviços iriam estar mais envolvidos nas acções a desencadear: Equipamento, Planeamento e Administração do Território; Educação; Saúde; Qualificação e Emprego; e Solidariedade e Segurança Social.

Durante a sua vigência, a Comissão analisou, definiu e planeou as acções a desenvolver, distinguindo:

- as de carácter mais urgente, implicando respostas imediatas a situações como a rede de esgotos, os sistemas eléctricos, as caixas de elevadores e o acompanhamento das crianças em risco;
- as de natureza mais estrutural, no que se refere à criação de um equipamento social no bairro com várias funções, ao realojamento da população noutros locais e à definição de uma nova candidatura ao PNLCP (cf. alínea d.).

Entretanto prosseguiu, durante esta etapa, o Projecto promovido pela Fundação Habitação e Sociedade, desenvolvendo as suas actividades até 1999, **mas já tendo em conta a existência da Comissão**.

d) Com a sua extinção, em Janeiro de 1999, por ter concluído a sua missão (mobilização e articulação das respostas dos diferentes serviços públicos, com vista à resolução dos problemas mais urgentes, à criação de um equipamento social, à definição do processo de realojamento e à apresentação de uma nova candidatura ao PNLCP), iniciou-se a **terceira etapa** e, com ela, um **novo ciclo** da intervenção na Quinta do Mocho.

Tendo por base os objectivos definidos pela Comissão Interministerial, e dada a sua natureza, o que favoreceu a sua relação privilegiada com o PNLCP (também ele um programa governamental), foi possível apresentar uma nova candidatura àquele Programa, que deu origem ao Projecto DAR.

A entidade promotora passou a ser, como se referiu, a Associação Vida Cristã Filadélfia, por proposta do Comissariado, uma vez que a Fundação Habitação e Sociedade já não reunia condições para continuar com o novo projecto (que se pretendia constituir um salto qualitativo, no seu alcance, em relação ao anterior), e se privilegiava a sua atribuição a uma instituição particular com intervenção no bairro. Este segundo projecto redefiniu as linhas orientadoras e metodológicas em relação ao primeiro, centrando-as, como se viu, nos sete eixos de intervenção estabelecidos pela Comissão, indicados no ponto 9.2.

As actividades realizadas nesta última etapa do projecto (com final em 2001) estão a seguir resumidas de acordo com aqueles eixos de intervenção. Em primeiro lugar, consolidou-se o **diagnóstico** de caracterização das situações existentes na Quinta do Mocho, iniciado nas etapas anteriores, tendo sido os seus resultados partilhados entre os diferentes parceiros, com vista a um planeamento e responsabilização conjunta pelas actividades a realizar.

Procurou-se, de seguida, minimizar os **problemas mais imediatos** de habitabilidade e insalubridade do bairro, tapando as caixas dos elevadores e procedendo à regularização da rede de esgotos, entre outras acções.

A **criação de um equipamento**, como suporte físico local (anteriormente inexistente) de alguns **serviços básicos** para a população, foi também uma das primeiras medidas adoptadas, dada a sua importância decisiva, até para a visibilidade e confiança do projecto. Nesse local (**Pavilhão Multiserviços**) tornou-se entretanto possível organizar uma série de serviços e actividades que visaram dar resposta às necessidades mais básicas e promover a **inserção social** dos residentes e o **apoio às famílias**, nomeadamente:

- abertura de uma creche, com três salas, para acompanhamento de crianças até aos três anos, procurando promover o seu desenvolvimento emocional, intelectual, social e físico e prevenir situações de risco;
- criação de um Centro de Apoio Infantil Comunitário (CAIC), como serviço de transição entre a família e a escola e apoio à inserção e sucesso escolares;
- abertura de um Gabinete de Saúde, para informação e acompanhamento das famílias nos cuidados de saúde, planeamento familiar e saúde materno-infantil;
- organização de um serviço de atendimento e acolhimento social à população, para apoio psicossocial e encaminhamento para outras respostas.

No que se refere ao **reforço de competências**, salientam-se:

- um curso de formação para amas, com vista a qualificar algumas das amas clandestinas já existentes no bairro e a seleccionar dez para integrarem o pessoal da creche;
- cursos de formação de mediadores culturais e de promotores de saúde, para qualificar agentes de mudança, de apoio às famílias e de intermediação entre a população e as instituições, proporcionar competências na área da saúde e contribuir para o acesso ao emprego;

- um curso sobre Educação Intercultural e Relações Interpessoais, para professores das escolas da zona, com vista à sua capacitação como agentes de educação das crianças daquelas famílias e à redução das taxas de insucesso e abandono escolar.

Quanto ao eixo de intervenção de **animação socioeducativa, cultural e recreativa**, refiram-se as seguintes actividades: feira gastronómica, comemorações do Natal, Carnaval e Dia de África; actividades desportivas diversas (natação, ginástica, capoeira, etc.); visitas de estudo a bibliotecas, ao circo e ao Oceanário; etc.

O atendimento já iniciado antes de 1996, pelas técnicas do Centro de Saúde, continuou a ser realizado, numa unidade móvel, mas agora de forma articulada com as outras acções do projecto. Entretanto foi-se preparando o **realojamento** dos residentes (último domínio de intervenção), através de um programa público de construção de habitações sociais nas proximidades da Quinta do Mocho e da caracterização e acompanhamento das famílias com esse objectivo.

9.4. Opções metodológicas e condições de realização

Como consequência dos três princípios de acção mencionados no ponto 9.2., foram as seguintes as principais metodologias adoptadas pelo projecto na terceira etapa:

a) Sobretudo na sequência do trabalho realizado no âmbito da Comissão Interministerial, houve o compromisso, por parte de todos os serviços públicos implicados, de promoverem as intervenções necessárias na Quinta do Mocho, sob a forma de **trabalho em parceria**.

Este compromisso de parceria, que foi obviamente assumido pelo projecto, envolvendo também a Associação promotora, implicou:

- uma articulação estreita de recursos (destacamento de técnicos; disponibilização de equipamentos, viaturas, materiais e serviços; troca de informações; etc.);
- uma constituição conjunta da equipa técnica, com uma divisão de tarefas por actividades, segundo a «especialização» de cada serviço público ou instituição (cf. alínea b);
- uma aprovação conjunta dos planos de actividades e orçamentos anuais, de que resultaram as orientações e os compromissos para as tarefas de cada um;
- uma avaliação realizada em comum uma vez por ano, para eventuais reajustamentos.

Esta **integração** de recursos, contribuições e perspectivas das várias instituições assentou fundamentalmente nas parcerias decorrentes da Comissão Intermi-

nisterial (incluindo, portanto, os serviços nacionais de Habitação, o departamento regional de Educação e os serviços locais das forças de segurança (polícia), da Saúde, do Emprego e da Segurança Social), na Associação Vida Cristã Filadélfia e na autarquia local (Câmara Municipal de Loures). Com o decurso do projecto, vieram a juntar-se-lhes outros parceiros: a Junta de Freguesia local, duas associações entretanto criadas no bairro, a empresa proprietária do terreno cedido para a criação do Pavilhão Multiserviços e o Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas.

Trata-se, portanto, de uma parceria imposta pelas péssimas condições de vida daquela população, pelos riscos sociais daí decorrentes e pelo autêntico beco sem saída onde se tinha chegado. Resultou de uma estratégia definida pelo próprio Estado central, a que se associaram entidades locais.

b) Desse compromisso, e ainda no âmbito do primeiro princípio de acção enunciado, decorreu uma metodologia de **co-responsabilização com autonomia** dos vários parceiros, baseada numa divisão de tarefas e recursos segundo as áreas de especialização de cada um.

Sob coordenação da Associação promotora (uma vez que os serviços da administração pública central não a podiam assumir), e uma vez aprovados por todos o plano de actividades e o orçamento de cada ano, os papéis e as tarefas foram assumidas com uma certa autonomia pelas instituições envolvidas. Exemplos: os serviços de saúde encarregaram-se de todas as acções dessa área (Gabinete de Saúde, atendimento, vacinação, planeamento familiar, distribuição de contraceptivos, realização de acções de formação nesses domínios, etc.); os de Educação, da coordenação pedagógica e do destacamento de educadoras de infância para o CAIC e das acções de formação para os professores; os de Segurança Social, do atendimento social às famílias; a autarquia local, das viaturas de transporte para as actividades com crianças, etc.

A constituição da equipa técnica reflecte esse mesmo princípio da co-responsabilização com autonomia, sendo composta por:

- uma técnica de serviço social da Associação, como coordenadora do projecto;
- uma coordenadora pedagógica, duas educadoras de infância, três auxiliares de educação, duas amas, duas cozinheiras e uma secretária da Associação, para o trabalho na creche;
- duas educadoras de infância, pagas pelo Ministério da Educação, e duas auxiliares de educação, pela Câmara Municipal, para o CAIC;
- duas psicólogas e três enfermeiras, a cargo do Ministério da Saúde, para integrarem o Gabinete de Saúde.

Cada uma destas subequipas assumia autonomamente a execução das acções da sua área, tendo objectivos comuns e partilhando o mesmo espaço (Pavilhão Multiserviços).

c) Outro dos princípios metodológicos assumidos foi procurar o **envolvimento da população** nas actividades do bairro, considerado um factor de valorização das suas capacidades e de sucesso das acções (pela adesão verificada). Os métodos adoptados para o pôr em prática foram os seguintes:

- contactos directos e permanentes com a população, implicando uma presença regular no bairro e a conquista da sua confiança;
- realização das actividades em dias e horários mais pertinentes (fins-de-semana e/ou no final do dia);
- formação de competências ao nível de alguns membros da população, como já foi referido, nomeadamente nos domínios da mediação cultural e da promoção da saúde;
- mobilização das pessoas mais influentes da população (líderes naturais) e dos mediadores formados, como veículos privilegiados de comunicação e intermediação entre o projecto, as instituições e os residentes;
- recrutamento de pessoal do bairro para o funcionamento de algumas actividades (amas e cozinheiras, para a creche).

Este foi, contudo, um processo difícil e longo, uma vez que a população da Quinta do Mocho não era, de forma geral, facilmente mobilizável, não só pelas suas características intrínsecas (comuns a grupos sociais e étnicos em situações semelhantes de exclusão social), mas também pelo abandono a que foi votada durante vários anos e pela desconfiança e desmotivação que daí resultaram.

d) A preocupação de adoptar uma lógica de **planeamento flexível** (ou seja, de adaptação constante) das acções, levou a que a referência a uma metodologia de **investigação-acção** também fizesse parte das opções assumidas pelo projecto, entendendo-se por tal o processo através do qual as acções são continuamente avaliadas, de forma a que os seus resultados sustentem a reflexão (investigação), que por sua vez permita reajustamentos, sempre que tal for necessário ou julgado conveniente. Nesse sentido, esta metodologia foi a base de um processo de permanente avaliação, que assentou nos seguintes pilares:

- observação-participante, por parte dos técnicos e responsáveis envolvidos na execução das actividades;
- construção de instrumentos formais de avaliação para algumas acções (por exemplo, aplicação de inquéritos por questionário aos seus participantes);
- realização de reuniões regulares e sistemáticas de avaliação no seio de cada subequipa;
- avaliação conjunta de todos os parceiros do projecto uma vez por ano.

Este processo, que tinha em conta tanto os aspectos quantitativos como os qualitativos dos resultados alcançados, permitiu depois assumir, como se referiu, uma lógica de **constante adequação** das acções às necessidades e à adesão da população.

e) Finalmente, é importante referir a preocupação que houve de **complementar os recursos mobilizados directamente pelo projecto** (do PNLCP e dos parceiros) **com outras origens e programas**. Foi nomeadamente o caso da utilização do programa Integrar (co-financiado pelo Fundo Social Europeu) para financiamento e reforço de algumas actividades do projecto.

9.5. Principais resultados obtidos

Dada a natureza complexa da situação inicial e o pouco tempo ainda decorrido da intervenção, é prematuro fazer uma avaliação rigorosa dos seus efeitos. É possível, no entanto, apontar já alguns **indícios de resultados positivos**, dos quais se assinalam os seguintes:

- as pontes estabelecidas com a população e o seu envolvimento, por via da realização de actividades de animação sociocultural e da dinamização de grupos locais, na primeira etapa do projecto;
- a criação de um compromisso de parceria, no âmbito da Comissão Interministerial, na segunda etapa, com efeitos após 1999;
- a criação de estruturas de apoio às crianças em risco do bairro, na terceira etapa;
- a adesão por parte da população aos equipamentos criados, também na terceira etapa;
- a criação de condições para o realojamento da população da Quinta do Mocho num novo bairro na segunda e terceira etapas;
- a inversão do processo de abandono e incapacidade de actuação anteriormente existente.

No que respeita às **limitações e aspectos menos positivos**, foram identificados os seguintes:

- não alteração das situações de risco físico nos prédios (ex: as caixas abertas dos elevadores) e de insalubridade no bairro (falta de saneamento básico), na primeira etapa do processo;
- carência de equipamentos com vista a alterar a situação das crianças em risco, também nessa etapa;
- ausência de uma parceria efectiva, durante o período de 1996-1999;
- menor implicação por parte de alguns parceiros, na terceira etapa, face aos compromissos assumidos anteriormente na Comissão;
- falta de capacidade do projecto para dar resposta a mais crianças, na terceira etapa.

9.6. *Perspectivas pós-projecto*

Pelo facto de o Projecto DAR apenas se ter iniciado em 1999, é considerado muito prematuro realizar abordagens em termos de futuro. No entanto, todas as perspectivas para o pós-projecto passam pelo processo de realojamento e pela esperada «normalização» da situação habitacional e social daí decorrente, incluindo o acesso aos equipamentos e infra-estruturas que nessa altura deverão ser criados e cuja gestão não deverá incumbir à Associação Filadélfia.

O Pavilhão Multiserviços, que funciona actualmente enquanto pólo de dinamização do projecto, deixará de existir, bem como as actividades que nele ocorrem, uma vez que as mesmas respostas passarão a ser encontradas nos equipamentos criados no novo bairro de realojamento e nos serviços locais respectivos. Como tal, a acção da equipa técnica tem-se desenvolvido no sentido de encaminhar as populações para os serviços públicos competentes desse bairro, com vista a que no futuro as pessoas saibam onde se dirigir para resolver as suas situações.

Capítulo 10 – Projecto Raízes para Um Futuro de Sucesso, em Almada

10.1. Origem e contexto geográfico e social

O Projecto Raízes para Um Futuro de Sucesso desenvolveu-se em duas áreas, na zona do Plano Integrado de Almada (PIA) e no Laranjeiro, situadas no concelho de Almada, na margem esquerda do rio Tejo, em frente à cidade de Lisboa, na margem sul da sua área metropolitana, confinando ainda a oeste com o oceano Atlântico. Trata-se de dois bairros suburbanos de habitação social, albergando cerca de 20 mil pessoas no conjunto.

Almada, como concelho vizinho de Lisboa, tem sofrido as consequências dessa sua localização: para além de uma vida própria que sempre teve, tornou-se, sobretudo a partir de meados dos anos 60, com a construção da ponte sobre o rio Tejo que a ligou a Lisboa (anteriormente essa ligação fazia-se por barco), uma zona de apoio residencial («dormitório») às actividades económicas da capital. Em consequência, para lá confluíram milhares de famílias e indivíduos oriundos de outras zonas do país ou das ex-colónias portuguesas (sobretudo Cabo Verde, nessa época), em busca de trabalho e de residência na Área Metropolitana de Lisboa. Esse processo acabou por levar a que em Almada alguns terrenos fossem utilizados para a construção de habitações clandestinas (barracas).

Após a revolução de 25 de Abril de 1974, vieram juntar-se a esses movimentos populacionais o de retorno de população das ex-colónias portuguesas de África (cf. ponto 2.1.) e posteriormente, o de imigrantes desses países (cf. ponto 9.1.).

Foi para fazer face aos problemas sociais decorrentes dessas concentrações populacionais que, na segunda metade da década de 70, foi desenvolvido pela Câmara Municipal de Almada um projecto de realojamento ao qual se deu o nome de «Plano Integrado de Almada» (de que resultou a designação PIA, pela qual se passou a conhecer o projecto e a sua zona de implantação).

O projecto consistia na construção de um bairro de habitação social com grandes dimensões, para as populações que viviam em zonas degradadas do concelho, aproveitando terrenos livres numa área rural e isolada da freguesia de Monte de Caparica, numa elevação sobre o rio Tejo. Estavam previstas a construção de edifícios residenciais e a criação de equipamentos colectivos e infra-estruturas locais para servir as populações realojadas. No entanto, das intenções iniciais do PIA, que se pretendia integrado (como o nome indica), apenas foram construídas as habitações, nunca tendo sido criados os equipamentos e infra-estruturas previstas.

Os primeiros realojamentos tiveram início nos finais da década de 70 e abrangeram populações com as características atrás enunciadas, com uma certa homogeneidade do ponto de vista socioeconómico (baixos rendimentos e qualificações), mas uma grande heterogeneidade em termos culturais. Quando o processo foi concluído, o novo bairro albergou cerca de 12 mil residentes. Dadas aquelas características, algumas instituições locais – como a Câmara Municipal de Almada, o Centro de Saúde, os serviços locais de Almada do Centro Regional de Segurança Social e a Santa Casa da Misericórdia de Almada¹ – começaram a desenvolver trabalho social, nos seus respectivos domínios, ainda no final da década de 70 e princípios da de 80, embora de uma forma muito incipiente e esporádica.

Esse trabalho permitiu a essas instituições identificar uma série de problemas, associados à presença de vários grupos étnicos, provenientes de diversas zonas de Portugal e de África, que se sentiam desenraizados, porque tinham sido «colocados» no PIA sem dispor de grandes condições. Foram diagnosticadas, nessa fase, múltiplas expressões de exclusão social, a nível económico, social, cultural e ambiental. No que respeita aos aspectos socioeconómicos e ambientais foram identificados, pelo menos, os seguintes problemas:

- baixos níveis de escolaridade e analfabetismo;
- elevadas taxas de insucesso e abandono escolar, por parte da população adolescente e jovem, associadas à sua entrada precoce (clandestina, muitas vezes) no mercado de trabalho;
- baixos níveis de qualificação profissional, conjugados com empregos precários e situações frequentes de desemprego;
- fracos recursos económicos (baixos rendimentos);
- inexistência de infra-estruturas e equipamentos sociais no bairro, que se encontrava isolado desse ponto de vista;
- características desfavoráveis do meio ambiente, devido a uma estética duvidosa do espaço físico (cores e materiais de construção, disposição do bairro, etc.) e à insegurança nele existente.

Relativamente aos aspectos culturais, a coexistência de diversos grupos étnicos – população branca, ciganos e outras minorias étnicas provenientes de África (caboverdianos, angolanos, moçambicanos e guineenses) – fazia prever, na falta de qualquer estratégia, a existência de futuros choques e conflitos culturais e a provável manifestação de comportamentos de intolerância.

Nesse tempo (finais dos anos 70 e princípios de 80), Portugal vivia num período de grandes dificuldades económicas, como se referiu no capítulo 2. Sob os efeitos conjugados da crise económica mundial que, desde finais dos anos 60, vinha larvando, dos «choques petrolíferos» de 1973 e de 1980 e das difíceis reestrutura-

¹ As «misericórdias» são instituições particulares de cariz social, para apoio aos mais desfavorecidos, de grande tradição na sociedade portuguesa.

ções industriais que se lhes seguiram, e ainda das profundas alterações introduzidas no sistema económico pela Revolução de 1974, Portugal viveu então algumas fases de recessão económica.

Almada faz parte da península de Setúbal (que constitui a parte da Área Metropolitana de Lisboa situada a sul do rio Tejo e se divide administrativamente em nove concelhos), a qual foi uma das regiões das mais afectadas pelas dificuldades económicas dessa época, dado que era aí que se localizavam as mais importantes indústrias metalúrgicas e metalomecânicas e os maiores estaleiros de construção e reparação naval de Portugal, justamente os sectores industriais mais atingidos pela crise económica e do petróleo (cf. capítulo 2). Os processos de profunda reestruturação sofridos por essas indústrias traduziram-se no despedimento de milhares de trabalhadores, chegando a taxa de desemprego a atingir 20% da população activa a residir na península de Setúbal, na primeira metade da década de 80.

Para tentar encontrar respostas para os problemas do concelho neste contexto de recessão económica, foi definido um processo de articulação entre as principais instituições com trabalho no concelho, denominado «Projecto de Intervenção Social Articulado do Concelho de Almada» (PISACA), e que tinha como principal objectivo desenvolver uma metodologia de intervenção integrada e planeada. Um dos principais resultados desta parceria foi o de ter possibilitado uma reflexão conjunta e, portanto, um diagnóstico sobre o concelho e a identificação das áreas mais sensíveis para futuras intervenções. Nesse sentido, permitiu um aprofundamento do diagnóstico social já anteriormente esboçado sobre a zona do PIA, tendo-se detectado que a falta de respostas e de serviços ao nível das crianças e dos idosos constituía uma das carências mais sentidas no bairro.

Entretanto, nesse mesmo contexto, o Governo definiu um Plano de Emergência para fazer face à grave crise económica e social da península de Setúbal, que recebeu a designação de «Operação Integrada para a Península de Setúbal» (cf. capítulo 2). No seu âmbito, foram disponibilizadas, na primeira metade da década de 80, verbas para a criação de um Centro Comunitário no bairro do PIA I, dirigido para a intervenção com crianças e idosos, na sequência dos problemas anteriormente detectados.

A existência dessa infra-estrutura também permitiu dar continuidade aos processos já existentes de contacto e caracterização do bairro e da sua população, durante toda a década de 80. Desse trabalho surgiu a candidatura ao Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza (Região Sul), de que resultou o projecto Raízes para Um Futuro de Sucesso, alargando a área de intervenção a um outro bairro social (Laranjeiro), do mesmo concelho, para além do PIA, abrangendo no total uma população de cerca de 20 mil pessoas, e tendo como entidade promotora a Santa Casa da Misericórdia de Almada, mas mantendo a dinâmica de parceria já referida.

O projecto teve início em 1990, tendo a sua primeira fase decorrido até 1994. Nessa altura, foi decidido recandidatá-lo ao PNLCP, mas subdividindo-o em dois

projectos, situados na continuidade e na lógica do anterior, como se pormenorizará adiante, e incidindo sobre as seguintes duas áreas de intervenção:

- realojamento, Solidariedade e Desenvolvimento – para a encosta sul do PIA e novas famílias a realojar na mesma zona;
- Inserção e Desenvolvimento – para o Laranjeiro e encosta norte do PIA.

Nesta fase, e com a mesma entidade promotora, o projecto durou entre 1995 e 1998, pelo que, globalmente, a intervenção, no âmbito do Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza decorreu entre 1990 e 1998.

10.2. *Objectivos e princípios de acção*

Pode-se dizer que ao longo das várias fases da intervenção nos bairros sociais do PIA e do Laranjeiro, nomeadamente na vigência dos projectos de luta contra a pobreza, a finalidade última era a **promoção do desenvolvimento local integrado e participado**, o que se traduziu nos seguintes **objectivos gerais**:

- a) proporcionar condições para uma melhoria da qualidade de vida das populações, mediante a criação de equipamentos e serviços de apoio à satisfação das necessidades fundamentais das famílias;
- b) dar prioridade ao acompanhamento e formação das famílias, entendendo-as como unidade privilegiada de aprendizagem, aquisição e reforço de competências e valores;
- c) criar condições para o reconhecimento e valorização das identidades próprias de cada grupo étnico e o desenvolvimento dos respectivos projectos de vida;
- d) promover a mobilização descentralizada e integrada de recursos e estratégias de intervenção de instituições e técnicos de vários domínios;
- e) conceber formas inovadoras de gestão e manutenção dos bairros, com a participação, nomeadamente associativa, dos moradores;
- f) estimular a constituição de formas autónomas de organização, ao nível do emprego, cultura, habitat, etc.

A tradução destes objectivos em áreas de intervenção evoluiu, por razões estratégicas, do primeiro projecto para os segundos, conforme se explicará no ponto 10.3. Na última fase (1995-1998), centrou-se nas famílias como unidade privilegiada de interacção, de acordo com as seguintes áreas:

- a) apoio a famílias e melhoria das condições de bem-estar;
- b) animação socioeducativa, cultural e recreativa;
- c) melhoria das condições económicas, da qualificação e da autonomia.

Inerentes a estas formulações, destacavam-se três **princípios de acção** (designados segundo a própria formulação dos projectos), de que decorreram as principais metodologias e estratégias adoptadas:

- constituição de parcerias com entidades de várias áreas (**gestão integrada do bairro**);
- mobilização de recursos diversos, ao nível financeiro, humano e outros (**gestão articulada do bairro**);
- envolvimento das populações no processo de mudança (**gestão participada do bairro**), implicando a formação de competências a vários níveis, para reforçar o seu poder e capacidade de organizar e gerir a sua própria mudança («empowerment»).

10.3. Principais etapas e acções realizadas

Tal como já foi referido, o projecto Raízes para Um Futuro de Sucesso, realizado no âmbito do PNLCP, teve duas fases: a primeira, que decorreu entre 1990 e 1994, e a segunda, em que o projecto se desdobrou em dois, entre 1995 e 1998. No entanto, tendo em conta o início de intervenções, já com um carácter estruturado, por parte de algumas instituições locais, no decurso da década de 80, que antecipam de certa forma a lógica do projecto, é importante considerar, na sua análise, esse período como uma etapa preliminar do processo de mudança e desenvolvimento da área abrangida. **Nessa fase (anos 80)**, várias foram as intervenções com incidência no PIA, de que se destacam:

- a definição de uma estratégia de articulação entre as principais instituições locais, com vista a partilhar o diagnóstico e a identificação das prioridades de intervenção social (no âmbito do PISACA, já referido no ponto 10.1.), o que permitiu detectar a insuficiência de respostas ao nível das crianças e dos idosos;
- a criação do Centro Comunitário PIA I, com o apoio financeiro da OID da península de Setúbal e, em termos de cedência do espaço, do Centro Regional de Segurança Social, onde se iniciou um centro de dia para idosos e um jardim de infância e actividades de tempos livres para crianças, para além de um trabalho, ainda incipiente, com mulheres e jovens;
- o aprofundamento do diagnóstico social da zona, graças em parte à abertura do Centro Comunitário, que possibilitou um maior contacto e proximidade com as populações, mas também à realização de alguns trabalhos de investigação sobre o bairro, nomeadamente sobre a «Situação social dos agregados familiares» (1984) e a «Situação e condição dos jovens do PIA» (1988).

Estes passos foram decisivos na criação das condições necessárias à preparação da candidatura apresentada ao PNLCP e na definição dos objectivos, das estraté-

gias e das metodologias de acção do projecto, pelo que a sua análise e avaliação não os dispensa.

Com o início do projecto, em 1990, passou-se a uma nova fase de intervenção, marcada por duas «novidades» importantes². Por um lado, a área abrangida foi alargada, passando a incluir os bairros sociais da freguesia vizinha do Laranjeiro. Desta forma, o número de pessoas abarcadas aumentou de 12 mil para 20 mil. Este alargamento territorial deveu-se ao facto de existirem, nesses bairros do Laranjeiro, populações com características socioeconómicas semelhantes às do PIA³, de as instituições locais serem no essencial as mesmas nos dois casos e de se poder aproveitar o mesmo programa para uma intervenção mais abrangente.

Por outro lado, com o início do projecto, as acções passaram a assumir um carácter mais planeado e articulado, comparativamente com a etapa preliminar, tendo-se verificado um maior envolvimento e co-responsabilização das diversas entidades locais na definição de objectivos e estratégias e na execução das actividades, ou seja, em todo o processo de mudança social. Nesta **primeira etapa do projecto (1990-1994)**, foi criado um novo equipamento na zona do PIA – o Centro Comunitário PIA II –, centrado na intervenção junto de famílias e jovens em situação de risco.

As linhas de acção basearam-se em **três grupos estratégicos** da população – crianças, mulheres e idosos –, a que correspondiam três subequipas, que desenvolviam com cada grupo trabalho em todas ou em algumas (conforme os casos) das seguintes áreas (cf. ponto 10.4):

- ensino, educação e formação de base;
- formação profissional e criação de emprego;
- animação/organização da população;
- melhoria das condições do habitat;
- criação de equipamentos/recursos locais.

Com o termo da vigência deste primeiro projecto, em finais de 1994, foram redefinidos os parâmetros da intervenção, tendo sido decidido, como já foi dito, dar-lhe continuidade sob a forma de dois projectos. Havia, por um lado, necessidade de aprofundar algumas acções de formação e qualificação profissional para grupos em situação de vulnerabilidade face ao mercado de trabalho (proporcionando-lhes uma formação «à medida») e estimulando também a criação de empregos locais. Por outro, a perspectiva de novos realojamentos no PIA, de populações oriundas de zonas do concelho mais próximas do mar, fez surgir a necessidade de acompa-

² Para o que segue, cf. também AMARO (coord.) (1992), pp. 94-100.

³ Baixos níveis de instrução, inclusive nos grupos etários mais novos; elevadas taxas de insucesso e abandono escolar (54% dos jovens entre os 12 e os 18 anos tinham abandonado a escola sem concluir o ensino obrigatório); baixa qualificação profissional; empregos precários; desemprego frequente; baixos rendimentos; etc.

nhar e preparar as mesmas (à partida e à chegada ao bairro), para não se cometer os mesmos erros de situações semelhantes anteriores.

Como os territórios e as populações abrangidas eram muito extensos, foi decidido apresentar duas candidaturas ao PNLCP, com uma certa especialização (territorial e temática) entre si, que foram aprovadas com as seguintes designações:

- Realojamento, Solidariedade e Desenvolvimento, compreendendo as populações da encosta sul do PIA e as novas famílias realojadas;
- Inserção e Desenvolvimento, abrangendo as populações dos bairros sociais do Laranjeiro e da encosta norte do PIA.

Nesta **segunda fase (1995-1998)**, os dois projectos mantiveram, no essencial, os mesmos objectivos gerais e filosofia de intervenção do projecto-mãe (Raízes para Um Futuro de Sucesso), tendo no entanto, e compreensivelmente, alargado a rede de parcerias e introduzido algumas alterações importantes na aplicação concreta das estratégias e metodologias de acção (cf. ponto 10. 4.). Estas passaram a centrar-se **num só grupo estratégico – as famílias** –, em vez dos três anteriores, de base mais individual (crianças, mulheres e idosos), considerando-se ser a família a unidade de referência fundamental destas comunidades, o que tornou possível uma abordagem mais integrada e transversal a todos os grupos etários (incluindo os referidos) e uma responsabilização social mais enquadrada (cf., para maior aprofundamento desta opção, o ponto 10.4.).

Por isso, as subequipas especializaram-se, desta vez, em **três áreas de intervenção**, abordando todas o grupo «famílias», segundo a respectiva área (cf. ponto 10.2):

- a) apoio a famílias e melhoria das condições de bem-estar;
- b) animação socioeducativa, cultural e recreativa;
- c) melhoria das condições económicas, da qualificação e da autonomia.

Foram várias as acções realizadas ao longo de todo o projecto (1990-1998), apresentando-se de seguida as mais relevantes, e que, para evitar repetições, são discriminadas segundo as áreas de intervenção desta última fase e não se decompõem de acordo com as fases do projecto:

a) Apoio a famílias e melhoria das condições de bem-estar

Neste domínio, foram realizadas acções de apoio e acompanhamento de famílias no seu processo de inserção e construção do seu projecto de vida, nas áreas da educação, saúde, formação e emprego, habitação e gestão doméstica, nomeadamente através de:

- atendimento individual e familiar personalizado;
- acompanhamento de famílias em processo de inserção social, nomeadamente (nos anos mais recentes) no âmbito do Rendimento Mínimo Garantido;

- acções de informação e sensibilização;
- melhoria das condições habitacionais (pequenas obras nos edifícios e arranjos exteriores).

b) Animação socioeducativa, cultural e recreativa

Como actividades mais importantes, salientam-se:

- *ateliers* de ocupação e aprendizagem (costura, cerâmica, artes decorativas, informática);
- núcleos desportivos (futebol, natação, aeróbica);
- colónias de férias e visitas de estudo;
- comemoração de datas festivas (Natal, Carnaval, festas dos santos populares);
- apoio à organização e dinamização de grupos culturais;
- «espaço jovem», com actividades variadas para jovens.

c) Melhoria das condições económicas, da qualificação e da autonomia das famílias

Foram, no essencial, desenvolvidas:

- acções de formação técnico-profissional, organizadas pelo sistema convencional do Instituto de Emprego e Formação Profissional (serviço público que superintende nestas áreas), e outras «à medida» (não convencionais, fora do sistema formal), privilegiando o desenvolvimento pessoal, a motivação, a interiorização de regras e rotinas de trabalho e a exercitação prática por via da inserção em instituições e empresas (formação em exercício);
- acções de promoção e apoio à criação de emprego, sob a forma de actividades económicas autónomas (exemplos: drogaria, vidraria, cabeleireiro, informática, café, talho, papelaria, mini-mercado).

É importante também referir os principais **equipamentos e serviços criados** ao longo do projecto, onde foram sediadas muitas das acções indicadas anteriormente, durante as suas várias fases:

- Centro Comunitário PIA I, **criado**, na verdade, antes do projecto, **na fase preliminar**, mas onde continuaram a ser desenvolvidas várias respostas para as crianças (creche tradicional, dos três meses aos três anos, com capacidade para 44 crianças; e jardim de infância, dos três aos seis anos, com capacidade para 75 crianças), e para os idosos (centro de dia e convívio com capacidade para 75 idosos e reformados);
- Centro Comunitário PIA II, **criado na primeira fase do projecto**, para jovens, mulheres e famílias em situações de risco e de exclusão social, onde se realizaram muitas das acções acima referidas relativas a estes grupos da população

(atendimento e acompanhamento de famílias; acções de formação e sensibilização; *ateliers* lúdico-pedagógicos e núcleos desportivos; *ateliers* de ocupação e aprendizagem; ensino recorrente de primeiro e segundo ciclos; centros de informação sobre emprego para jovens e desempregados; animação comunitária; apoio a grupos culturais; apoio a outras actividades juvenis, como visitas de estudo e colónias de férias; etc.), por onde passaram mais de 400 pessoas;

- mini-creche;
- serviço de apoio domiciliário;
- serviço de creches familiares (amas apoiadas e enquadradas).

10.4. Opções metodológicas e condições de realização

De acordo com os objectivos gerais e os princípios de acção que serviram de orientação ao projecto, nas suas duas fases e formulações⁴, há um conjunto de metodologias adoptadas que, com algumas variações (assinaladas), atravessam todo o período, surgindo como nucleares as que se indicam a seguir. É importante, no entanto, começar por assinalar a opção por um **quadro metodológico de referência e enquadramento global**, com a preocupação de dar coerência às diferentes vertentes.

Essa matriz metodológica decorreu da perspectiva, assumida desde o início, de abordar as situações de pobreza e exclusão social e a sua inversão (integração social) numa lógica de **Desenvolvimento Local**, ou seja, de minimização do nível de insatisfação das necessidades básicas de uma população territorialmente identificada, através da mobilização das suas capacidades numa base comunitária. Daí resultaram os seguintes princípios metodológicos:

- uma **visão integrada** do processo (ao nível de actividades, saberes e práticas, instituições e recursos), correspondendo aos princípios de gestão integrada e articulada do bairro antes enunciados (ponto 10.2.), e que se decompõe a seguir, do ponto de vista metodológico, para melhor compreensão, em três alíneas (a, b e c);
- uma aposta no **envolvimento activo** da população nos seus percursos de mudança, dando sequência ao terceiro princípio de acção indicado – gestão participada do bairro (cf. ponto 10.2.), e analisado na alínea d;
- uma íntima **articulação entre a acção e a reflexão**, que não fora explicitada no início como princípio de acção, mas que se tornou numa metodologia fundamental de todo o projecto, como pilar da sua avaliação e gestão (alínea e);

⁴ Por isso, quando adiante se referir «projecto» é da lógica global que se está a falar, independentemente das suas fases.

- um método de trabalho e organização baseado no **planeamento estratégico**, tendo como nó vital o sistema de avaliação, e que constituiu a sua base de orientação (alínea f).

Analisam-se de seguida as opções metodológicas resultantes dos princípios enunciados, que dão coerência àquele quadro mais geral.

a) A adopção de uma **visão integrada** no projecto teve várias implicações, nomeadamente ao nível de:

- actividades desenvolvidas, procurando-se cobrir e conjugar várias dimensões (sociais, económicas, culturais e ambientais) na resposta às necessidades da população;
- grupos etários abrangidos, sobretudo pela sua abordagem conjunta (opção pela unidade «família», em vez do «indivíduo») ou articulada (como no caso do Centro Comunitário PIA I, em que as crianças e os idosos conviviam num espaço comum, embora com salas próprias);
- composição disciplinar das equipas operacionais, integrando as áreas de serviço social, psicologia, educação, sociologia e animação sociocultural, além de outras mais esporádicas;
- estabelecimento de relações de parceria entre as várias instituições locais (cf. alínea b);
- mobilização de recursos de várias origens (cf. alínea c);
- conjugação de competências técnicas com capacidades da população, através do seu envolvimento activo nas actividades (cf. alínea d);
- desenvolvimento de uma dinâmica de investigação-acção, avaliando sistematicamente as actividades para eventuais reajustamentos (cf. alínea e);
- modelo de trabalho e organização, implicando uma especialização e responsabilização por áreas estratégicas, completadas por uma coordenação e articulação frequentes (cf. alínea f).

Como decorre da sistematização apresentada, há uma articulação íntima entre as várias componentes metodológicas, o que é uma consequência da coerência global da matriz de referência (previamente caracterizada) e da perspectiva integrada do projecto.

b) Foram várias as instituições envolvidas neste processo de mudança social, numa lógica de **trabalho em parceria**, nomeadamente:

- serviços da administração pública central, de âmbito nacional (habitação), regional (educação) e local (educação-escolas e ensino recorrente, emprego, saúde e segurança social);

- autarquias locais (câmara municipal e juntas de freguesia);
- instituições particulares das áreas social (três, uma das quais a entidade promotora) e educativa (uma);
- duas instituições de ensino superior (uma de Lisboa, outra local).

Estas parcerias foram decisivas:

- na construção do diagnóstico;
- na partilha de recursos humanos (muitos dos técnicos que desenvolveram trabalho no projecto foram «cedidos» por vários serviços e instituições), de espaços físicos e de materiais;
- na organização e responsabilização de actividades nas suas áreas de competência (atendimento social, ensino recorrente, formação profissional e criação de emprego, habitação, saúde, etc.);
- na avaliação das acções desenvolvidas, através de reuniões conjuntas de carácter periódico.

c) O projecto assentou também, como já se disse, numa **gestão articulada de recursos**, o que significou, para além da já referida partilha de meios em parceria:

- a mobilização de recursos inerentes ao próprio bairro: espaços físicos (lojas, nomeadamente) para algumas das actividades do projecto (centros comunitários, mini-creche, Associação Juvenil e actividades económicas), e elementos da população (principalmente mulheres e jovens) para trabalhar ou colaborar nalguns dos serviços criados e acções realizadas;
- a utilização de financiamentos e outros apoios oriundos de medidas e programas nacionais (como o *Programa de Investimentos da Administração Pública*, os acordos de cooperação com a Segurança Social, os Programas Ocupacionais para desempregados e os apoios do Rendimento Mínimo Garantido) ou co-financiados pela UE (como o *Programa de Intervenção Operacional Integrar*, para grupos desfavorecidos).

d) O princípio da gestão participada do projecto e do bairro constituiu outra das orientações estratégicas, pelo que se procurou fazer apelo a **metodologias participativas** que se traduzissem no envolvimento activo dos habitantes, enquanto cidadãos autónomos na definição dos seus projectos de vida.

Isso implicou, entre outras coisas:

- organizar actividades de animação sociocultural, às quais a população local aderiu facilmente;
- mobilizar recursos humanos locais para trabalhar (sob forma remunerada) nalguns dos serviços criados, ou para colaborar em acções do projecto;

- procurar envolver, de forma progressiva, elementos da população na concepção, organização, planeamento e avaliação de actividades (através de fichas avaliativas, por exemplo), de forma a que estas surgissem cada vez mais de baixo para cima (ou de dentro para fora) e não simplesmente como propostas ou decisões dos técnicos e/ou das instituições;
- apoiar a criação de dinâmicas associativas locais, de modo a permitir a sua participação activa na gestão e manutenção do bairro e dos seus projectos, enraizando e autonomizando o processo de desenvolvimento local: nesse sentido, apoiou-se a constituição da Associação de Artes e Ofícios do Concelho de Almada, da Associação de Desenvolvimento do Laranjeiro e da Associação Juvenil;

Como base desta metodologia, desenvolveram-se acções de formação para reforço das competências participativas da população (estratégia de «empowerment»).

e) A utilização de uma dinâmica de **investigação-acção** foi outro eixo nuclear do trabalho, visando articular o «saber-fazer» dos técnicos com as práticas no terreno. Esta articulação virtuosa entre investigação e acção pretendeu tirar lições desta última de modo a aplicá-las no reajustamento da programação de actividades. Foi concebida de forma a exigir:

- um diagnóstico permanente, beneficiando inclusive de trabalhos de investigação externos (como já tinha acontecido nos anos 80, cf. ponto 10.3.) e da parceria de institutos universitários;
- um sistema de avaliação contínua, implicando: reuniões semanais por subequipas/eixo estratégico; reuniões mensais com toda a equipa e a coordenação do projecto; aplicação de fichas avaliativas, todos os meses, aos participantes nas diversas actividades envolvendo a população; reuniões entre os responsáveis de cada área e os respectivos monitores, para análise daquelas fichas; apreciação semestral e anual das metas atingidas face ao Plano de Acção (anual), com a colaboração dos parceiros;
- um sistema de planeamento estratégico e de organização da equipa que permitisse beneficiar dos processos de diagnóstico/avaliação anteriormente descritos e introduzir reajustamentos na programação de actividades, sempre que necessário (cf. alínea f).

f) Finalmente, é importante, completando o que já se referiu, descrever um pouco melhor o **sistema de planeamento estratégico** que esteve na base da programação de actividades e da organização do trabalho da equipa. Era através dele que se pretendia fazer repercutir os resultados da avaliação na adequação permanente das acções à realidade em que se estava a intervir, completando, desse modo, o ciclo investigação-acção.

O planeamento estratégico assentou, neste projecto, na definição articulada de **linhas de estratégia** e de **grupos estratégicos**, e era concretizado através de um

Figura 10.1.



modelo de organização e funcionamento da equipa técnica. Como já se referiu resumidamente no ponto 10.3., houve uma alteração importante neste sistema na segunda fase do projecto. Inicialmente (1990-1994), centrava-se na definição de três grupos estratégicos – crianças, mulheres e idosos –, abordados essencialmente numa perspectiva de «indivíduos» ou de «grupos etários ou de género».

Desse modo, a equipa técnica estava subdividida por esses grupos, competindo a cada subequipa desenvolver as diversas linhas de estratégia (que eram cinco, nessa fase) em cada um deles. Por exemplo: a que tinha as mulheres sob a sua responsabilidade trabalhava com elas, simultaneamente, as questões da educação, da formação profissional e do emprego, a animação, a melhoria do habitat e a criação de serviços (cf. esquema 10.1).

Na segunda etapa do projecto (1995-1998), o sistema passou a centrar-se na definição de três linhas de estratégia que assumiram uma forma mais abrangente e globalizante, correspondendo cada uma delas a uma subequipa que, a partir delas, trabalhava em função das famílias e suas necessidades. Nesta fase houve portanto apenas um grupo estratégico – as famílias em situação de risco e de exclusão social –, sendo as crianças, os jovens, as mulheres, os idosos, etc., abordados de forma mais integrada no seu contexto familiar (cf. esquema 10.2.).

Esta alteração esteve associada a dois factores:

- a uma articulação do projecto com as acções de inserção do Rendimento Mínimo Garantido, programa que privilegia a intervenção em termos de famílias;
- a uma evolução metodológica, com vista a provocar um processo de mudança mais global, integrado e estrutural, a partir dos modos de vida das famílias, o que é naturalmente mais moroso e complexo, mas também mais profundo e desafiante.

Figura 10.2.



Apesar da alteração dos critérios de subdivisão da equipa técnica, o seu modelo organizativo manteve-se, no essencial, assente na existência de:

- uma coordenadora de projecto;
- três subequipas operacionais (primeiro por grupos estratégicos, depois por linhas de estratégia) responsáveis pelas acções;
- uma coordenadora por subequipa;
- reuniões semanais por subequipas;
- reuniões mensais de toda a equipa (incluindo a coordenadora);
- reuniões esporádicas com os parceiros.

A compreensão desta estrutura organizacional deve ser conjugada com o sistema de avaliação antes descrito e com a existência do Plano de Acção, de que decorriam as estratégias e actividades a desenvolver, permanentemente apreciadas, e reajustadas quando necessário.

10.5. Principais resultados obtidos

No que diz respeito à primeira etapa do projecto (1990-1994), os principais **resultados positivos** assinalados foram:

- apoio à criação e organização de grupos autónomos, nomeadamente na área cultural e do artesanato: Associação de Artes e Ofícios do Concelho de Almada; Grupo de Batuque, constituído por mulheres cabo-verdianas; Associação de Desenvolvimento do Laranjeiro⁵;
- descentralização de serviços, através do atendimento local (na própria zona do PIA) em termos de emprego (Clube de Emprego), acção social e habitação;
- criação de equipamentos sociais e de serviços: construção do Centro Comunitário PIA II;
- aumento da qualificação escolar e profissional, através da dinamização de vários cursos do ensino recorrente e da participação de jovens e adultos em cursos de formação profissional.

Em relação à segunda etapa (1995-1998), os principais **resultados positivos** referem-se a:

- criação de equipamentos e serviços (alargamento da cobertura em termos de infância e jovens);
- aquisição de competências a nível educativo e formativo;
- organização de moradores;
- rentabilização de recursos (com os apoios do programa Integrar e do Rendimento Mínimo Garantido);
- criação de micro-empresas locais.

De um modo geral, **o aspecto mais negativo** apontado ao projecto, sobretudo na primeira etapa, esteve relacionado com as questões do habitat, pois estas permaneceram inalteradas, continuando o espaço envolvente degradado. Este aspecto condicionou alguns resultados em termos da qualificação, da educação e da formação, pois as questões do habitat são extremamente importantes porque estigmatizam. Entre outras limitações e obstáculos sentidos ao longo da intervenção, salientam-se ainda:

- as dificuldades enfrentadas em termos de organização de moradores, relacionadas com a diversidade étnica e com o grande número de pessoas envolvidas (20 mil);

⁵ Presentemente é uma IPSS (Instituição Particular de Solidariedade Social) e desenvolve a sua acção em dois bairros.

- as inércias e resistências existentes na compatibilização e articulação das culturas e práticas institucionais (diversidade de serviços e entidades parceiras);
- a mobilidade por parte dos técnicos durante o projecto, pois o facto de alguns terem saído ao longo do processo repercutiu-se nalguma instabilidade e perda de informação.

10.6. *Perspectivas pós-projecto*

Um dos grandes objectivos do projecto foi sempre dar continuidade e autonomia às acções desenvolvidas, quando terminasse o financiamento por parte do Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza. Neste sentido, foram feitos, por exemplo, acordos de cooperação com a Segurança Social para manter alguns dos serviços criados: Centro Comunitário PIA I, apoio domiciliário e creches familiares.

Outro meio para assegurar novos financiamentos foi a candidatura a apoios e programas de índole diversa: Câmara Municipal de Almada, Instituto Português da Juventude, Instituto de Emprego e Formação Profissional, programa Integrar, etc.

As actividades desenvolvidas nos equipamentos sociais criados (Centros Comunitários PIA I e II e mini-creche) têm-se mantido, nomeadamente: os *ateliers*, os atendimentos no local (RMG, acção social, habitação e Clube de Emprego), o jardim de infância-ATL, o Centro de Dia para Idosos e as actividades de animação sociocultural, entre outras.

A intervenção junto das famílias prosseguiu, sendo actualmente dirigida a algumas famílias mais difíceis, com situações muito complexas, o que implicou re-dimensionar as acções, adequá-las e introduzir algumas áreas novas, como o acompanhamento psicológico e, nalguns casos, até psiquiátrico. No que se refere ao trabalho com a população em geral, um dos grandes objectivos mais recentes centrou-se em torno da organização dos moradores por prédio, numa perspectiva de os mobilizar para gerir os seus próprios espaços habitacionais.

Capítulo 11 – Projecto de Intervenção Comunitária do Concelho de Reguengos de Monsaraz

11.1. Origem e contexto geográfico e social

O concelho de Reguengos de Monsaraz localiza-se no Interior do Sul de Portugal, numa das suas regiões mais pobres do país (Alentejo). Administrativamente, integra o distrito de Évora. Confinha com os concelhos de Évora, Portel, Redondo, Alandroal e Mourão e é composto por cinco freguesias: Reguengos de Monsaraz, Monsaraz, Campo, Campinho e Corval. Em 1991 tinha 11. 401 habitantes, segundo os dados do Recenseamento Geral da População, com a seguinte distribuição etária: 2003 pessoas (17,6%) dos 0 aos 14 anos; 7182 (63,0%) dos 15 aos 64 anos; e 2 216 (19,4%) com 65 ou mais anos.

O Alentejo é, em geral, uma região deprimida, dos pontos de vista económico e social, com grandes debilidades ao nível da capacidade empresarial e da criação de empregos (as taxas de desemprego são normalmente as mais elevadas de Portugal), com um forte peso tradicional das grandes propriedades agrícolas (latifúndios) e muito marcada por características rurais. Tem sofrido, por isso, grandes correntes migratórias para as cidades do Litoral (sobretudo para a Área Metropolitana de Lisboa) e para o estrangeiro, com o conseqüente despovoamento (é a região com menor densidade demográfica do país, chegando a ter concelhos com menos de 10 habitantes por km²) e envelhecimento da população.

Reguengos de Monsaraz também apresenta algumas destas características (os dados demográficos anteriores confirmam, por exemplo, o envelhecimento da população), mas tem beneficiado de algum dinamismo económico, associado à produção de vinhos de marca e de artesanato de cerâmica tradicional. Localiza-se no concelho uma das cooperativas vinícolas que mais se tem imposto no mercado dos vinhos de qualidade, nos últimos anos, bem como, tradicionalmente, é uma zona de olaria muito apreciada.

Contudo, esse dinamismo acabou por se transformar numa moeda de duas faces, na medida em que gerou reestruturações e expectativas que acentuaram algumas fragilidades sociais, já anteriormente existentes no concelho.

Nas duas últimas décadas ocorreram alterações importantes na estrutura agrária e no uso da terra, associadas nomeadamente ao alargamento e à mecanização da vinha, à modernização das explorações agrícolas e à criação de coutadas (para o turismo cinegético). Todas estas transformações provocaram uma libertação significativa de mão-de-obra que, devido à falta de qualificação profissional

e à ausência de dinamismo empresarial (criação de actividades económicas), fez aumentar o desemprego local.

Na área do artesanato em cerâmica, as expectativas criadas com alguns sucessos comerciais, a par de uma certa descoordenação, tinham feito aumentar excessivamente o número de acções de formação profissional locais nesse domínio, pelo que em meados dos anos 90 havia um excedente de indivíduos qualificados em olaria, que as empresas locais (fundamentalmente familiares) não tinham capacidade de absorver, até pelas alterações entretanto ocorridas no sistema socioprofissional do sector, e que também não tinham condições económicas (poupanças) nem dispunham de mercados suficientes para criar o seu próprio emprego. Por estas razões, muitas famílias ficaram em situação de pobreza e exclusão social. Por outro lado, sobretudo nas freguesias e localidades mais dispersas, parte da população debatia-se com o problema do isolamento geográfico e social, com actividades de subsistência de baixo rendimento ou, no caso dos idosos, vivendo de reformas baixíssimas.

Neste concelho também se encontravam famílias de etnia cigana e vendedores ambulantes e feirantes que, pelos seus modos de vida e valores, dificilmente se integravam na sociedade local, quer do ponto de vista social, quer urbanístico (muitos são nómadas).

Em meados da década de 90, as instituições e os técnicos com intervenção local (ao nível, por exemplo, da acção social, da educação, das autarquias locais e de algumas instituições particulares de cariz social) estavam conscientes dos problemas sociais e económicos que o concelho atravessava¹:

- baixos níveis de escolaridade, na maioria não ultrapassando a escolaridade obrigatória (4º ano, para os mais velhos; 6º ou 9º ano, para os mais novos, conforme as idades) e com taxas de analfabetismo acima da média nacional;
- elevadas taxas de insucesso e abandono escolar (nomeadamente por parte das populações nómadas e mais isoladas);
- baixas qualificações profissionais, predominando os trabalhadores indiferenciados;
- forte presença de empregos sazonais (portanto, precários) e/ou de elevadas taxas de desemprego (normalmente acima de 10%);
- baixos rendimentos;
- degradação de muitas habitações;
- ausência de auto-estima e dificuldade de muitas famílias definirem e desenvolverem os seus projectos de vida;
- dependência de apoios e subsídios institucionais;
- indícios crescentes de marginalidade e comportamentos de risco.

¹ A caracterização apresentada em termos gerais, foi transmitida pela equipa do projecto.

Face a este diagnóstico, foi decidido apresentar, em 1996, uma candidatura ao Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza (Região Sul), de que resultou o Projecto de Intervenção Comunitária do Concelho de Reguengos de Monsaraz, mais conhecido por PIC, tendo como entidade promotora a Câmara Municipal, mas como entidade gestora (com responsabilidade jurídica) uma instituição particular local de natureza social, a Fundação Maria Inácia Vogado Perdigão Silva, uma vez que a autarquia local (por ser uma entidade pública) não podia assumir essas funções.

O projecto foi aprovado em Setembro de 1996 as suas actividades tiveram início no último trimestre desse ano. Pretendia abranger cerca de 4500 pessoas de todo o concelho, que apresentavam características de vulnerabilidade a vários níveis: económico, profissional, escolar, habitacional e sociocultural. O seu termo estava previsto para Dezembro de 1999 mas, com o acordo do Comissariado Regional do Sul da Luta Contra a Pobreza, foi prolongado até ao final do ano 2000, para poder concluir as suas acções.

11.2. *Objectivos e princípios de acção*

Em termos gerais, o PIC visava promover o desenvolvimento integrado do concelho de Reguengos de Monsaraz, nas vertentes económica, social e cultural, assentando simultaneamente numa articulação ao nível institucional e na participação da população, como forma de encontrar respostas para as situações de pobreza e exclusão social detectadas.

Como **principais objectivos**, pretendia-se:

- a) intervir a nível económico, social e cultural, promovendo a participação da população na definição de estratégias para a resolução dos seus problemas;
- b) desenvolver a constituição de uma rede de parcerias interinstitucionais e pluridisciplinares, que se traduzissem numa ligação estreita entre instituições e população a abranger;
- c) contribuir para o desenvolvimento local e associativo do concelho, potenciando e apoiando as iniciativas das diversas entidades locais;
- d) promover e reforçar as solidariedades familiares e comunitárias;
- e) implementar o método de investigação-acção, para uma ligação coerente entre a teoria e a prática, visando a concretização das actividades mais adequadas;
- f) dinamizar a formação profissional e a criação de empregos, fortalecendo as famílias carenciadas;
- g) elevar a auto-estima das famílias e a sua qualidade de vida.

Como **princípios fundamentais de acção** resultantes dos objectivos enunciados, salientavam-se os seguintes:

- promoção de uma dinâmica de desenvolvimento local integrado;
- reforço dos processos de participação da população;
- desenvolvimento de uma lógica de trabalho em parceria;
- utilização de um método de investigação-acção, para enquadramento das actividades.

Deles decorriam as metodologias adoptadas que se analisam no ponto 11.4.

11.3. Principais etapas e acções realizadas

Como já foi referido, as actividades do projecto principiaram no último trimestre de 1996. Inicialmente foi efectuado um diagnóstico de situação e, em Outubro de 1996, começaram as actividades de animação socioeducativa, cultural e recreativa, de melhoria das condições de habitação e o apoio às famílias. Em 1997, para além das actividades já em curso, iniciou-se a acção destinada à melhoria das condições de bem-estar prevista pelo projecto.

Também em 1997, em 5 de Novembro, ocorreu uma calamidade no concelho, em consequência de fortes inundações. O PIC, com o apoio e reforço orçamental dados pelo Comissariado Regional do Sul do Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza, organizou a ajuda às famílias mais atingidas, nomeadamente para que pudessem restabelecer a sua actividade económica. No âmbito do apoio às famílias, foi criado um Banco de Medicamentos, que tinha como objectivo a participação, total ou parcial, consoante as possibilidades financeiras das famílias, dos medicamentos receitados pelos médicos do Centro de Saúde local. Estes, de acordo com uma lista de pessoas carenciadas, identificadas pelos técnicos de acção social, em vez de receitarem medicamentos que elas não poderiam comprar, indicavam aqueles que existissem no Banco de Medicamentos, comprados através de uma verba concedida pelo PIC à Santa Casa da Misericórdia de Reguengos de Monsaraz ou doados pela população.

As acções referidas prolongaram-se durante 1998, ano em que se elaborou um diagnóstico sobre a população idosa do concelho e se realizaram alguns encontros para debate, reflexão e troca de experiências sobre temas suscitados por esta intervenção e outras semelhantes. O projecto deveria terminar em 1999, daí que, para além de se assegurar a continuidade das acções em curso, investiu-se no apoio às famílias que ainda não tinham sido abordadas. Verificou-se, nessa altura, uma certa inflexão estratégica, por se aproximar o termo prazo previsto, tendo as actividades sido mais direccionadas no sentido da prevenção e da autonomização do que no das respostas a necessidades detectadas.

Com o prolongamento do PIC por mais um ano prosseguiu, em 2000, a filosofia anterior, desenvolvendo-se sobretudo actividades de formação e reforço de competências e encontros de reflexão e avaliação, ao mesmo tempo que cessou o

apoio directo às famílias, que passaram a ser encaminhadas para os serviços públicos dos domínios competentes, evitando-se, deste modo, a sua dependência de respostas que estavam a terminar. Este foi também o período de transição, em que as acções mais importantes a continuar para além do projecto passaram para as instituições locais mais pertinentes, dando sequência à lógica de trabalho em parceria e assegurando a continuidade pós-projecto (cf. pontos 10.5. e 10.6.). Por outro lado, a dinâmica gerada pelo PIC permitiu que o concelho fosse um dos escolhidos para o início, em 2000, de um projecto-piloto de constituição de uma Rede Social Local (cf. capítulo 5).

Ao longo do seu período de vigência (1996-2000), o PIC desenvolveu diversas actividades, que se podem agrupar em cinco áreas de intervenção:

- a) diagnóstico, envolvimento dos parceiros, divulgação e organização;
- b) animação socioeducativa, cultural e recreativa;
- c) melhoria das condições de habitação;
- d) melhoria das condições gerais de bem-estar;
- e) apoio às famílias.

Agrupadas dessa maneira, foram as seguintes as principais actividades realizadas:

a) Diagnóstico, envolvimento dos parceiros, divulgação e organização

Neste âmbito, assinala-se que:

- foi definido e posto em prática um sistema permanente de diagnóstico/avaliação, que implicou a realização de inquéritos por questionário e de reuniões periódicas da equipa técnica, dos grupos de trabalho e dos parceiros, e a colaboração da Universidade de Évora (cf. ponto 11.4.);
- foram delimitadas as regras e as condições do trabalho em parceria, traduzido na constituição de um Conselho de Parceiros, com reuniões ordinárias semestrais, e na sua participação activa na definição dos objectivos e actividades, na avaliação e na composição dos grupos de trabalho;
- foram promovidas diversas estratégias de divulgação do projecto, através de reuniões com as associações locais, edição de folhetos e cartazes, publicação de informações na imprensa regional e local e no Boletim Municipal, utilização de programas das rádios locais e participação activa em encontros e feiras locais;
- foi criada e gerida a estrutura organizativa do projecto, nas suas várias vertentes (técnica, administrativa e contabilístico-financeira), incluindo ainda a formação permanente dos técnicos, nomeadamente mediante a sua participação frequente em seminários e colóquios de interesse para as áreas de intervenção do PIC.

b) Animação socioeducativa, cultural e recreativa

Várias foram as actividades realizadas nesta área, dando-se os seguintes exemplos:

- dinamização de cursos de ensino recorrente e outros de natureza socioeducativa (para famílias ciganas);
- apoio às escolas e jardins de infância do concelho, através da participação em diversas actividades (festas de Natal, festas de Fim de Ano, Dia Mundial da Criança, visitas de estudo, colónias de férias, convívios, jardinagem, olaria, teatro, etc.);
- realização de encontros e seminários sobre temas de educação e infância;
- criação de *ateliers* de jogos tradicionais, cerâmica, informática, desporto, ginástica e outras actividades lúdicas;
- apoio a actividades locais de natureza cultural e recreativa (Encontro de Grupos Corais, Festa dos Hortelões, etc.).

c) Melhoria das condições de habitação

Foram desenvolvidas várias acções de apoio à melhoria das habitações e dos equipamentos domésticos das famílias mais carenciadas, sempre antecedidas de um atendimento e análise das situações (com a colaboração dos parceiros do domínio da acção social) e de visitas domiciliárias, para caracterização das condições habitacionais. O processo era posteriormente acompanhado e avaliado.

d) Melhoria das condições gerais de bem-estar

Procedeu-se também ao atendimento e análise prévia das situações (sempre com a colaboração dos parceiros pertinentes), seguida, se necessário, de visitas domiciliárias e da concretização de apoios, no âmbito do projecto (acções de formação e sensibilização, inserção em programas de emprego, criação de uma Univa, para jovens à procura do primeiro emprego, etc.) ou encaminhamento para as respostas já existentes nos serviços locais respectivos. São exemplos de cursos organizados nesta área os de desenvolvimento pessoal e iniciação à informática para jovens, desempregados de longa duração e idosos das localidades e freguesias mais rurais, além dos já referidos no domínio da animação socioeducativa.

e) Apoio às famílias

Para além dos apoios explícitos resultantes das outras áreas, desenvolveram-se algumas estratégias específicas para famílias mais vulneráveis, nomeadamente:

- atendimento integrado, em conjunto com o serviço local do Centro Regional de Segurança Social, o Centro de Emprego e o departamento estatal da habitação;
- atendimento, visitas domiciliárias e acompanhamento das famílias dos meios rurais mais isolados;

- definição de respostas para satisfação das necessidades básicas, em articulação com os serviços da Segurança Social;
- criação do Banco de Medicamentos e de um Banco de Leite.

É de referir ainda a realização pelo projecto, de forma transversal a todas estas áreas de actividades, de vários encontros e seminários, para debate e troca de experiências com os parceiros, membros da população e equipas de outros projectos. Citem-se, a título de exemplo:

- dois debates sobre «Intervenções com a Comunidade Cigana» e «Que respostas para os nossos idosos?» (1998);
- sessão de trabalho sobre toxicodependências (1998);
- sessão de informação sobre «Prevenção de Acidentes nas Crianças» (1998);
- seminário sobre «Intervenção Precoce: que Caminhos?» (1999);
- seminário sobre «Os Ciganos na Educação: Um Desafio, Uma Mudança a Construir» (1999).

11.4. Opções metodológicas e condições de realização

Dos objectivos e princípios de acção anteriormente enunciados decorreram essencialmente quatro metodologias de intervenção.

a) A adopção de uma perspectiva de **Desenvolvimento Integrado de base local**, concretizada nomeadamente através da:

- existência de actividades nos diferentes domínios: económico, social e cultural (cf. acções referidas no ponto 11.3.);
- colaboração entre instituições/técnicos e população (cf. alínea b);
- articulação interinstitucional (cf. alínea c);
- complementaridade e colaboração de saberes interdisciplinares (cf. ponto 11.3.);
- conjugação de recursos, provenientes fundamentalmente dos parceiros do projecto (sobretudo técnicos, espaços físicos e materiais), para além dos recursos financeiros atribuídos pelo PNLCP, conforme também se ilustrou no ponto 11.3.;
- combinação da pesquisa com a acção, para diagnóstico e avaliação permanentes (cf. alínea d).

b) A **participação da população** foi considerada uma das vertentes mais importantes do PIC, em particular no que se refere à definição de estratégias para a

resolução dos seus problemas e à mobilização de dinâmicas associativas do concelho. Porém, com o decurso do projecto, a participação traduziu-se sobretudo nas acções relacionadas com a melhoria das habitações, tendo a população afectada colaborado, em grande medida, na escolha das modificações e reparações a efectuar e com o fornecimento de mão-de-obra.

Também se assinala a participação de voluntários de uma paróquia católica, que após a realização de acções de sensibilização sobre a importância do voluntariado nestes projectos se ofereceram para apoiar alguns beneficiários do PIC, tendo para isso recebido formação.

Para a elaboração de diagnósticos que serviram de base aos planos de acção anuais, o projecto tentou envolver a população, pelo menos representada através dos presidentes das juntas de freguesia (autarcas locais) ou pelas associações e instituições locais. Por outro lado, tendo em conta que o PIC pretendeu ser um projecto de desenvolvimento local, a presença dos técnicos, que eram originários do concelho, e das associações que representavam a população asseguravam, no mínimo de uma forma implícita, a sua participação na concretização dos objectivos.

Pode-se então dizer que a participação da população foi limitada, e mais assente na sua representação do que numa participação activa, o que não deve ser alheio às resistências e inércias culturais a este respeito e ao pouco tempo que ainda decorreu desde o início do projecto, tanto mais que este é um processo de longa e difícil maturação.

c) O trabalho em parceria ou articulação interinstitucional constituiu outro dos eixos metodológicos nucleares enunciados desde o início.

Ela traduziu-se sobretudo:

- na disponibilização conjunta de recursos;
- na constituição de um órgão deliberativo e de reflexão estratégica – o Conselho de Parceiros;
- na participação activa no sistema de avaliação.

No que se refere ao primeiro aspecto, concretizou-se na afectação de técnicos (alguns a tempo parcial) ao projecto, integrando a equipa técnica e os grupos de trabalho, na disponibilização de espaços para a realização de actividades e na instalação de serviços e no fornecimento de materiais. Segundo os valores imputados pelo projecto, o peso destes recursos disponibilizados pelos parceiros em relação aos recursos totais utilizados foi sempre aumentando: 9,2% em 1996, 11,2% em 1997, 23,3% em 1998 e 28,8% em 1999.

A constituição do Conselho de Parceiros, composto pelos dirigentes ou representantes das instituições envolvidas no PIC, permitiu, entre outros aspectos, gerir e enquadrar a disponibilização de recursos já assinalada, discutir e aprovar os planos de acção anuais, proceder à avaliação estratégica do projecto e deliberar sobre alterações e reajustamentos nos objectivos e nas actividades, sempre que se revelou necessário. As suas reuniões normais tinham uma periodicidade semestral.

A participação dos parceiros na avaliação concretizava-se não só através do Conselho de Parceiros, mas também da presença de técnicos de diversas instituições na equipa técnica e nos grupos de trabalho, acompanhando portanto o processo na sua aplicação permanente (cf. alínea d). O PIC contou com cerca de 20 parceiros, mas com graus muito diferentes de envolvimento: serviços públicos da administração pública central, de âmbito nacional (habitação), regional (educação e juventude) e local (acção social e segurança social, educação, emprego e saúde); autarquias locais (Câmara Municipal e as cinco juntas de freguesia); instituições particulares locais de natureza social (entre as quais a entidade gestora) e religiosa; e a universidade da região (Évora).

d) A adopção de uma **metodologia de investigação-acção** foi considerada decisiva para o bom funcionamento do projecto, permitindo uma ligação coerente entre a reflexão teórica e a acção prática. Um dos pilares dessa metodologia consistiu na realização de vários diagnósticos, que permitiram identificar com rigor os problemas e as potencialidades da comunidade. Assentaram normalmente na aplicação de inquéritos por questionário, na observação-participante de técnicos e parceiros e na colaboração da população e/ou dos seus representantes. O Departamento de Sociologia da Universidade de Évora deu, nesta área, um contributo muito importante.

Os diagnósticos fundamentaram a definição de objectivos, das actividades, dos grupos a privilegiar e dos métodos a utilizar, sendo essenciais na preparação e discussão dos planos de acção anuais. Foi possível, deste modo, dispor de um sistema de avaliação permanente das várias actividades realizadas, com vista à sua monitorização e consequentes correcções e reajustamentos, se necessário. Formalmente este sistema assentava:

- em reuniões frequentes (sempre que se justificasse) dos grupos de trabalho (por actividade), permitindo uma avaliação por acção realizada;
- em reuniões mensais normais da equipa técnica, viabilizando uma avaliação da coerência global do conjunto das intervenções;
- em reuniões semestrais ordinárias do Conselho de Parceiros, no âmbito da avaliação estratégica do projecto;
- no apoio prestado pelo Departamento de Sociologia da Universidade de Évora, sempre que necessário.

No termo do projecto, foi elaborada uma avaliação final, que consistiu na aplicação de um inquérito por questionário às famílias apoiadas e a todas as instituições e associações do concelho (incluindo os parceiros), mais uma vez com o apoio metodológico da Universidade de Évora.

Em síntese, pode-se dizer que, em relação à adopção de uma metodologia geral de desenvolvimento integrado, algumas vertentes foram mais concretizadas do que outras. A articulação dos parceiros e a aplicação de um método de investigação-

acção foram os aspectos mais bem sucedidos. Já a integração de actividades, o envolvimento da população e a mobilização de recursos de outras origens (que não os parceiros) pareceram mais limitadas.

11.5. Principais resultados obtidos

Como o projecto terminou no final de 2000, ainda é prematura uma avaliação fundamentada dos seus resultados. Mas já é possível assinalar alguns dos indícios mais evidentes. Em relação aos principais **resultados positivos**, pode-se já referir:

- a continuidade assegurada pós-projecto do Banco de Medicamentos (previsto para acabar em 1999), do gabinete itinerante de informática, para a dinamização de cursos nas diversas freguesias, e do apoio domiciliário;
- a abertura de uma Univa para jovens à procura do primeiro emprego;
- uma certa alteração de mentalidades da população em relação ao projecto e aos serviços a que recorre, não só sentindo-se mais apoiada, como sobretudo pela proximidade e reciprocidade conquistadas.

Mas o resultado considerado mais importante diz respeito à dinâmica de parceria desenvolvida pelo PIC. Anteriormente à sua existência, as instituições que trabalhavam no concelho não estavam articuladas, nem trocavam informações sobre os respectivos diagnósticos e acções, pois cada uma agia na sua área específica. Daí que, no início, houvesse uma certa desconfiança e resistência à colaboração, até porque não se sentiam envolvidas desde a fase de candidatura e elaboração do projecto.

Com o PIC, os representantes das instituições começaram a encontrar-se pelo menos uma vez por mês, o que permitiu desenvolver um maior e melhor conhecimento entre si e adoptar uma perspectiva integrada do trabalho com a comunidade. Foi também possível, desse modo, partilhar, aprofundar e adoptar em comum conceitos (Desenvolvimento Local Integrado, participação, parceria, etc.) e métodos (investigação-acção) que também enriqueceram o trabalho mais sectorial de cada instituição ou serviço.

A implantação de um projecto-piloto da Rede Social Local no concelho, na sua fase de experimentação ao nível nacional, é também um indicador das conquistas obtidas neste domínio.

Os **aspectos menos positivos**, ou respectivos factores, mais apontados dizem respeito a:

- ausência, no início, de formulação de regras e normas no funcionamento de certas acções ou no acesso a determinados serviços, o que fez com que o projecto fosse, por vezes, encarado como um «supermercado de recursos e apoios», a que acorriam indivíduos, famílias e até associações, tendo-se procurado corrigir esta lacuna ao longo do tempo: foi o que aconteceu, por exemplo, nas ac-

ções de melhoria das habitações e algumas actividades de animação socio-cultural, ao contrário do Banco de Medicamentos, que não conheceu estes problemas (pois desde o princípio que estava estipulado quando e como se era apoiado);

- recurso exclusivo, nas acções de melhoria das habitações, a profissionais particulares (pedreiros, por exemplo) quando, dados os objectivos do projecto, teria sido mais lógico utilizar também os serviços de formandos dessas áreas, em processo de qualificação e inserção no mercado de trabalho;
- falta de tempo e de recursos humanos e materiais para se trabalhar mais em profundidade com a população cigana, dadas as suas especificidades culturais;
- mobilidade (saída e substituição) de alguns técnicos afectos ao projecto, provocando a quebra da relação de confiança já estabelecida com a população, das informações adquiridas e da continuidade das acções;
- falta de planeamento da colocação dos técnicos noutros serviços, na fase de conclusão do projecto, o que teve como efeito a saída prematura (a meio do último ano) de três dos quatro que estavam a tempo inteiro, em busca de segurança de emprego, restando na etapa final uma técnica e uma funcionária administrativa;
- as limitações no envolvimento efectivo da população nas diversas vertentes do projecto, como já foi assinalado.

11.6. *Perspectivas pós-projecto*

O Projecto de Intervenção Comunitária do Concelho de Reguengos de Monsaraz apareceu nos finais de 1996, e a partir de então nada mais ficou na mesma no concelho. Houve um alertar de consciências para os problemas da pobreza e da exclusão social que existiam localmente e as instituições puderam conhecer-se umas às outras e começar a aprender a trabalhar em conjunto para um fim comum: a melhoria das condições de vida da população. A continuidade, já assegurada, de algumas acções e serviços, como os assinalados no ponto anterior, é também um factor positivo no que se refere às perspectivas pós-projecto.

Reguengos de Monsaraz é agora um concelho dotado de infra-estruturas ao nível social e as instituições trabalham em rede, para além do PIC. Uma perspectiva que está agora em estudo é a dinamização do trabalho social e da intervenção local da autarquia, no sentido de dar continuidade ao trabalho realizado pelo projecto. A constituição experimental da Rede Social Local é um passo importante nessa direcção.

O PIC acabou no fim do ano de 2000, mas deixou sementes que, no futuro, se bem regadas, poderão gerar os alicerces para o Desenvolvimento Local desta comunidade do concelho de Reguengos de Monsaraz.

Parte IV

ANÁLISE DOS PRINCIPAIS ENSINAMENTOS, CONCLUSÕES E SUGESTÕES

Introdução

Nesta quarta parte pretende-se analisar, de uma forma crítica, os principais ensinamentos que já seja possível evidenciar do Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza em Portugal, tendo em conta sobretudo os projectos apresentados na Parte III, mas também outros que não foram aqui referidos, e a experiência em geral do Programa. No capítulo 12, depois de uma visão geral desses ensinamentos e sugestões, procura-se identificar algumas das suas vertentes mais importantes, nomeadamente no que se refere:

- à delimitação dos conceitos e das situações de pobreza e exclusão social;
- à discussão dos conceitos e das estratégias de integração social das populações excluídas;
- à adopção de uma abordagem destas questões centrada numa perspectiva de desenvolvimento;
- às principais metodologias de intervenção adoptadas e à sua importância para os resultados alcançados;
- ao papel dos técnicos e da estrutura organizativa em que o seu trabalho decorre;
- às interrogações e desafios colocados às políticas públicas com efeitos sociais e às suas influências nestes projectos.

Num último ponto pretende-se apresentar uma síntese conclusiva e discutir as condições de transferibilidade desta experiência de Portugal para outros contextos geográficos, temporais, sociais, económicos e culturais. Não houve, nesta parte, a pretensão de proceder a um exercício exaustivo de avaliação e identificação das conclusões do PNLCP, mas tão-somente de inventariar os aspectos que têm surgido como mais importantes e decisivos nos resultados (parciais) até agora já conhecidos. Trata-se, portanto, de uma análise que exige continuação e aprofundamento.

Capítulo 12 – Principais ensinamentos e sugestões do PNLCP

12.1. Principais ensinamentos (visão geral)

Como já se referiu anteriormente, não é objectivo deste estudo proceder a uma avaliação do Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza em Portugal. Para isso, seria necessário alargar o âmbito deste trabalho e dispor de mais tempo após a conclusão dos projectos, de forma a poder contemplar vertentes como as seguintes:

- níveis de **execução** das acções previstas;
- **eficiência** na utilização dos recursos e meios mobilizados;
- **adequação e coerência** das metodologias adoptadas em relação aos objectivos enunciados e aos resultados esperados;
- **eficácia** das acções realizadas, no cumprimento dos objectivos pretendidos;
- **impacto** estrutural das intervenções promovidas, em termos de **mudança** de mentalidades, comportamentos, conhecimentos, métodos e práticas, estratégias, modelos de organização, políticas, condições de vida e dinâmicas de desenvolvimento das comunidades locais.

Procurou-se, portanto, identificar e analisar apenas os ensinamentos cujo reconhecimento seja mais evidente e as condições que lhes são inerentes, mas de forma exemplificativa e não exaustiva. Convém, no entanto, assinalar que uma das principais características destes projectos é a extraordinária **diversidade** de situações de partida, factores de mobilização, protagonistas, dinâmicas de parceria e participação, opções metodológicas e estratégias dominantes, ritmos de intervenção, resultados alcançados, etc., o que se torna mais evidente quando se alarga a análise (para além, portanto, dos estudos de caso apresentados na Parte III).

Há também, contudo, muitos pontos em comum, sobretudo na formulação de objectivos, no enunciado das metodologias, nas estruturas organizativas e nalguns conceitos de referência, o que não deve ser alheio aos princípios e filosofia de orientação do próprio PNLCP (cf. parte II), que servem naturalmente de referência às candidaturas, embora também se tenha verificado a «transferência» inversa, ou seja, a inclusão de princípios no Programa a partir de lições retiradas dos projectos concretos. Pode-se, aliás, dizer que domina a semelhança na formulação dos quadros de referência geral (apesar da diversidade de terminologias e expressões, como foi assinalado e justificado) e a diferença na sua concretização e no seu conteúdo prático.

Dentro destes condicionalismos, este estudo permite dizer que são diversos os **ensinamentos mais significativos** que se podem obter por parte da equipa responsável por esta investigação, nomeadamente a partir das informações recolhidas junto das equipas dos projectos e dos técnicos dos comissariados do PNLCP, dos elementos resultantes da observação e da análise dos estudos de caso abordados, revelando aspectos positivos e negativos.

Quanto aos **aspectos positivos**, refiram-se os mais importantes, utilizando uma grelha de análise baseada em vertentes: populações envolvidas, instituições locais, Estado central e sociedade em geral. **Para as populações**, verificou-se indubitavelmente, **nos projectos assinalados**:

- uma melhoria das suas condições de vida em geral, tornando-se mais amplo o leque de respostas e de oportunidades (emprego, formação profissional, educação, rendimentos, habitação, saúde, etc.) a que têm acesso;
- uma diminuição, em consequência, da taxa de incidência e de severidade da pobreza e da exclusão social e, portanto, do grau de insatisfação das necessidades básicas¹;
- um reforço das suas competências («empowerment») a vários níveis e das suas capacidades de participação individual e associativa, ou seja, de cidadania;
- uma maior proximidade na relação com as instituições e os técnicos e no seu entendimento e «apropriação».

Para as instituições locais (incluindo as autarquias locais), ou a trabalhar localmente, e seus técnicos salientam-se os seguintes aspectos positivos, exemplificados claramente nos projectos estudados:

- uma melhor compreensão e identificação das situações de pobreza e exclusão social, quer do ponto de vista teórico, quer prático (aprofundamento e generalização de diagnósticos e de outras formas de avaliação);
- a adopção de uma perspectiva de desenvolvimento mais integrado e global, na abordagem daquelas situações e de estratégias para a sua erradicação, em substituição das perspectivas tradicionais de natureza sectorial (segmentadas) e assistencialistas;
- a utilização de novas metodologias de trabalho e de intervenção, mais apropriadas à natureza dos problemas a enfrentar e à procura de soluções integradoras, implicando por exemplo: a participação activa da população, a articulação entre parceiros, a conjugação de recursos e actividades, a utilização do método de investigação-acção, etc.;
- a necessidade de os técnicos trabalharem em contacto íntimo e directo com as populações, numa relação e proximidade que os protege menos do ponto de vista burocrático, mas que é potencialmente geradora de dinamismos mais du-

¹ Em termos gerais, o mesmo se terá passado na sociedade portuguesa, nestes últimos cinco anos (cf. capítulo 5).

ráveis e autonomizadores, exigindo-lhes, por outro lado, que as suas competências técnicas sejam enxertadas nas suas competências pessoais;

- uma territorialização das estratégias de intervenção social, que assumem uma natureza local (comunitária), a partir das fragilidades e das potencialidades endógenas, ou seja, motivando uma «leitura» a partir de dentro (ou de baixo);
- uma articulação endógena-exógena nos recursos (financeiros, humanos, materiais, informativos, institucionais, etc.) e nos resultados, que pode ser virtuosa e fertilizadora das capacidades locais, e não inibidora ou substitutiva;
- a «descoberta» de grupos sociais e culturais específicos que, muitas vezes graças a estes projectos, puderam emergir da penumbra ou invisibilidade para onde a História e/ou a marginalização social os tinham remetido (ciganos; grupos de imigrantes, nomeadamente africanos; ex-toxicodependentes; indivíduos portadores de HIV-sida; etc.).

Para o Estado (estruturas centralizadas), estes projectos têm funcionado no sentido de reduzir a «distância» que o separava da população, pressionando-o também a desenvolver medidas de política e a criar equipamentos, infra-estruturas e serviços mais adequados e mais eficazes para fazer face aos problemas da pobreza e da exclusão social. As «mais-valias» introduzidas nos últimos anos nas políticas sociais públicas e na sua articulação em Portugal (cf. capítulos 3, 4 e 5), reflectem também essa «pressão» e consequentes aprendizagens, a partir das experiências concretas. Tal «pressão» é de natureza múltipla e resulta:

- de uma maior visibilidade das situações de pobreza e exclusão social;
- de uma maior proximidade entre a população e as instituições (desconcentradas localmente) da administração pública central;
- das reivindicações, reforçadas por estes projectos, das associações e instituições particulares de natureza social e das suas estruturas federativas ou equivalentes (em Portugal, a União das Instituições Particulares de Solidariedade Social, a União das Mutualidades e a União das Misericórdias, entre outras, passaram, por exemplo, a ter assento nos organismos nacionais de concertação e consulta social);
- do dinamismo (nalguns casos quase subversivo) introduzido, a partir de baixo, nas instituições e serviços públicos, pelos técnicos, confrontados com a natureza e as exigências do trabalho comunitário, que não se compadece com as hierarquias e burocracias tradicionais.

Para a sociedade, os aspectos positivos mais ilustrados nos casos estudados são:

- uma maior visibilidade das situações de pobreza e exclusão social, até pelo papel assumido pelos meios de comunicação social a este respeito, o que trouxe vantagens (melhor conhecimento, co-responsabilização, etc.), mas também inconvenientes ou riscos (maior exposição de situações, pressão sobre os técnicos, leituras simplistas, etc.);

- a disponibilização de novas e mais respostas aos problemas da sociedade e um aumento geral das oportunidades;
- o desenvolvimento de novas actividades (por exemplo, de natureza económica, cultural e social).

É claro que todos estes aspectos positivos não resultaram apenas do PNLCP, mas também da existência, anterior ou simultânea, de outros programas e medidas, quer nacionais (nas áreas do emprego, da saúde, da educação, da acção social e da habitação), quer co-financiados pela UE. São exemplos do primeiro tipo o Mercado Social de Emprego, outros programas de emprego e formação profissional e o Rendimento Mínimo Garantido, e do segundo, o programa Integrar, o Leader e a Iniciativa Comunitária Emprego, entre outros (cf. capítulo 5).

Quanto aos **aspectos mais negativos** que ressaltam dos projectos estudados, pode-se falar de insuficiências, nalguns casos, e/ou de dificuldades ou limitações, noutros. **Ao nível das populações**, assinala-se sobretudo a persistência de resistências e inércias culturais à sua efectiva participação, sob formas de passividade, resignação, descrença, dependência dos serviços ou reivindicação excessiva (exigir e não assumir iniciativas). **Ao nível das instituições e dos técnicos**, sublinham-se sobretudo:

- a persistência de culturas institucionais que resistem ao trabalho em parceria e à integração de actividades, recursos e conhecimentos (interdisciplinaridade);
- a existência de culturas técnicas de distanciamento em relação à população, de assistencialismo e/ou de conservação de poder, que inibem a sua participação e emancipação efectivas;
- o recurso, mais fácil e ainda mais frequente, aos modelos e às respostas «pronto-a-vestir», ao invés do investimento na criatividade e na inovação, como já acontece noutros casos;
- a falta de tradição e de formação na utilização de métodos de planeamento estratégico que possam integrar a avaliação das actividades na sua adequação e flexibilização perante uma realidade em constante alteração, ou seja, as falhas ainda existentes na aplicação dos princípios de investigação-acção;
- a tentação do protagonismo excessivo e da liderança autista na organização e gestão de alguns destes processos, inibindo o trabalho de parceria e a participação das populações;
- a incapacidade, ainda muito frequente (apesar de alguns bons exemplos de excepção), das instituições do saber (universidades, nomeadamente) centrarem uma parte importante das suas investigações na ligação aos problemas concretos da sociedade e, neste caso, às questões da pobreza e da exclusão social;
- a falta de sensibilidade económica e «empresarial» (no sentido lato do termo) de muitas instituições da área social, o que impede a existência de bases de sustentabilidade mais sólidas dos projectos.

Ao nível do Estado, enquanto administração central, as principais limitações decorrem, antes de mais, do longo caminho ainda a percorrer no que se refere à articulação de políticas (entre as várias áreas das políticas sociais, em que já se vão registando alguns progressos, mas sobretudo entre aquelas e as políticas económicas, que continuam a ignorar-se, sob o domínio destas últimas), o que obriga muitas vezes os serviços e técnicos locais a verdadeiros exercícios de imaginação e de montagem de «puzzles» complexos, na tentativa de articular as várias áreas de intervenção e programas.

Também as tentações do liberalismo, regressado em força às sociedades ocidentais nos anos 80 e ainda presente, transportam dificuldades acrescidas a estes projectos, na medida em que se servem, muitas vezes, das capacidades de iniciativa das populações e das suas associações como alibi para justificar a diminuição da acção estatal nas áreas sociais. Ora, a natureza multidimensional da pobreza e da exclusão social e as características predominantes das sociedades actuais não permitem dispensar os apoios públicos e a existência de políticas sociais, como fertilizantes fundamentais dos dinamismos locais, não numa lógica de subsidiação, mas de complementaridade de recursos (ou seja, de Estado-parceiro e não de Estado-Providência ou de Estado liberal).

Ao nível da sociedade no seu todo, os principais obstáculos residem no predomínio (nalguns casos, reforço) do individualismo e do economicismo competitivo, que impedem o desenvolvimento de uma cultura mais activa e intrínseca de solidariedade e a adopção de uma visão das diferentes situações de pobreza e exclusão social, não como situações à margem do mercado, mas como capacidades e recursos desperdiçados.

Nos pontos seguintes, procura-se abordar alguns aspectos mais específicos e sugestões decorrentes da análise destas questões.

12.2. Conceitos e dimensões da pobreza e exclusão social

Um dos ensinamentos mais importantes do PNLCP é que, juntamente com outros programas e experiências, permitiu delimitar, debater e divulgar melhor os conceitos de pobreza e exclusão social. Há, portanto, uma contribuição positiva para a evolução do conhecimento sobre estas áreas².

No que se refere ao conceito de **pobreza**, as experiências vividas e reflectidas por muitos técnicos, instituições e população tornaram mais evidente:

- a sua associação ao conceito de **privação de recursos** e não apenas ao de insuficiência de rendimentos;

² Neste ponto convém relacionar estas reflexões com as que se apresentaram no capítulo 1.

- a sua **multidimensionalidade**, exprimindo-se aos níveis económico, social, cultural, ambiental e político, implicando abordagens interdisciplinares e respostas integradas;
- a sua ligação à ausência de **participação** nas actividades sociais e culturais da sociedade onde se vive, o que pôs o acento tónico no desperdício de capacidades e não só na insatisfação de necessidades.

Já quanto ao conceito de **exclusão social**, que nalguns autores aparece umbilicalmente ligado ao anterior, senão mesmo como coincidente, surgem como principais «aquisições» resultantes das várias experiências destes projectos:

- a sua conotação com a **perda de vínculos sociais e culturais** e com o não exercício de direitos e deveres de **cidadania**;
- a sua **multidimensionalidade**, que neste caso se exprime ao nível pessoal (do ser), social (do estar), profissional (do fazer), da capacidade de iniciativa (do criar), da informação crítica (do saber) e dos rendimentos e consumos (do ter);
- a sua **relação íntima com o conceito de pobreza, sendo dele distinta**, na medida em que a privação de recursos gera normalmente exclusão social, mas em graus diferentes conforme os contextos sociais e culturais (meio urbano ou rural; papel da família; existência de relações de vizinhança; etnias; etc.), e em que a exclusão social pode ser compatível com abundância de alguns recursos (por exemplo, no caso de alguns idosos, crianças e jovens deixados na sua solidão e à margem, nas sociedades economicistas competitivas).

Esta distinção é relativamente recente em Portugal, como se viu no capítulo 1, surgindo agora nalguns projectos, com vantagens não só na compreensão dos problemas abordados, como sobretudo nas opções metodológicas e estratégias adoptadas (cf. também ponto 12.3). Muitos deles, no entanto, utilizam ainda indistintamente os dois conceitos. A compreensão mais aprofundada e alargada dos conceitos em causa teve outras consequências importantes, uma vez que permitiu uma visão mais abrangente e integrada:

- dos seus factores e causas (pessoais e sociais; económicos, sociais, culturais, ambientais e políticos; circunstanciais e estruturais) e da sua interacção complexa com as consequências, em que as relações tradicionais de causa-efeito são postas em questão;
- dos modos de vida e estratégias de sobrevivência associados às situações mais frequentes de pobreza e exclusão social;
- das respostas e perspectivas de erradicação;
- e da grande diversidade de todos estes processos.

12.3. *Conceitos e práticas de integração social*

Uma melhor compreensão da pobreza e da exclusão social e dos seus principais factores, dimensões e expressões, ou simplesmente a necessidade de encontrar respostas concretas a situações diversificadas, explicam as inovações verificadas nas estratégias e práticas de intervenção nestes domínios adoptadas, em geral, nos projectos de luta contra a pobreza, como se ilustrou na parte III. Para além das metodologias de acção, de que se falará no ponto 12.5., relativamente aos conceitos implícitos naquelas práticas, assinala-se, antes de mais, a tentativa de articular e **integrar** domínios de intervenção, correspondendo à multidimensionalidade das situações mencionada anteriormente. Mas o aspecto mais importante foi a complementaridade que, nos casos mais inovadores, se procurou entre estratégias:

- junto dos indivíduos e famílias em situação de exclusão social;
- e junto das instituições e da sociedade.

No primeiro caso encontram-se as acções na área do desenvolvimento pessoal e comunitário, da educação, da formação profissional e da informação e sensibilização em geral ou em domínios específicos (como a saúde, habitação, alimentação, higiene pessoal e familiar, segurança, planeamento familiar, etc.). Trata-se de **estratégias de reforço de competências** («empowerment»), que visam a emancipação e autonomização dos referidos indivíduos e famílias, normalmente em múltiplas áreas:

- formação pessoal (ao nível do ser);
- formação comunitária (ao nível do estar);
- formação profissional (ao nível do fazer);
- formação empresarial (ao nível do criar);
- formação informativa/educativa (ao nível do saber);
- formação aquisitiva (ao nível do ter).

No segundo caso, refira-se a criação ou reforço de equipamentos, infra-estruturas e serviços (ao nível da educação, emprego, habitação, saúde e segurança social), de forma a melhor responder às necessidades básicas não satisfeitas e a mobilizar as capacidades não aproveitadas. Trata-se, neste caso, de **estratégias de aumento de oportunidades**, normalmente a nível local onde se situam esses indivíduos e famílias.

Pode-se então dizer que, nesta perspectiva, as estratégias de luta contra a pobreza e exclusão social têm procurado agir:

- junto dos indivíduos e famílias, capacitando-os melhor para se assumirem como cidadãos plenos;
- junto das instituições e serviços e da sociedade, no seu todo, tornando-a mais rica em oportunidades e respostas para todos.

A dupla perspectiva daqui resultante sublinha a importância de actuar conjuntamente a dois níveis: chamemos-lhes da **inserção** (do indivíduo para a sociedade) e da **inclusão** (da sociedade para o indivíduo). Esta complementaridade necessária entre **estratégias de inserção** e **estratégias de inclusão** é uma das conclusões mais importantes do trabalho realizado nestes projectos e sugere a definição do conceito (e das estratégias) de **integração social** como a articulação das duas vertentes anteriores. Sendo assim, passar-se-ia a utilizar três conceitos em vez de um só.

De qualquer forma, há um aspecto em que os projectos não têm ido muito longe, mas que o Programa, na sua globalidade, pode ajudar a influenciar (e já o tem feito de algum modo): é que as estratégias de inclusão têm-se traduzido essencialmente no reforço de respostas locais (ao nível de equipamentos e serviços), em alterações de algumas práticas institucionais (de alguns serviços de Segurança Social, centros de saúde, centros de emprego, escolas, autarquias e instituições particulares de solidariedade social, por exemplo), tornando-as menos assistencialistas e/ou distantes e mais emancipadoras e próximas, e na aplicação de algumas medidas de políticas sociais (acção social, educação, emprego, formação profissional, habitação, juventude, saúde, etc.).

Mas para a **inclusão** poder ser mais eficaz, ela tem de alterar muito mais profundamente a sociedade no seu todo, ou seja, quer ao nível dos valores (solidariedade *versus* concorrência, comunidade *versus* individualismo, diversidade *versus* uniformização; etc.), quer das políticas macro, para além das áreas sociais (nomeadamente as económicas e financeiras, que muitas vezes provocam situações de pobreza e exclusão social), quer ainda das práticas institucionais como regra e não como excepção.

12.4. *Abordagem numa perspectiva de desenvolvimento*

A abordagem da **integração social** (nas duas vertentes referidas no último ponto), numa perspectiva de desenvolvimento ou de promoção de bem-estar individual, social e ambiental, é uma das inovações mais interessantes que estes projectos (e outros de programas semelhantes) apresentam. Por um lado, abandona-se a abordagem da pobreza e da exclusão social numa perspectiva meramente individual, de satisfação de necessidades e de assistencialismo, privilegiando-se antes o enquadramento social (onde o indivíduo se insere, sem se diluir) e integrado, a realização de capacidades e a emancipação e autonomização da população. Por outro, entende-se a luta contra a pobreza e a exclusão social como um processo de desenvolvimento da comunidade e este como a melhor estratégia de prevenção daquelas situações.

A abordagem pelo desenvolvimento (reconhecidamente adoptada nos projectos analisados) representa um salto qualitativo conceptual e prático (logo, com consequências ao nível das políticas) de enorme significado, mas que ainda não está totalmente compreendido e assumido pelos cientistas sociais e pelos responsáveis políticos.

Ao nível da experimentação dos projectos, estas novas abordagens trouxeram, para o enunciado de objectivos e estratégias, expressões como «desenvolvimento integrado», «desenvolvimento participativo» e «desenvolvimento local» (ou os equivalentes «desenvolvimento comunitário» e «desenvolvimento endógeno») ou ainda (mas menos frequentemente) «desenvolvimento humano» e «desenvolvimento sustentável»³. Provavelmente, nem sempre estarão bem fundamentadas do ponto de vista teórico e das suas implicações práticas, pelo que há um importante trabalho a fazer no que se refere à sua clarificação, discussão e confronto, o que ultrapassa claramente o âmbito deste estudo. A sua utilização significa, no entanto, para além do que já se referiu, a recusa de entender o desenvolvimento como mero crescimento económico ou de considerar este como a causa automática e suficiente daquele, como aconteceu no passado.

Há entretanto dimensões nos três conceitos mencionados em primeiro lugar que se têm revelado estratégicas nestes projectos, como se recordará no ponto sobre as suas opções metodológicas (ponto 12.5.), ou seja:

- a visão integrada;
- o enfoque na participação das populações;
- a territorialização das intervenções.

No que se refere a esta última vertente, uma das mais frequentes nas formulações dos projectos, propõe-se aqui uma definição de **Desenvolvimento Local** que resulta das várias reflexões já feitas sobre diversos projectos deste e de outros programas similares. O desenvolvimento local pode ser entendido como⁴:

- um processo de mudança;
- centrado numa comunidade de pequena dimensão geográfica, onde se possam construir relações de identidade e redes de solidariedade;
- que procura responder a necessidades básicas não satisfeitas;

³ É extraordinária a diversidade de expressões utilizadas actualmente, muitas vezes com significados equivalentes ou próximos, o que é demonstrativo da transição em que se encontra a definição do conceito de desenvolvimento e da riqueza das contribuições e propostas existentes, a carecer, no entanto, de uma síntese clarificadora. As várias terminologias adoptadas pelos projectos (cf. Parte III) ilustram bem essa diversidade.

⁴ AMARO, Rogério Roque (coord.) (1999) – *Projecto «LE CHEILE» – Análise das Necessidades e das Potencialidades da Freguesia de Santa Marinha (Concelho de Vila Nova de Gaia), numa Perspectiva de Criação de Emprego e de Desenvolvimento Local*, Lisboa: Proact-ISCTE/ Cruz Vermelha Portuguesa (Porto), pp. 37 e 38.

- a partir das capacidades locais;
- ou seja, implicando uma lógica de participação e emancipação das populações;
- mas com o apoio de recursos exógenos (de diversos tipos), que fertilizem e não inibam ou substituam as potencialidades endógenas;
- numa perspectiva integrada;
- o que exige uma estratégia de parceria entre instituições e recursos;
- traduzindo-se em impactos em toda a comunidade;
- e com uma grande diversidade de situações iniciais, protagonistas, caminhos, ritmos e resultados.

Este conceito apresenta as vantagens de:

- se adequar à perspectiva territorial do PNLCP (cf. capítulo 5) e à preocupação subjacente de se partir da comunidade local, das suas especificidades, necessidades e capacidades;
- enquadrar as estratégias de luta contra a pobreza e a exclusão social num contexto de processo de mudança social, que envolva (de formas diferenciadas) toda a comunidade que, desse modo, se torna simultaneamente «cúmplice» e beneficiária daquele processo;
- conter, na sua formulação, as opções metodológicas essenciais do Programa e adoptadas nos projectos (cf. capítulos 4 a 11 e ponto 12.5.).

Por isso, surge como o **conceito que melhor exprime a matriz de referência dos princípios de acção e metodológicos da maioria dos projectos.**

12.5. Principais opções metodológicas

Pode-se dizer que as metodologias adoptadas por um projecto são uma das melhores expressões da sua filosofia de intervenção, uma vez que traduzem a percepção que se tem da realidade e as fórmulas utilizadas para concretizar os objectivos. Nos enunciados, as metodologias apresentadas são bastante semelhantes nos diversos projectos, o que não é de estranhar, até pela influência que os princípios do Programa têm na formulação das candidaturas (inclusive na indicação dos aspectos a considerar).

Mas a sua hierarquização, ênfase e aplicação apresentam algumas diferenças, o que poderia ser um enriquecimento do Programa se se procedesse a uma avaliação sistemática e comparativa em profundidade (sobre, por exemplo, os diferentes entendimentos dos mesmos conceitos; os diversos obstáculos e resistências encontrados; a influência dos contextos territoriais e culturais; o peso da ins-

tituição promotora, dos protagonistas principais e das suas formações disciplinares; etc.).

Como metodologias mais frequentemente utilizadas⁵, decorrentes dos **princípios de acção que lhes dão nome**⁶, referem-se as seguintes:

a) A **territorialização** das intervenções, que já foi mencionada no ponto 12.4., e que pressupõe uma leitura da realidade a partir da comunidade, um enraizamento das instituições e dos técnicos, a mobilização das capacidades locais, o envolvimento da comunidade e das suas estruturas associativas, etc.

b) A adopção de uma **perspectiva integrada** do processo de mudança, implicando vários níveis metodológicos de articulação:

- saberes e competências no diagnóstico, no planeamento e na composição das equipas (interdisciplinaridade);
- recursos e perspectivas de acção no estabelecimento de parcerias (interinstitucionalidade);
- dimensões da intervenção e actividades (intersectorialidade);
- origens e fontes de recursos, sobretudo financeiros (interpenetração de programas);
- reflexão/investigação e prática/acção (interacção avaliativa);
- grupos sociais e níveis etários (interacção social e geracional);
- grupos culturais e étnicos (interculturalidade);
- proximidade entre comunidade e instituições/técnicos (interpessoalidade).

Esta **integração** tem-se revelado, contudo, muito difícil de pôr em prática de modo efectivo, dadas as enormes resistências, inércias e obstáculos que encontra, nomeadamente com origem:

- nas fronteiras e códigos disciplinares;
- nos hábitos institucionais de trabalhar dentro dos seus «muros»;
- na especialização sectorial das áreas de intervenção;
- na concepção segmentada dos programas e políticas;

⁵ Optou-se neste ponto, como o título sugere, por referir as metodologias adoptadas mais frequentemente, não mencionando outras (porventura inovadoras – cf., por exemplo, o projecto apresentado no capítulo 10), dado que não estão ainda generalizadas e/ou não são ainda aquisições do PNLCP.

⁶ Há evidentemente uma relação muito íntima entre os **princípios de acção estratégica** e as **opções metodológicas** que os traduzem, sendo frequente referenciá-los com a mesma designação: os princípios da participação e da parceria, por exemplo, concretizam-se através da adopção de metodologias participativas e do estabelecimento de trabalho em parceria.

- na distância persistente entre investigação (teórica) e acção (empírica);
- nas discriminações sociais e no afastamento entre gerações;
- nas intolerâncias étnicas e culturais;
- na superioridade tecnocrática que separa os técnicos das pessoas da comunidade.

Os projectos mostram, no entanto, que o caminho percorrido já abriu e experimentou novos horizontes, cujos resultados têm sido, no essencial, positivos.

c) A **participação** efectiva dos indivíduos e famílias em situação de exclusão social é normalmente apresentada como um factor decisivo de emancipação e autonomização, ou seja, de cidadania. Se se entender a participação como um processo individual e colectivo dinâmico, que permite o reconhecimento e a validação social das necessidades e capacidades individuais e colectivas e, simultaneamente, o acesso individual e colectivo às oportunidades da sociedade (**conceito redefinido aqui, a partir da reflexão sobre os projectos**), facilmente se compreende a dificuldade da sua concretização.

São inúmeros os obstáculos e resistências que a dificultam: cultura dominante não participativa, resistência dos poderes dominantes (inclusive dos técnicos), visão assistencialista sobretudo da pobreza e da exclusão social, artificialidade de alguns processos ditos participativos e, no que se refere a atitudes e características frequentes na própria comunidade, acomodação, passividade, baixa auto-estima, individualismo, baixos níveis de informação, criação de expectativas exageradas, etc.

Apesar das limitações e dificuldades que todos os projectos experimentam neste domínio, em muitos ocorreram progressos significativos, nomeadamente na eliminação ou minimização de alguns daqueles obstáculos e resistências, como se analisou.

Será sempre, contudo, um processo longo e paciente e cheio de sobressaltos, avanços e recuos.

d) Para viabilizar e promover as capacidades de participação, é frequente os projectos adoptarem estratégias e metodologias de **reforço de competências** («empowerment»), no sentido referido no ponto 12.3. (cf. conceito de inserção), através de acções de formação, educação, informação e sensibilização, nas mais diversas áreas, para os indivíduos e famílias em situação de exclusão social. O mesmo se aplica, por vezes, no que se refere à formação dos técnicos e dos parceiros, reforçando as suas capacidades de interpretação e de acção.

e) O estabelecimento de **parcerias** entre as várias instituições e entidades, públicas e privadas com intervenção local, é outra das características essenciais nas estratégias e metodologias destes projectos. Existe uma grande diversidade de

experiências desse ponto de vista, quer quanto à amplitude da parceria quer quanto ao seu conteúdo e intensidade, aos resultados alcançados ou às dificuldades de frontadas.

Constata-se que há parceiros normalmente mais envolvidos do que outros, como é em geral o caso dos serviços públicos locais de acção social e educação, das autarquias locais, das associações locais de desenvolvimento (por vezes até criadas no âmbito dos projectos) e de algumas instituições particulares de natureza social. Há outros mais irregulares, como os serviços públicos de emprego e saúde e algumas associações e instituições locais de natureza cultural, social e recreativa. Outros ainda têm colaborações episódicas muito importantes, mas insuficientes (em número), como as universidades e demais instituições de ensino superior e investigação. E ainda há os ausentes (com raras excepções), como as empresas, as suas estruturas representativas e as dos trabalhadores.

As principais dificuldades e resistências que limitam fortemente o trabalho em parceria são as seguintes: culturas institucionais de carácter sectorial e segmentado; adesão por moda ou obrigação; formalização excessiva e rigidez; conflito entre a fidelidade à comunidade ou à instituição a que se pertence; lógica de «supermercado de recursos»; procura de protagonismo e de reconhecimento face à sua instituição e superiores hierárquicos; etnocentrismo institucional; falta de persistência; utilitarismo oportunista, etc.

Apesar de, nalguns casos, as parcerias terem sido muito parcelares, superficiais e utilitárias (captação de recursos), pode-se considerá-las um dos maiores sucessos dos projectos, visto que se criaram hábitos de partilha e construção em conjunto de diagnósticos e avaliações e de articulação de acções. A constituição das Redes Sociais Locais vai poder beneficiar dessas experiências e aprofundá-las (cf. ponto 5.2.).

Finalmente, os vários elementos recolhidos e reflectidos nas análises deste tipo de projectos permitem **propor** a seguinte definição de parceria:

Processo de acção conjunta entre entidades que se mobilizam em função de objectivos comuns, com vista a partilhar recursos, que lhes permitem articular estratégias para atingir os referidos objectivos, avaliando constantemente em conjunto esse processo.

f) Factor importante no alargamento das acções dos projectos foi a possibilidade e a capacidade de **mobilizar e organizar recursos diversos de várias origens**, para além dos parceiros, nomeadamente de programas nacionais e da União Europeia, permitindo articular na prática as diferentes medidas e políticas sociais existentes. A montagem desse «puzzle» nem sempre é fácil e consome muitas energias, mais úteis noutras tarefas, pelo que seria benéfica uma maior articulação e compatibilização das políticas, ao nível da sua própria concepção e conteúdo.

A falta de informação sobre as várias hipóteses existentes de financiamentos e apoios (alguns não convencionais) leva a que, muitas vezes, se desperdicem oportunidades e sinergias entre lógicas de intervenção, parceiros e actividades.

g) A adopção de uma **metodologia de investigação-acção** revelou-se um elemento fundamental nas estratégias praticadas, uma vez que permitiu:

- dispor de diagnósticos mais rigorosos e frequentes;
- montar sistemas de avaliação permanente mais eficazes;
- aprender com a prática, ou seja, reforçar, corrigir ou criar indutivamente a teoria;
- fundamentar a acção, ou seja, manter, reajustar ou inventar as práticas, com o apoio da teoria;
- flexibilizar e adaptar os projectos (objectivos e estratégias) à realidade e às suas alterações.

A sua aplicação plena exige, no entanto, condições que são por vezes difíceis de assegurar: tempo para reunir, reflectir e avaliar; preparação teórica para sistematizar as aprendizagens; disponibilidade para estar no terreno; apoio de organizações de investigação (universidades, por exemplo); criação de fichas de informação e de outros sistemas pertinentes de registo; etc. Mais uma vez, nos projectos existem situações muito distintas a este respeito, encontrando-se excelentes exemplos, e outros em que o método só figura nas intenções.

h) A questão da **base económica e empresarial** dos projectos é um dos pontos mais importantes e controversos. A sua sustentabilidade e a aplicação correcta do princípio de **integração** de áreas pressupõem a presença de actividades económicas (criação de empregos e rendimentos, satisfação de necessidades, valorização de capacidades, etc.) nos projectos, mas esse foi normalmente um domínio de difícil implantação. Parece haver várias razões para essa dificuldade:

- a presença de economistas/gestores nas equipas técnicas é, em geral, uma excepção;
- a reacção (social e ambiental) ao economicismo dominante gerou, por vezes, um sentimento «primário» anti-economia;
- a criação de actividades económicas e de empregos sustentáveis não é fácil, sobretudo em contextos locais debilitados desses pontos de vista, e com mercados limitados;
- as empresas e associações empresariais raramente colaboram nestes projectos;
- durante muito tempo, considerou-se que o crescimento económico, por si só, elimina a pobreza e a exclusão social e que os casos que restam são do âmbito social e não da economia.

Sublinha-se, no entanto, que os projectos que investiram nesta área desenvolveram soluções interessantes e inovadoras, contribuindo para o que se designa por «**nova economia social**», como o conjunto de actividades económicas, com autonomia face ao Estado, que conseguem conciliar eficiência económica com eficácia

social (predomínio dos objectivos sociais), neste caso no âmbito da luta contra a pobreza e a exclusão social e da promoção do desenvolvimento local⁷.

12.6. *Papel dos técnicos e estrutura organizativa*

A análise realizada aos projectos revela que há um novo tipo de técnicos que está a emergir destas experiências. Já não é o técnico assistencialista, do alto das suas competências profissionais, nem sequer só vocacionado para a intervenção social. O que se exige aos técnicos nestes projectos é muito mais:

- que tenham uma formação numa área (qualquer) das ciências sociais (serviço social, sociologia, política social, intervenção social, psicologia, antropologia, economia, gestão de empresas ou de outras organizações, direito, etc.), mas ao mesmo tempo uma cultura de interdisciplinaridade;
- que combine as capacidades de reflectir (teoria) e de intervir (prática) e constantemente as actualize (formação contínua), implicando a compreensão dos princípios e das opções metodológicas;
- que saiba elaborar diagnósticos e sistemas de avaliação;
- que tenha capacidade de diálogo interinstitucional (incluindo com as associações locais);
- que saiba gerir a tensão (que pode chegar a conflito) entre a fidelidade à comunidade e a fidelidade às suas hierarquias institucionais;
- que combine competência e rigor (profissionalismo) com empenhamento e motivação (militantismo);
- que não tenha, muitas vezes, horários e que não receba em conformidade;
- que complemente as suas competências técnicas com as competências pessoais e relacionais, cada vez mais decisivas para uma estratégia de proximidade e

⁷ Sobre este tema cf. , entre outros:

- BORZAGA, Carlo, e DEFOURNY, Jacques (2000) – *The Emergence of Social Enterprise*, New York: Routledge.
- CIRIEC (2000) – *As Empresas e Organizações do Terceiro Sistema – Um desafio estratégico para o emprego*, Lisboa: INSCOOP Incoop – Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo.
- ESTIVILL, Jordi, et al. (1997) – *Las Empresas Sociales en Europa* – Comisión europea/Dirección General V, Barcelona: Hacer Editorial.
- GAZIER, Bernard, et al. (eds.) (1999) – *L'Économie Sociale – Formes d'organisation et Institutions*, tome 1 (XIX^e Journées de l'A.E.S.), Paris: L'Harmattan.
- JEANTET, Thierry (1999) – *L'Économie Sociale Européenne – ou la tentation de la démocratie en toutes choses*, Paris: CIEM Édition.
- PERRI 6 and VIDAL, Isabel (eds.) (1994) – *Delivering Welfare – repositioning non-profit and co-operative action in western Europe welfare states*, Barcelona: CIES.
- VIDAL, Isabel (coord.) (1996) – *Inserción Social por el Trabajo - una visión internacional*, Barcelona: CIES.

enraizamento na comunidade, implicando o desenvolvimento de competências de empatia, assertividade, mediação, intermediação, negociação, regulação, representação, etc.

O papel dos técnicos tem sido decisivo nas experiências analisadas, mas implica uma exigência e uma motivação que nem sempre têm sido devidamente valorizadas e, também, que nem sempre têm sido conseguidas. De uma forma sintética, pode-se dizer que os técnicos mais bem sucedidos foram aqueles que souberam «desteticizar-se», indo para além das suas capacidades técnicas, para mobilizar sobretudo as suas competências pessoais e relacionais e enxertar nelas as suas competências técnicas («reteticizando-se», em função daquelas).

Este processo não resulta contudo apenas da intuição e da motivação pessoal voluntária e espontânea do técnico, devendo antes ser reforçado, através da inclusão, na sua formação de base e contínua (reciclagem), de componentes pedagógicas ligadas às competências relacionais (autoconfiança; capacidades de diálogo, intermediação, representação e negociação; assertividade; criação de relações de empatia, etc.).

O mesmo se diga das opções metodológicas referidas, uma vez que a sua aplicação exige competências que nem sempre estão presentes, com rigor e aprofundamento, nas formações convencionais destes técnicos.

Do ponto de vista das estruturas organizativas adoptadas, elas são bastante semelhantes nos vários projectos, consistindo:

- numa entidade promotora, eventualmente distinta da entidade gestora (no caso de aquela ser uma autarquia local ou um serviço público da Segurança Social);
- numa coordenação técnica;
- numa equipa técnica, nalguns casos dividida em grupos de trabalho ou subequipas, por áreas de intervenção;
- numa estrutura de parceria (com fórmulas diferenciadas) para acompanhamento do projecto.

Os vários grupos reúnem-se com frequências distintas (entre os mais operacionais e envolvidos nas acções concretas e os dos parceiros), procedendo à discussão, análise, definição de objectivos e actividades, avaliação e consequentes reajustamentos, cabendo à equipa técnica a às suas subequipas a execução das actividades.

A existência de planos de acção anuais, aprovados normalmente pela estrutura de parceria, e de sistemas de avaliação permanente permite programar e aferir as acções. Contudo, na maior parte dos casos, a ausência de um efectivo planeamento estratégico de natureza flexível diminui consideravelmente o alcance e os efeitos daquelas intenções⁸.

⁸ Nesse sentido, o projecto analisado no capítulo 10 surge como o mais inovador.

12.7. Políticas públicas de efeitos sociais

O aparecimento do PNLCP deu-se num contexto em que as políticas sociais estavam a ganhar cada vez mais importância e contornos inéditos em Portugal. Ele é, portanto, já o resultado simultâneo da influência das directivas da União Europeia nestas áreas (nomeadamente com o Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza) e das novas orientações das políticas públicas em Portugal (cf. capítulos 3, 4, e 5). Como se viu, várias iniciativas e medidas têm surgido, nomeadamente na última década, nas áreas sociais, com particular incidência na luta contra a pobreza e a exclusão social.

Ao nível da acção social, para além do próprio PNLCP e de outros programas específicos para grupos sociais desfavorecidos (Integrar), crianças e jovens (Ser Criança) e idosos (Programa de Apoio Integrado a Idosos), assinala-se a aplicação em Portugal da medida do Rendimento Mínimo Garantido ou o lançamento das Redes Sociais Locais, entre outros exemplos (cf. capítulo 5). Mas também a outros níveis de políticas sociais se registaram iniciativas e medidas, com reflexo no domínio dos projectos aqui analisados, como por exemplo (cf. capítulo 5):

- na **educação**, com a criação dos «territórios educativos de intervenção prioritária» e dos Conselhos Locais de Educação;
- no **emprego e formação profissional**, com a aprovação do Plano Nacional de Emprego, Mercado Social de Emprego, Programas Ocupacionais e muitos outros, além da criação das Redes Regionais para o Emprego;
- na **habitação**, com a aprovação do Plano Especial de Realojamento e outras medidas de habitação social;
- na **justiça**, com a aprovação da nova lei de protecção de menores e consequente criação das comissões de protecção de crianças e jovens, em articulação com a acção social, a educação e a saúde;
- na **juventude**, com várias medidas de apoio às actividades juvenis, ao associativismo e ao voluntariado jovem;
- na **saúde**, nomeadamente com a criação dos cuidados continuados de saúde e do apoio social ao domicílio integrado (para idosos e outros dependentes), em conjunto com a acção social.

Nalguns casos, como se procurou ilustrar, já existiam preocupações de articulação entre políticas sectoriais, mas ainda só foram dados os primeiros passos nessa direcção e há um longo caminho a percorrer. Um exemplo das desarticulações ainda existentes e das sobreposições daí decorrentes está no facto de actualmente existirem em Portugal várias parcerias locais, determinadas cada uma pelo seu sector de intervenção (acção social, educação, emprego, protecção de menores, saúde), a que se juntam as decorrentes de programas (como o PNLCP, Ser

Criança, Leader, PAII, etc.), ou de dinâmicas comunitárias autónomas, e agora as novas Redes Sociais Locais, quase sempre com as mesmas instituições e os mesmos representantes.

Esta redundância, que gera excesso e repetição de reuniões, para além de uma frequente desarticulação de perspectivas, é o resultado do predomínio da visão sectorial (e dos respectivos «domínios») sobre a visão territorial e só poderá ser ultrapassada quando esta última e a respectiva dinâmica de desenvolvimento local for a referência fundamental de intervenção e de constituição de parcerias. Nesse sentido, a criação das Redes Sociais Locais pode ser um bom prenúncio, se substituir e integrar todas as outras comissões e grupos de parceiros já existentes.

A ainda incipiente articulação das políticas sociais na sua concepção e formalização tem sido, contudo, ultrapassada em parte, na sua aplicação, devido ao esforço de compatibilização entre medidas e programas que as equipas técnicas e as parcerias locais têm realizado, como se ilustrou nos projectos analisados. Mas a autêntica montagem desses «puzzles» fica, por vezes, quase completamente ao sabor da capacidade de iniciativa, de **informação** e de disponibilização de tempo e energias que nem sempre existem ou podem ser canalizadas para esse efeito.

Sem deixar de valorizar e incentivar tais capacidades e os resultados, muitas vezes excelentes, que delas têm decorrido (como se viu nos estudos de caso), parece incontestável que é necessária uma melhor articulação entre as várias políticas sociais, até para se evitar efeitos de discriminação que se verifiquem pelos diferentes condicionalismos em que as equipas técnicas e as parceiras locais operam e que podem implicar desigualdade de oportunidades de iniciativa, de informação, de tempo e de energias disponíveis.

Mas a grande questão da falta de articulação entre as políticas públicas com efeitos sociais reside na quase inexistente relação entre as políticas sociais e outras de impacto social, como as políticas económicas (monetárias, cambiais, orçamentais, de crédito, agrícolas, industriais, turísticas, etc.) ou a política ambiental (ao nível, por exemplo, da articulação entre conservação da natureza e desenvolvimento local). A situação mais preocupante é, sem dúvida, a das políticas económicas que, condicionadas pelas metas (económico-monetárias) da construção da União Europeia, e/ou obcecadas pela competitividade face à mundialização da economia (cf. capítulos 1, 2 e 5), raramente integram preocupações sociais (ou ambientais), deixando-as para as políticas sociais (ou ambientais).

É certo que Portugal, como os outros Estados-membros da União Europeia, tem vindo a perder soberania na definição de muitas dessas políticas (como são os casos das políticas cambial, monetária, de crédito, agrícola, da pesca, entre outras), mas é possível e fundamental desenvolver muito mais esforços na direcção daquela integração, sob pena de se limitar decisivamente (ou mesmo inverter) as **estratégias de inclusão**, a que se fazia referência no ponto 12.3, e que devem completar as de inserção desenvolvidas no âmbito, por exemplo, destes projectos. Nesse sentido, parece essencial:

- contribuir para que, na União Europeia, os objectivos da **coesão social** não fiquem subordinados aos da moeda única ou da competitividade (cf. capítulo 1);
- desenvolver experiências inovadoras de articulação entre políticas económicas e políticas sociais de âmbito nacional, como excepcionalmente já se verificou na agricultura (por exemplo, com a criação dos centros rurais) e no turismo (com o turismo em espaço rural);
- criar e reforçar condições e estímulos para a **responsabilização social das empresas**, ou **cidadania empresarial**, levando-as a envolver-se em acções e projectos como os analisados;
- encarar e apoiar as experiências de economia social, também na perspectiva das políticas económicas e não apenas das políticas sociais.

Outra vertente importante da articulação entre políticas públicas refere-se às políticas autárquicas, no âmbito das competências dos municípios (uma vez que as outras autarquias locais existentes em Portugal, as freguesias, não têm praticamente qualquer poder nestes domínios). Neste caso, as grandes questões são:

- a desarticulação de competências com a administração pública central, gerando conflitos ou vazios entre as políticas públicas locais e as nacionais de âmbito sectorial;
- a falta de coincidência entre as competências do poder local e os meios que, muitas vezes, lhe são atribuídos, limitando ou inibindo a sua capacidade de intervenção.

Por outro lado, sobretudo nas autarquias maiores (Lisboa e Porto, por exemplo) existem também, por vezes, desarticulações entre os vários departamentos, introduzindo contradições na política municipal.

Exemplos da falta de articulação a estes níveis (entre políticas nacionais e locais e/ou no seio das autarquias) são os que ocorrem, frequentemente:

- nas acções de realojamento social, em que as soluções habitacionais não são acompanhadas pela construção de infra-estruturas (ao nível da educação, saúde, transportes colectivos, comércio, segurança, etc.) ou pelo enquadramento psicossocial, ou são-no de forma completamente descoordenada;
- na área da educação, nas contradições existentes entre as regras (nacionais) de colocação dos professores (nas escolas do primeiro ciclo, nomeadamente) e os critérios (locais) de construção e afectação de estrutura e de trabalho comunitário, envolvendo as escolas e outros parceiros locais, e que exigiriam maior estabilidade daqueles.

Alguns dos projectos analisados exemplificam situações destas. Pode-se, genericamente, dizer que, também em relação a estas situações, o PNLCP, nos seus princípios, e os projectos concretos, nas suas experiências e caminhos inovadores, têm dado contributos muito importantes para novas concepções e práticas do papel do Estado, das políticas públicas nacionais e locais e da sua necessária articulação.

12.8. Conclusões finais e condições de transferibilidade

Como se viu, os principais aspectos positivos e ensinamentos do PNLCP em Portugal estão relacionados com a melhoria das condições de vida dos indivíduos e famílias que estavam em situação de pobreza e exclusão social e com as novas aprendizagens, práticas e metodologias que se desenvolveram no seu âmbito. Mas para isso foi decisiva a conjugação de várias **condições** favoráveis, a saber:

- a) a existência de um Programa com a filosofia de intervenção, os princípios de acção inovadores e a flexibilidade de procedimentos e simplificação burocrática referidos, permitindo enquadrar, articular e aprender com múltiplos projectos locais, sistematizando e canalizando nomeadamente os seus ensinamentos (através da realização de seminários e de estudos) para a reflexão pública nacional e para as políticas sociais, o que é uma **vantagem decisiva em relação à proliferação dispersa de projectos**;
- b) o aparecimento de políticas públicas sociais mais favoráveis e elegendo a luta contra a pobreza e a exclusão social como uma prioridade;
- c) a existência de outros programas e apoios, nomeadamente os que permitiram canalizar recursos financeiros dos fundos estruturais (Feder, FEOGA e FSE) da União Europeia;
- d) a opção de territorialização destes projectos, baseando-os na promoção do desenvolvimento local das comunidades, onde vivem os indivíduos e famílias em exclusão social;
- e) a adopção de metodologias inovadoras, em que se destacam: uma preocupação de integração, a participação activa dos próprios excluídos e o seu reforço de competências, o trabalho e o envolvimento dos parceiros, a articulação entre a investigação e a acção e a consequente flexibilização e inovação de estratégias;
- f) o perfil e o trabalho dos técnicos, desenvolvendo novas competências, em que as de nível pessoal e relacional foram as mais decisivas e valorizaram, de uma nova forma, as de natureza mais técnica.

Por outro lado, a **continuidade das dinâmicas geradas**, após a conclusão dos projectos, dependeu essencialmente:

- da sua autonomização no seio das comunidades locais, através do aparecimento de dinâmicas associativas e da participação activa da população;
- da responsabilização dos serviços públicos locais de administração pública central por muitos dos equipamentos, infra-estruturas e serviços criados, no âmbito, aliás, das suas competências normais e da aplicação das políticas sociais;
- do papel das autarquias locais, enquanto órgãos de poder local, responsáveis pela promoção do desenvolvimento das comunidades que os elegeram e, por isso, pela aplicação de políticas públicas locais que podem assumir um carácter decisivo naquela continuidade;
- da existência de outros programas e apoios, que permitiram mobilizar recursos fundamentais para garantir a continuidade de iniciativas ainda pouco consolidadas ou que resultaram dos projectos anteriores;
- da criação de uma base económica e empresarial que fundamentou a sua sustentabilidade;
- da divulgação, discussão e aprofundamento destas experiências, o que releva do «**marketing social**», ainda muito pouco utilizado em Portugal e quase inexistente, ao nível dos projectos analisados.

A transferibilidade destas condições coloca várias questões, as mais importantes das quais se referem ao respeito pela **diversidade cultural** e pela **adequação aos contextos específicos** sociais, económicos, culturais, políticos, ambientais e históricos. O conhecimento de experiências semelhantes noutros países e continentes permite afirmar que há diferentes combinações das condições referidas que podem viabilizar boas práticas noutros contextos.

Nesse sentido, surgem com mais determinantes e mais facilmente transferíveis (com as devidas adaptações) para outros contextos as condições relativas:

- à mobilização de recursos, nomeadamente financeiros, que podem ter várias origens (programas de ajuda internacional, cooperações bilaterais, articulação de organizações não governamentais nacionais e estrangeiras, programas públicos nacionais, fundos privados, etc.);
- à territorialização das intervenções, baseada numa perspectiva de Desenvolvimento Local;
- à adopção das metodologias inovadoras referidas, **em todas as suas vertentes**;
- ao perfil e competências dos técnicos, o que elege a sua formação (nos sentidos referidos) como uma opção fundamental;
- ao conhecimento, divulgação e trocas de experiências com outros países (aprendizagem e difusão de boas práticas).

A existência de políticas públicas favoráveis ou, pelo menos, de uma **vontade política** também é muito importante, mas nem sempre se verifica e a sua transferibilidade encontra, por vezes, obstáculos muito difíceis de ultrapassar, relacionados com a natureza do sistema político, o comportamento dos responsáveis, a disponibilidade de meios ou a subordinação a condições impostas pelo exterior (organizações internacionais, por exemplo). É contudo, fundamental que pelo menos não haja um **bloqueamento político** dessas iniciativas.

Isto também significa que as relações entre o Estado (ao nível central e local), as instituições particulares, associações e outras organizações não governamentais nacionais, as empresas (eventualmente), as organizações internacionais e as organizações não governamentais estrangeiras, e os consequentes protagonismos nestes processos, terão de obedecer, neste domínio, a uma geometria muito variável e adaptável a cada situação e contexto particular. Essa é aliás uma das lições mais importantes das experiências conhecidas nos vários continentes.

Bibliografia

- ALMEIDA, João Ferreira et al. (1992) – *A Exclusão Social – Factores e Tipos de Pobreza em Portugal*, Oeiras: Celta Editora.
- AA.VV. (1994) – *Pobreza É com Todos: Mudanças Possíveis (balanço de uma experiência)*, Programa Pobreza 3, Lisboa: Comissão das Comunidades Europeias.
- AMARO, Rogério Roque (coord.) (1992) – *Iniciativas de Desenvolvimento Local – Caracterização de Alguns Exemplos*, Lisboa: ISCTE-IEFP.
- AMARO, Rogério Roque (coord.) (1999) – *Projecto Le Cheile – Análise das Necessidades e das Potencialidades da Freguesia de Santa Marinha (Concelho de Vila Nova de Gaia), Numa Perspectiva de Criação de Emprego e de Desenvolvimento Local*, Lisboa: Proact-ISCTE/Cruz Vermelha Portuguesa (Porto).
- BARRETO, António (organ.) (1996) – *Situação Social em Portugal, 1960-1995*, Lisboa: ICS-Universidade de Lisboa.
- BHALLA, A.S., e LAPEYRE, Frédéric (1999) – *Poverty and Exclusion in a Global World*, Londres: MacMillan Press.
- BORZAGA, Carlo, e DEFOURNY, Jacques (2000) – *The Emergence of Social Enterprise*, Nova Iorque: Routledge.
- CAPUCHA, Luís (1998-a) – «Pobreza, Exclusão Social e Marginalidades», in VIEGAS, José Manuel, e COSTA, António Firmino, *Portugal, que Modernidade?*, Oeiras: Celta Editora.
- CAPUCHA, Luís (coord.) (1998-b) – *Rendimento Mínimo Garantido: Avaliação da Fase Experimental*, Ministério do Trabalho e da Solidariedade, Lisboa: CIES.
- CASTEL, Robert (1995) – «Les métamorphoses de la question sociale: une chronique du salariat», Paris: Fayard.
- CASTEL, Robert (2000) – «The roads to disaffiliation: insecure work and vulnerable relationships», in *International Journal of Urban and regional Research*, vol. 24, nº 3, September, pp. 519-535, Oxford.
- CEIS (1999) – *Pobreza e Exclusão Social na Investigação em Portugal (1975-1999) – Inventário Bibliográfico*, Lisboa.
- CHAMBERS, Robert (1983) – *Rural Development – Putting the Last First*, Essex: Longman Scientific and Technical.
- CHAMBERS, Robert (1995) – «Poverty and Livelihoods: Whose Reality Counts?», Institute for Development Studies, Discussion paper, nº 311.
- CIRIEC (2000) – «As Empresas e Organizações do Terceiro Sistema – Um Desafio Estratégico para o Emprego», Lisboa: Incoop-Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo.
- COMISSÃO PARA O MERCADO SOCIAL DE EMPREGO (2001) – *O Mercado Social de Emprego em Portugal – 5 Anos de Acção Criando Emprego e Inclusão (1996-2001)*, Lisboa: IEFP.
- COSTA, A.B. (1991) – *Minorias Étnicas Pobres em Lisboa*, Lisboa: Centro de Reflexão Cristã.
- COSTA, A.B. (1993) – *The Paradox of Poverty, Portugal 1980-1989*, Ph. D Thesis, University of Bath, Reino Unido.
- COSTA, A.B. (1998) – «Exclusões sociais», in *Cadernos Democráticos*, nº 2, Lisboa: Gradiva.
- COSTA, A.B., et al. (1985) – *A Pobreza em Portugal*, Lisboa: Cáritas Portuguesa.
- COSTA, Alfredo Bruto da (1984) – «Conceitos de pobreza» in *Estudos de Economia*, vol. IV, nº 3, Abril-Junho, pp. 275-295, Lisboa.

- ESTIVILL, Jordi, et al. (1997) – *Las Empresas Sociales en Europa* – Comisión europea/Dirección General V, Barcelona: Hacer Editorial.
- FERREIRA, Leonor (1995) – «A Pobreza Infantil em Portugal, 1980/1981 – 1989/1990», in *Estudos de Economia*, vol. XIV, nº 4, Julho-Setembro, pp. 451-464, Lisboa.
- FERREIRA, Leonor (1997) – *Teoria e Metodologia da Medição da Pobreza. Aplicação à situação portuguesa na década de 80*, dissertação de doutoramento, ISEG-UTL, Lisboa.
- GAZIER, Bernard, et al. (eds.) (1999) – *L'Économie Sociale – Formes d'organisation et Institutions*, tome 1 (XIXe Journées de l'AES), Paris: L'Harmattan.
- GROS, Marielle (1993) – «Luta Contra a Exclusão Social: Assistencialismo ou Desenvolvimento Local?», in *Estruturas Sociais e Desenvolvimento – Actas do II Congresso de Sociologia*, Lisboa: Fragmentos.
- IIED – International Institute for Environment and Development (1992) – *Special issue on applications of wealth ranking*, Rapid Rural Appraisal, note nº 15.
- INE (1992) – «Portugal Social – 1985/1990», Lisboa.
- INE (vários anos) – «Estatísticas da Segurança Social», Lisboa.
- JEANTET, Thierry (1999) – *L'Économie Sociale Européenne – ou la tentation de la démocratie en toutes choses*, Paris: CIEM Édition.
- LANJOUW, J. (1997) – «Behind the line: demystifying poverty lines», in *Poverty Reduction – Module 3, Poverty Measurement: Behind and Beyond the Poverty Line*, Nova Iorque: UNDP.
- LIPTON, M. (1996) – *Defining and measuring poverty: conceptual issues*, Nova Iorque: UNDP.
- MATEUS, Augusto (1985) – «25 de Abril, transição política e crise económica: que desafios dez anos depois?», in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nºs 15-16-17, Maio, Coimbra.
- MENDONÇA, Helena (1994) – *Retratos de Vidas em Mudança, Pobreza 3*, Lisboa: Comissão das Comunidades Europeias.
- MINISTÉRIO DO EMPREGO E DA SEGURANÇA SOCIAL (MESS) (1992) – *1º Encontro de Promotores de Projectos de Luta Contra a Pobreza do Comissariado Regional do Sul*, Setúbal: edição do Comissariado Regional do Sul da Luta Contra a Pobreza.
- MINISTÉRIO DO EQUIPAMENTO, DO PLANEAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO (MEPAT), Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional (1999) – *PNDES – Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (2000-2006) – Diagnóstico Prospectivo*, Lisboa.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE (MTS) (2000) – *Seminário Europeu Políticas e Instrumentos de Combate à Pobreza na União Europeia: a Garantia de Um Rendimento Mínimo* (no âmbito da Presidência Portuguesa), Lisboa. Edição do Instituto para o Desenvolvimento Social.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE (MTS) (2001) – *Plano Nacional de Emprego 2001: Portugal e a Estratégia Europeia para o Emprego*, Departamento de Estudos, Prospectiva e Planeamento, Lisboa.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE (MTS) (2001) – *Plano Nacional de Acção para a Inclusão – Portugal, 2001-2003*, Lisboa.
- PEREIRINHA, José (1988) – *Inequalities, household income distribution and development in Portugal*, Ph. D Thesis, The Hague, Países Baixos.
- PERRI and VIDAL, Isabel (eds.) (1994) – *Delivering Welfare – repositioning non-profit and co-operative action in western Europe welfare states*, Barcelona: CIES.
- PNUD (1999) - Relatório do Desenvolvimento Humano, Lisboa: Trinova Editora.
- PNUD (2000) - Relatório do Desenvolvimento Humano, Lisboa: Trinova Editora.

- RAVALLION, Martin (1994) – *Poverty Comparisons. Fundamentals of Pure and Applied Economics*, Chur, Suíça: Harwood Academic Publishers.
- REAP (1998) – *Lutar Contra a Pobreza e a Exclusão na Europa – Guia de Acção e Descrição das Políticas Sociais*, Lisboa: Instituto Piaget.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (2000) – «Contexto e Princípios de Uma Discussão sobre as Políticas Sociais em Portugal – Do Consenso de Washington a Seattle, in MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE (MTS) – *Seminário Europeu: Políticas e Instrumentos de Combate à Pobreza na União Europeia: A Garantia de Um Rendimento Mínimo* (no âmbito da Presidência Portuguesa), Lisboa. Edição do Instituto para o Desenvolvimento Social.
- SCOONES, I. (1995) – «Investigating difference: applications of wealth ranking and household survey approaches among farming household in southern Zimbabwe», in *Development and Change*, vol. 26.
- SEN, Amartya (1984) – «Poor, relatively speaking», in *Resources, Values and Development*, Oxford: Basil Blackwell.
- SEN, Amartya (1993) – «Capability and well-being», in NUSBAUM e SEN (1993) – *The Quality of Life*, Oxford: Clarendon Press.
- SILVA, Manuela (1982) – «Crescimento económico e pobreza em Portugal (1950-1974)», in *Análise Social*, vol. XVIII, nºs 72-73-74, pp.1077-1096, Lisboa.
- SILVA, Manuela (1984) – «Uma estimativa da pobreza em Portugal em Abril de 1974», in *Cadernos de Ciências Sociais*, nº1, Junho, pp.117-128, Porto.
- SILVA, Manuela (1989-a) – *A Pobreza Infantil em Portugal*, Unicef.
- SILVA, Manuela (1989-b) – *Ser Pobre em Lisboa. Conceitos e Questões*, Lisboa: Centro de Reflexão Cristã.
- SILVA, Manuela (1991) – *Precariedade e Vulnerabilidade Económica. Nova Pobreza em Portugal – Uma Aproximação Empírica*, Lisboa: Centro de Reflexão Cristã.
- SILVA, Manuela (1999) – «Pobreza e Exclusão Social – a investigação em Portugal nos últimos 25 anos», in CESIS, *Pobreza e Exclusão Social – percurso e perspectivas da investigação em Portugal*, Actas do Seminário, Novembro, pp. 17-22, Lisboa.
- STREETEN, Paul (1984) – «Basic Need: some unsettled questions», in *World Development*, 12 (9).
- STREETEN, Paul, et al. (1981) – *First Things First. Meeting Basic Human Needs in the Developing Countries*, Oxford: Oxford University Press.
- TOWNSEND, Peter (1979) – *Poverty in United Kingdom*, Londres: Allen Lane.
- TOWNSEND, Peter (1985) – «A sociological approach to the measurement of poverty: a rejoinder to professor Amartya Sen», *Oxford Economic Papers*, nº 37.
- UNDP (1996) e (1997) – *Human Development Report*, Oxford: Oxford University Press.
- VIDAL, Isabel (coord.) (1996) – *Inserción Social por el Trabajo - una visión internacional*, Barcelona: CIES.
- WORLD BANK (1994) – «Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth», Oxford: Oxford University Press.
- WORLD BANK (2001-a) – *World Development Report 2000-2001 – Attacking Poverty*, Nova Iorque: Oxford University Press.
- WORLD BANK (2001-b) – *World Development Report 2000-2001 on Poverty and Development – Voices of the Poor* (3 volumes): <http://www.worldbank.org/poverty/voices/reports.htm>.
- XIBERRAS, Martine (1993) – *As Teorias da Exclusão – Para Uma Construção do Desvio*, Lisboa: Instituto Piaget.

ANEXOS

Anexo 1 – Legislação sobre o Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza

Ministério da Solidariedade e Segurança Social

Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/90

O desenvolvimento económico e o progresso científico e tecnológico das sociedades modernas têm de ser acompanhados por uma preocupação crescente na elevação dos níveis de bem-estar e da qualidade de vida de todos os estratos da comunidade.

No contexto da evolução económico-social ocorrem, por vezes, alguns desequilíbrios, que provocam o aparecimento de grupos de pessoas cujos recursos materiais, culturais e sociais, por não acompanharem os níveis médios da comunidade, geram situações humanas inaceitáveis, contra as quais se devem mobilizar os meios colectivos disponíveis. No nosso país o Governo vem desenvolvendo um combate persistente e sistemático contra as situações de carência em que se encontram alguns grupos sociais, quer em zonas rurais, quer em zonas urbanas ou suburbanas.

Acontece que este combate aos focos ou manchas de pobreza é muitas vezes pouco conhecido pelos cidadãos, em geral, e pelos grupos atingidos, em particular, o que não beneficia a maximização dos resultados que se perseguem.

Há pois, que apostar com decisão num estreitamento da coordenação entre os diversos departamentos do Estado e das iniciativas particulares que se movimentam neste combate, procurando e conseguindo potenciar a eficácia e eficiência dos esforços e meios nele colocados.

Acrescente-se, por último, o interesse e as vantagens que esta coordenação pode trazer ao nosso país face aos programas comunitários existentes nesta área.

Pelo exposto, o Governo decidiu criar um organismo intersectorial encarregado da promoção de projectos especiais no domínio do combate à pobreza e, sobretudo, de assegurar a coordenação da actividade dos diferentes departamentos e entidades envolvidos neste combate, a par de uma adequada divulgação, troca de conhecimentos e avaliação das acções empreendidas.

Assim:

Nos termos das alíneas *d)*, *e)* e *g)* do artigo 202.º da Constituição, o Conselho de Ministros resolveu:

1 – Criar os Comissariados regionais do Norte e do Sul da Luta Contra a Pobreza, na dependência directa do Ministro do Emprego e Segurança Social.

2 – Os comissários serão nomeados pelo Ministro do Emprego e da Segurança Social e exercem as suas funções em regime de acumulação, tendo direito a uma gratificação mensal de montante a fixar mediante despacho conjunto dos Ministros das Finanças e do Emprego e da Segurança Social.

3 – Compete aos comissariados:

- a) A definição e enquadramento dos projectos e acções que venham a ser integrados no programa global de luta contra a pobreza, nomeadamente os que se articulam com o segundo programa comunitário de acção-pesquisa da luta contra a pobreza, quer com os programas portugueses que venham a ser incluídos no novo programa comunitário de apoio à integração económica e social dos grupos menos favorecidos;
- b) O apoio e coordenação da acção das entidades promotoras e dos responsáveis pelos projectos, bem como a avaliação dos resultados, tendo em vista a eficácia e eficiência atingidas;
- c) Assegurar o envolvimento dos diferentes departamentos do Estado e da sociedade civil, com vista à optimização das condições e a um mais harmonioso funcionamentos das iniciativas;
- d) Promover uma participação alargada no debate de ideias sobre as causas e extensão da pobreza nos seus aspectos materiais, sociais e culturais e sensibilizar a opinião pública para a importância e as possibilidades de sucesso das acções empreendidas;
- e) Formular recomendações sobre políticas, prioridades e estratégias de actuação.

4 – O Ministro do Emprego e da Segurança Social fixará anualmente, por despacho, a dotação para cada um dos comissariados e assegurará o apoio logístico necessário ao seu funcionamento.

5 – Para cada departamento, cabe aos Ministros do Emprego e da Segurança Social e da tutela, por despacho conjunto e sob proposta dos comissários, determinar quais os interlocutores e respectivos serviços envolvidos.

Presidência do Conselho de Ministros, 22 de Fevereiro de 1990. –
O Primeiro Ministro, *Aníbal António Cavaco Silva*.

Ministério da Solidariedade e Segurança Social

Gabinete do Ministro

Desp. 122/MISSAS/96. – Nos termos dos meus despachos de 2-1-96 e de 13-2-96, procedeu-se à avaliação do Programa nacional de Luta Contra a Pobreza, analisando-se a sua rentabilidade económica/eficácia social em função das verbas dispendidas.

A comissão nomeada para o efeito, coordenada pela Dra. Maria Lucília Figueira, entregou-nos um relatório final exaustivo de avaliação social e financeira dos projectos em curso e ou terminados em 1995 do Programa de Luta Contra a Pobreza.

Concorda-se com a metodologia usada para a análise da estrutura organizacional dos projectos, dos procedimentos financeiros, equipamentos sociais e intervenções na área habitacional.

Considerando que compete aos comissariados regional de luta contra a pobreza «o apoio e coordenação da acção das entidades e dos responsáveis pelos projectos, bem como a avaliação dos resultados, tendo em vista a eficácia e a eficiência atingidas», Al. b) do n.º 3 da Resol. Cons. de Min. 8/90, de 20-2, e nos termos dos resultados e conclusões do mencionado relatório:

Aprovo o relatório de avaliação social e financeiro dos projectos em curso ou terminados em 1995 do Programa de Luta contra a Pobreza;

Determino que todos os projectos em curso ou a efectuar no âmbito do Programa de Luta contra a Pobreza devem obedecer aos princípios e as Normas do regulamento anexo, que faz parte integrante do presente despacho.

27-8-96 – O Ministro da Solidariedade e Segurança Social
Eduardo Luís Barreto Ferro Rodrigues

Anexo

Regulamento do Programa de Luta Contra a Pobreza

Artigo 1.º

Entidades Promotoras

1 – As entidades promotoras de projectos a desenvolver no âmbito do Programa de Luta contra a Pobreza deverão reunir as condições que lhe permitam realizar todos os procedimentos inerentes ao desenvolvimento dos referidos projectos, não podendo recorrer a quaisquer outras entidades para efeitos de aquisição de bens e ou serviços.

2 – Serão aceites como entidades promotoras as autarquias, as associações de municípios, as instituições particulares de solidariedade social (IPSS) e as organizações não governamentais (ONG).

3 – Os centros regionais de segurança social/serviços sub-regionais só excepcionalmente e com autorização do Ministro da Solidariedade e Segurança Social podem assumir qualidades de entidades promotoras.

4 – Às entidades promotoras deverá ser previamente exigido que demonstrem possuir uma contabilidade organizada e que declarem aceitar não imputar quaisquer custos aos projectos pelo facto de virem a assegurar, no âmbito das respectivas contabilidades, todos os movimentos inerentes àqueles.

Artigo 2.º

Partenariado

1 – No processo de elaboração de qualquer candidatura no âmbito do Programa de Luta Contra a Pobreza deverão ser envolvidos todos os parceiros que se disponibilizem a participar no desenvolvimento do projecto, pelo que a documentação de apoio à candidatura, a apresentar ao comissariado, deverá, assim, incluir as declarações dos parceiros, dos quais constem, ainda que em linhas gerais, os contributos que assumem perante o projecto.

2 – As entidades promotoras deverão responsabilizar-se pela realização de reuniões gerais de parceria (conselho de parceiros), com uma periodicidade a definir, mas que deverá ser pelo menos semestral, cabendo aos conselhos de parceiros a aprovação do plano, do orçamento e do relatório de actividades anuais a apresentar, subsequentemente, aos comissariados e, ainda, o acompanhamento global dos parceiros.

3 – Os centros regionais de segurança social/serviços sub-regionais deverão ser parceiros de cada projecto.

4 – As câmaras municipais poderão, se assim o entenderem, integrar o conselho de parceiros dos projectos nos quais não sejam entidades promotoras.

5 – Relativamente às áreas de saúde, educação, desporto, habitação, formação profissional, agricultura e outras, deverão ser definidos, a nível nacional e a nível regional, os princípios enquadradores da participação dos diferentes serviços e ou organismos nos vários projectos, cabendo aos comissários dinamizar este processo, aliás no âmbito das competências que, nos termos da Resol. Cons. Min. 8/90, de 22-2, lhes está atribuída.

6 – Coma aproximação possível, deverão ser quantificados os contributos dos parceiros, quando tais contributos não são representados em dinheiro, fazendo constar dos relatórios respectivos aqueles valores.

Artigo 3.º

Recursos Humanos

As candidaturas referentes a projectos de Luta Contra a Pobreza deverão conter a indicação do pessoal:

- a) A Contratar no âmbito de cada projecto, com indicação das categorias, tipos de contrato e remunerações;
- b) A disponibilizar pelos parceiros, incluindo a entidade promotora, sem encargos para os respectivos projectos.

Artigo 4.º

Chefes de Projecto

1 – Para cada projecto existirá um chefe de projecto, o qual deverá ter o perfil adequado, quer na área social, quer na área administrativa.

2 – A nomeação de cada chefe de projecto deverá depender de aprovação do comissário da região, por proposta da entidade promotora, acompanhada de curriculum do candidato, devendo o nível remuneratório ser definido de acordo com a dimensão e o grau de complexidade do projecto.

3 – Os chefes de projecto assumirão funções que, em projectos anteriores, eram desempenhadas pelos coordenadores de projectos.

Artigo 5.º

Contabilidade

Deverão as entidades promotoras assumir os encargos com os movimentos contabilísticos inerentes aos respectivos projectos, sem imputação de qualquer custo a estes, salvo caso excepcionais, devidamente autorizados pelo comissariado regional.

Artigo 6.º

Avaliadores Externos

Não é permitido que, no âmbito de qualquer projecto, sejam contratados avaliadores externos, podendo, porém, os comissários, quando considerem insuficientes as avaliações efectuadas através dos seus técnicos, tomar a iniciativa de contratar, em regime de prestação de serviços, uma ou outra entidade, tendo em vista a avaliação de projectos que, por fundamentadas razões, devam ser objecto de análise especial.

Artigo 7.º

Agrupamento de Projectos

1 – Não deverão ser aceites quaisquer candidaturas que configurem agrupamentos de projectos.

2 – Em relação aos agrupamentos existentes, deverão os mesmos ser desagregados, sendo que tal processo apenas envolverá:

- a) Repartição da dotação global, porventura com alguns ajustamentos;
- b) Eventuais reafectações de pessoal.

Artigo 8.º

Sedes de Projecto

Na apresentação de cada candidatura, deve a respectiva entidade promotora declarar a forma como se propõe fazer instalar os serviços de apoio ao projecto e quais os bens e serviços com que para o efeito poderá contribuir, numa óptica de reduzir ao mínimo indispensável os custos imputáveis, nesta área, ao Programa de Luta contra a Pobreza.

Artigo 9.º

Procedimentos Contabilísticos

1 – Quanto ao Centro Regional de Segurança Social (CRSS) é, excepcionalmente, a entidade promotora, o serviço sub-regional integrará na sua contabilidade geral, com a classificação prevista ao PCISS, todos os movimentos inerentes aos projectos, abrindo um centro de custos para cada projecto.

2 – Quando o CRSS não é entidade promotora, o serviço sub-regional apenas contabilizará em 6.05.15 as transferências efectuadas.

3 – Sempre que, no âmbito de algum projecto, um subsídio ou uma parcela desse subsídio seja especificamente destinado a um qualquer investimento, deverá o mesmo ser movimentado com «proveito diferido» na conta n.º27.

4 – Na circunstância referida no número anterior, deverão as entidades anexar balançetes a enviar aos comissários e aos serviços sub-regionais mapas justificativos das doações recebidas, contabilizadas na conta n.º27, e dos investimentos efectuados no mesmo período com suporte financeiro nas referidas dotações.

Artigo 10.º

Centros de Custos e Subcentros de Custo

1 – Devem as entidades promotoras abrir um centro de custo para cada projecto, através do qual seja possível efectuar a análise dos proveitos e custos, segundo a natureza dos mesmos.

2 – Aos centros de custo destinados aos projectos de luta contra a pobreza deverão corresponder subcentros relativos a cada uma das actividades enquadradas em cada projecto, a fim de que, de uma forma expedita, se obtenham os custos referentes às diversas actividades.

Artigo 11.º

Imputação de Custos Comuns

Os custos comuns às diferentes actividades, nomeadamente com pessoal ou com o funcionamento das instalações, não devem ser considerados como actividades autónomas, pelo que deverá cada entidade, no âmbito do projecto por que é responsável, definir critérios de imputação, com a aproximação possível, dos custos comuns, de forma que os mesmos sejam automaticamente repartidos e imputados às diferentes actividades.

Artigo 12.º

Documentação Justificativa

1 – As despesas efectuadas no âmbito dos projectos devem ser documentadas nos termos legais.

2 – Todas as despesas devem ser devidamente fundamentadas e autorizadas.

Artigo 13.º

Gestão Orçamental e de Tesouraria

1 – As entidades envolvidas no Programa de Luta contra a Pobreza devem efectuar uma gestão orçamental e de tesouraria adequada à correcta gestão dos projectos.

2 – As entidades promotoras devem acompanhar *pari passu* a execução orçamental dos respectivos projectos e, em tempo oportuno, negociar com os comissários os ajustamentos orçamentais de que, eventualmente, careçam de dotações anuais anteriormente fixadas.

Artigo 14.º

Saldos Transitados

1 – Quando num projecto puder ser libertada uma determinada verba x da dotação orçamental y da dotação orçamental y fixada para o ano n , mas que se verifique que essa mesma dotação deverá ser utilizada no ano $n - 1$, então:

a) O serviço sub-regional da segurança social deverá contabilizar como custo do projecto, no ano n , a verba inicial y e fará transitar, em «Outros devedores e credores», a dotação x não utilizada, a receber do serviço sub-regional no ano $n + 1$;

b) Também a entidade promotora contabilizará como proveito, no ano n , a verba inicial y e fará transitar, «Outros devedores e credores», a parcela x não utilizada, a receber do serviço sub-regional no ano $n + 1$;

2 – Quando, em qualquer projecto, puder ser libertada uma parte da dotação orçamental fixada para determinado ano, a verba disponibilizada deverá ficar orçamentalmente cativa à ordem do comissariado da região durante o ano em causa, para reforço das dotações afectas a outros projectos ou, porventura, para afecção a novos projectos;

3 – No que se refere aos saldos, existentes em 31-12-95, isto é, a diferença entre as recitas afectadas a cada projecto – transferências do Programa de Luta Contra a Pobreza, juros bancários ou outras – e as despesas processadas no âmbito do mesmo processo até 31-12-95, deverão as entidades promotoras apresentar aos respectivos comissariados propostas, devidamente fundamentadas, de reutilização daqueles saldos, em prazo a fixar pelos comissários, sem o que os comissariados determinarão que os referidos saldos sejam deduzidos às dotações fixadas para o ano de 1996 ou devolvidos ao centro regional de segurança social/serviço sub-regional.

Artigo 15.º

Contas Bancárias

1 – Salvo decisão fundamentada dos comissários, em cada projecto, ainda que já em curso deverá ser aberta uma conta bancária especificamente destinada a movimentar os recebimentos e os pagamentos no âmbito do mesmo projecto.

2 – Os juros bancários a produzir pelas contas abertas nos termos do número anterior deverão ser creditados a favor dos respectivos projectos.

3 – Conjuntamente com as contas anuais a prestar ao serviço sub-regional de segurança social e ao comissariado da região, cada entidade deverá apresentar, relativamente à conta bancária do projecto, um mapa de conciliação bancária.

Artigo 16.º

Outras Fontes de Financiamento

Com a participação dos parceiros, devem as entidades promotoras proceder, anualmente, à quantificação dos apoios concedidos por aqueles em bens ou serviços, não devendo, porém, os valores calculados ser integrados nas contas do projecto, nem como proveitos nem como custos, mas deverão acrescer nos relatórios anuais de actividade, aos custos directamente suportados pelas entidades promotoras com financiamento do Programa de Luta Contra a Pobreza e, eventualmente, com outros financiamento (concedido em numerário).

Artigo 17.º

Reembolso de IVA

1 – Verificando-se que, ao nível das entidades promotoras, não estão devidamente clarificadas as possibilidades de recuperação do IVA, deverão os comissários de Luta Contra a Pobreza providenciar no sentido de que o problema seja analisado e emitidos os esclarecimentos que se imponham.

2 – Por outro lado, o IVA recuperado deverá ser sempre deduzido ao valor investido, se no mesmo havia sido incluído o IVA ou acrescido às receitas do ano, se o mesmo respeitar a investimento realizado em anos anteriores e tiver sido incluído no valor daquele investimento.

Artigo 18.º

Clubes de Emprego

Sempre que, no âmbito de qualquer projecto, existam clubes de emprego, deverão constituir proveitos do referido projecto as verbas recebidas do IIEFP e igualmente deverão ser contabilizados como investimentos os custos do mesmo projecto aqueles que forem realizados no âmbito dos clubes de emprego.

Artigo 19.º

Prestação de Contas

As IPSS e as ONG, enquanto entidades promotoras, devem prestar contas aos centros regionais de segurança social/serviços sub-regionais e aos comissariados, em conformidade com os respectivos planos de contas e só no que respeitar aos movimentos inerentes aos respectivos projectos.

Artigo 20.º

Intervenção na Área Habitacional

Não deverão, em princípio, ser imputados aos projectos quaisquer novos encargos na área habitacional para além daqueles que respeitem à conservação ou remodelação de habitações degradadas e ou com respostas insuficientes.

Artigo 21.º

A Titularidade das Habitações

1 – No âmbito de alguns projectos, foram efectuadas construções e casas ou bairros em terrenos camarários, não existindo qualquer título de cedência de propriedade ou mesmo de direito de superfície, pelo que devem as entidades promotoras tomar medidas no sentido de que seja claramente definida a titularidade das casas ou bairros assim construídos, quer sejam ou não pré-fabricados.

2 – Devem os comissários de luta contra a pobreza definir princípios orientadores quanto ao vínculo dos utentes de tais habitações e sobre a exigibilidade ou não de renda.

Artigo 23.º

Acompanhamento, Formação e Inserção Social das Famílias Beneficiadas

Sempre que um projecto intervenha, de alguma forma, na área habitacional, deverá o mesmo integrar um programa de acompanhamento e formação doméstica das famílias a beneficiar e de inserção social, pelo que, da candidatura ao desenvolvimento de um projecto onde haja a previsão de tal tipo de intervenção, deverá constar, obrigatoriamente, o programa em causa, com indicação dos meios necessários para o efeito.

Artigo 24.º

Articulação entre Entidades

Entre os comissários regionais de luta contra a pobreza, o director-geral de acção social, o gestor da intervenção operacional integrar, o presidente do conselho directivo do Instituto da Gestão Financeira da Segurança Social deverão ser institucionalizadas reuniões com periodicidade trimestral, tendo em vista a articulação que, necessariamente, deverá existir entre as referidas entidades.

Artigo 25.º

Vigência e Produção de Efeitos

1 – O Presente regulamento entra imediatamente em vigor.

2 – em relação aos projectos em curso e ou em fase de aprovação devem os comissários e as entidades promotoras efectuar os ajustamentos necessário à sua adequação às presentes normas, mas sem que se ponha em causa o desenvolvimento de cada projecto.

Artigo 26.º

Avaliação Sistemática

1 – Semestralmente, os comissários procederão à avaliação de cada projecto, apresentando relatórios globais à tutela.

2 – Sempre que os comissários considerem ser necessário efectuar auditorias aos projectos, devem propô-las à tutela, nos relatórios referidos no número anterior.

Anexo 2 – Lista de Projectos de Luta Contra a Pobreza (Janeiro 1996 a Dezembro 2001)

Lista de Projectos da Região Norte

DISTRITO: AVEIRO

Concelho	Designação do projecto	Duração
Aveiro	Continuar... Santiago/Griné	1995/2001
Espinho	Projecto Integrado de Desenvolvimento do Concelho de Espinho***	1995/2002
Estarreja	Inovar Estarreja	1997/2001
Oliveira do Bairro	Arco Íris	1998/2002
Ovar	Desenvolvimento Integrado do Bairro Piscatório da Praia de Esmoriz	1996/2001
Santa Maria da Feira	Direitos e Desafios	1997/2001
Sever do Vouga	Cooperar para Crescer	1997/2002

*** Projectos com Empresas de Inserção

DISTRITO: BRAGA

Concelho	Designação do projecto	Duração
Amares	Inovar Amares***	1995/2001
Barcelos	Projecto Desenvolvimento Integrado de Barcelos	1999/2003
Braga	Crianças da Rua	1996/2001
Braga	Projecto Revitalização e Desenvolvimento Comunitário	1999/2001
Cabeceiras de Basto	Projecto Desenvolvimento Integrado de Cabeceiras de Basto	1996/2001
Celorico de Basto	Arriga	2001/2005
Esposende	Continuar na Solidariedade***	2000/2004
Fafe	Uma Cultura para o Desenvolvimento	1999/2003
Guimarães	Intervenção Social nos Bairros Sociais de Gondar e Atouguia	1999/2003
Póvoa de Lanhoso	Em Diálogo***	1999/2003
Terras de Bouro	Terra Nostra	1999/2004
Vieira do Minho	Desenvolvimento Integrado de Vieira do Minho***	1999/2002
Vila Nova de Famalicão	Teia	2000/2004
Vila Verde	Entre Margens do Neiva ao Cávado***	1997/2003

*** Projectos com Empresas de Inserção

DISTRITO: BRAGANÇA

Concelho	Designação do projecto	Duração
Alfândega da Fé	Quebrar o Isolamento Promovendo a Participação***	1996/2000
Bragança	Mãe D'Água - Direito à Cidadania***	1996/2002
Carrazeda de Ansiães	Com Dignidade Viver o Futuro	1999/2003
Macedo Cavaleiros	Giesta***	2000/2004
Torre de Moncorvo	Moncorvo - Integração e Desenvolvimento Social***	1998/2001
Vimioso	Potenciar o Futuro***	1999/2003
Vinhais	Desenvolvimento Integrado em Mundo Rural	1997/2001

*** Projectos com Empresas de Inserção

DISTRITO: COIMBRA

Concelho	Designação do projecto	Duração
Cantanhede	Sol	2000/2003
Coimbra	Porta Amiga de Coimbra	1998/2001
Coimbra	Trabalho com Crianças e Jovens na Rua	1996/2002
Condeixa-a-Nova	Solidariedade ao Encontro da Cidadania	2001/2004
Góis	Intervenção em Meio Rural Desfavorecido	1996/1999
Lousã	Projecto de Desenvolvimento Integrado de Lousã	1996/1999
Mira	Desenvolver Mira	1996/1999
Miranda do Corvo	Novos Caminhos para a Solidariedade	1998/2002
Pampilhosa da Serra	Gente Serrana Pelo Desafio à Mudança	1996/2003
Penacova	Sopenha	1998/2002
Penela	Pela Solidariedade e Integração Social	1998/2001
Vila Nova de Poiares	Apoiar	1997/2001

DISTRITO: GUARDA

Concelho	Designação do projecto	Duração
Aguiar da Beira	Actuar Solidariamente em Aguiar da Beira	2001/2005
Almeida	Mundo Rural em Transformação	1995/2001
Celorico da Beira	Promover para Integrar	1999/2002
Figueira Castelo Rodrigo	Amparo	1999/2003
Fornos de Algodres	Amanho das Terras de Algodres***	2000/2003
Gouveia	Gouveia Solidária	2000/2004
Guarda	Mudança Participada	1996/2001
Mêda	Envolver +	2000/2004
Pinhel	PODEPI – Pontes para o Desenvolvimento de Pinhel	2000/2004
Sabugal	Intervir Sabugal	2000/2004
Trancoso	Raízes	1999/2003

*** Projectos com Empresas de Inserção

DISTRITO: PORTO

Concelho	Designação do projecto	Duração
Baião	Baião em Movimento	1994/2002
Ermesinde	Ermesinde Cidade Aberta***	1999/2003
Gondomar	Renascer Gondomar	2000/2004
Matosinhos	(Re)Agir Matosinhos***	1996/2002
Paredes	Paredes de Abrigo	1999/2003
Penafiel	Novos Caminhos	1996/2001
Penafiel	O Sonho	2001/2003
Porto	Banco Alimentar Contra a Fome	2000/2001
Porto	As Pessoas Sem Abrigo na Cidade do Porto	2001
Porto	Projecto Integrado do Bairro do Aleixo	1998/2002
Porto	Porto Oriente – Projecto Integrado Desenvolvimento do Bairro do Lagarteiro	2001/2004
Porto	Renovar Paranhos	1999/2002
Valongo	Empregar	1999/2002
Vila Nova de Gaia	A Caminho de um Novo Futuro	2001/2003
Vila Nova de Gaia	Requalificar Integrando***	1999/2002

*** Projectos com Empresas de Inserção

DISTRITO: VIANA DO CASTELO

Concelho	Designação do projecto	Duração
Arcos Valdevez	O Social em Acção	1996/2002
Caminha	Caminhar	2000/2003
Melgaço	Melgaço Solidário	1996/2002
Monção	Dar Vida aos Anos	1998/2002
Paredes de Coura	Terras de Coyra	1997/2001
Ponte da Barca	Olhar Social em Ponte da Barca	1998/2002
Ponte de Lima	Projecto de Desenvolvimento Integrado do Concelho de Ponte de Lima	1997/2003
Valença	Renovar Valença	1997/2001
Viana do Castelo	Viana do Castelo - Município Saudável	1997/2001
Vila Nova Cerveira	Cerveira Fraternal	1997/2002

DISTRITO: VILA REAL

Concelho	Designação do projecto	Duração
Alijó	ProLocal	1999/2003
Boticas	Projecto Integrado do Calaico	2001/2005
Chaves	Aquae Flaviae	1996/2002
Montalegre	Terras de Barroso	2001/2005
Murça	Integrar para Desenvolver***	1999/2003
Peso da Régua	Despertar(es)	2001/2005
Ribeira de Pena	Vento Solidário	2000/2004
Sabrosa	Sabrosa Viva	2001/2005
Vila Real	Aleu	1999/2003

*** Projectos com Empresas de Inserção

DISTRITO: VISEU

Concelho	Designação do projecto	Duração
Moimenta da Beira	Arco da Velha***	1996/1999
Penalva do Castelo	Solidário	1997/2001
Resende	Agir***	2000/2004
S. Pedro do Sul	Serra Nostra***	1997/2001
Santa Comba Dão	Partilhar	1997/2001
Sernancelhe	Dominó	1998/2001
Tondela	2000- Decididamente Solidários	2000/2004
Vila Nova de Paiva	Crescer em Cidadania***	1999/2002
Viseu	Habitação Promoção Social no Concelho de Viseu	1996/2001
Vouzela	Vouzela...Solidariamente	1999/2003

*** Projectos com Empresas de Inserção

Lista de Projectos da Região Sul

DISTRITO: BEJA

Concelho	Designação do projecto	Duração
Beja	Desenvolvim ^o Social de Beja	1995/1998
Ourique	Animação Social Comunitária de Panoias	1995/1996
Mértola	Desenvol ^o Comunitário da Popul. da Mina de S. Domingos	1995/1998
Ferreira do Alentejo	Parque Nómada	1995/1999
“	Apoio Social à Recup. E Melhoram ^o de Habitações no Concelho de Ferreira do Alentejo	1996/2000
“	Dar Vida à Idade do Idoso	1996/2000
Moura	Apoio à Recuperação e Melhoram ^o de Habitações - Moura	1997/2002
Odemira	Serra Dentro	1997/2002
Alvito	Apoio ao Desenvolv ^o Integrado do Concelho do Alvito	1999/2001
Cuba	Projecto Agir para Construir um Futuro Melhor	1999/2001
Moura	Novos Rumos	1999/2002
Serpa	Projecto de Desenvolv ^o Integrado Do Concelho de Serpa	1999/2002
Barrancos	Desenvolvimento Integrado para o Concelho de Barrancos	1999/2002
Mértola	Projecto Construir	2000/2003
Castro Verde	Projecto Viver Melhor em Castro Verde	2000/2003
Moura	Pobreza Um Mal a Superar	2001/2004

DISTRITO: CASTELO BRANCO

Concelho	Designação do projecto	Duração
Fundão	Desenvolv ^o Integrado do Concelho do Fundão	1995/1999
Castelo Branco	Desenvolv ^o Integrado do Concelho de Castelo Branco	1995/1998
Idanha a Nova	Desenvolv ^o Integrado do Concelho de Idanha a Nova	1995/1996
Vila Velha de Rodão	Desenvolv ^o Integrado do Concelho de Vila Velha de Rodão	1995/1996
Penamacor	Desenvolv ^o Integrado do Concelho de Penamacor	1995/1996
Oleiros	Desenvolv ^o Integrado do Concelho de Oleiros	1996/1996
Castelo Branco	Desenvolv ^o Integrado de Zonas Urbanas Degradadas	1996/1999
Covilhã	Centro Histórico da Covilhã	1997/1999
Sertã	Um Olhar Sobre a Sertã	1998/2000
Belmonte	Projecto Pessoa Mais	2000/2003
Fundão	Integrar para Desenvolver	2000/2003
Covilhã	Reagir	2000/2002
Fundão	Inter - Margens	2001/2003
Castelo Branco	Porta Aberta	2001/2004
“	Grão a Grão	2001/2003

DISTRITO: ÉVORA

Concelho	Designação do projecto	Duração
Évora	Desenvolvº Integrado da Freguesia da Sé	1992/1996
Alandroal	Integração Comunitária do Concelho do Alandroal	1995/1998
Vila Viçosa	Acção Comunitária de Desenvolvº e Bem-Estar de V. Viçosa ***	1995/1998
Estremóz	Desenvolvº Integrado da Cidade de Estremóz	1995/1998
Évora	Apoio a Mulheres Maltratadas e em Situação de Emergência Social	1995/1998
Évora	Intervenção Comunitária Intramuros Évora ***	1996/1999
Mourão	Desenvolvimento Integrado do Concelho de Mourão	1996/2000
Reguengos de Monsaráz	Intervenção Comunitária de Reguengos de Monsaráz	1996/2000
Vendas Novas	Intervenção Comunitária de Vendas Novas	1997/2000
Arraiolos	Desenvolvimento Social Integrado de Arraiolos ***	1997/2000
Mora	Desenvolvimento Comunitário de Mora ***	1997/2000
Portel	"Água Vida em Portel" ***	1998/2001
Redondo	Desenvolvimento Social do Concelho do Redondo	1999/2002
Borba	Intervenção Comunitária do concelho de Borba	1999/2001
Montemor – o – Novo	Espiga	1999/2002
Viana do Alentejo	Intervenção Comunitária do concelho de Viana do Alentejo	1999/2002
Évora	Rede de Afectos ***	2000/2003
Évora	Respeitando o Passado, Construir o Futuro num Presente Solidário	2000/2003
Évora	Viver na Cidade	2000/2003
Montemor-o-Novo	Intervenção Comunitária das Freguesias de Santiago de Escoural e São Critóvão	2000/2003
Reguengos de Monsaráz	Para a Inclusão e Cidadania do Concelho de Reguengos de Monsaráz	2000/2004
Estremóz	Viver Melhor - Desenvº Integrado de Iniciativas de 4 Freguesias Rurais do Concelho de Estremoz	2001/2004
Alandroal	Renascer – Projecto de Interv. Comunit. do Concelho do Alandroal	2001/2004

*** Projectos com Empresas de Inserção

DISTRITO: FARO

Concelho	Designação do projecto	Duração
Portimão	Integrado de Desenvolv ^o da Cruz da Parteira	1993/1998
Loulé	Integrado de Desenv ^o Comunitário da Quarteira	1995/1998
Olhão	Integrado de Desenv ^o Comunitário "Al - Hain"	1996/1999
Olhão	Acampamento Azul	1996/1998
Vila Real St ^o António	Desenvov ^o Comunitário de St ^o António de Arenilha	1996/2000
Portimão	Desenvolv ^o Integrado do Barranco do Rodrigo ***	1997/2001
Portimão	Cat de Portimão	1999
Loulé	Cat de Loulé	1998/1999
Vila Real de St ^o António	Cat de Vila Real de St ^o António	1998
Loulé	Integrado de Desenv ^o Comunitário de Loulé	1999/2001
Lagos	Desenvolv ^o Integrado do Bairro do Chincato	1999/2001
Faro	Sol Nascente	1999/2002
Alcoutim, Castro Marim e Vila Real de St ^o António	Mais Vida Mais Guadiana	2000/2003
Vila Real de St ^o António	Integrado de Intervenção e Desenv ^o Comunitário - Areal de Monte Gordo	2000/2003
Portimão	Renascer	2000/2004

*** Projectos com Empresas de Inserção

DISTRITO: LISBOA

Concelho	Designação do projecto	Duração
Sobral M. Agraço / Fátima	Para Idosos Sem Abrigo – Comunidade Vida e Paz	1996/1998
Lisboa	Sem Abrigo - SCML	1995/1997
Lisboa	Integrado da Bica e Bairro Alto - SCML	1996/1999
Lisboa	Integrado do Bairro da Boavista - SCML	1996/1999
Lisboa/Cascais/Almada	Porta Amiga Olaias/Cascais /Almada	1995/1998
Loures	Desenvolv ^o Comunitário e Social de Loures	1995/1998
Amadora	Quinta das Torres – SCM Amadora	1994/1998
Lisboa	O Nazareno – Lisboa	1995/1997
Lisboa	Integrado do Alto Pina	1996/1998
Loures	Em Família para Crescer – Loures IAC	1996/1998
Loures	Desenvolv ^o para o ano 2000 – Qt ^a da Vitória –Portela Loures	1996/1999
Loures	Operação Integrada de Desenvolvimento – Quinta do Mocho	1996/1999
Sintra	Hoje Promover a Cidadania - CIVITAS	1997/1999
Lisboa	Novos Rumos – Freguesia do Condestável em Lisboa	1998/2000
Cascais	Moinhos D’Al - Cascais	1998/2000
Lisboa	Intervenção Social na Freguesia dos Anjos e Socorro	1997/1999
Lisboa	Construir – O Companheiro	1997/1999
Lisboa	Centro de Acolhimento para Sem Abrigo de Xabregas	1997/2001
Lisboa	Banco Alimentar Contra a Fome	1997
Lisboa	Ajuda de Mãe	1997/1999
Lisboa	Reinserção Temporária para Grávidas Adolescentes	1997/1999
Lisboa	Renascer - SCML	1999/2001
Lisboa	Centro Porta Amiga de Chelas	1999/2002
Loures	Pavilhão Multi – Serviços _ Quinta do Mocho	1999/2002
Lisboa	PADI – Apoio ao Desenvolv ^o Integrado	1999/2002
Ericeira	Centro de Acolhimento de Jovens da Ericeira	1999/2001
Carnaxide	Eu Sou Capaz	1999/2002
Lisboa	Autonomia 2000	1999/2001

DISTRITO: LISBOA

Concelho	Designação do projecto	Duração
Vila Franca de Xira	Desenvolv ^o Integrado de Vila Franca de Xira	1999/2001
Amadora	Apoio Pessoas Portadoras de Deficiência Famílias. e Jovens em Risco	1999/2001
Lisboa	Príncipes do Nada***	1999/2002
Amadora	Desenvov ^o Comunitário do Bairro do Carenque	1999/2001
Cascais	Galiza	1999/2002
Lisboa	Inserção Sócio- Educativa e Cultural do B ^o da Quinta Grande	1999/2001
Sintra	Feto Rai Timor	2000/2001
Sintra	Realojar por um Novo Projecto de Vida - Barcarena	2000/2002
Loures	Integrar para Desenvolver - Famões	2000/2002
Lisboa	Projecto Ajuda em Casa	2000/2003
Loures	Espiral	2000/2003
Lisboa	Integração e Promoção Social de grupos Menos Favorecidos do Campo Grande	2000/2003
Lisboa	Redescobrir a Bela Flor	2000/2003
Lisboa	Orientar (CIC)	2000/2003
Odivelas	Jardim de S. José	2000/2003
Lisboa	Caminhos	2001/2003
Amadora	Interligar	2001/2004
Loures	Ser Cidadão em Odivelas	2002/2004

*** Projectos com Empresas de Inserção

DISTRITO: LEIRIA

Concelho	Designação do projecto	Duração
Figueiró dos Vinhos	Aprender para Melhor Viver	1996/1998
Castanheira de Pêra	Integrado de Desenvolv ^o Comunitário de Castanheira de Pêra	1996/1998
Pedrogão Grande	Integrado de Desenvolv ^o do Concelho de Pedrogão Grande	1996/1998
Ansião	Integrado de Intervenção Comunitária no Concelho de Ansião	1996/1998
Peniche	Operação Arco Íris	1997/2000
Caldas da Rainha	Ser Solidário	1998/2001
Nazaré	Já é Verão	1999/2001
Marinha Grande	Revitalizar Mudando	1999/2002
Castanheira de Pêra	Desenvolv ^o Comunitário Castanheira de Pêra	1999/2002
Pedrogão Grande	Luz	2000/2003
Figueiró dos Vinhos	Um Concelho em Mudança	200/2002
Alvaiazare	Na Rota do 3 ^o Milénio	2000/2002
Bombarral	Desenvolv ^o Social Económico da Freguesia do Carvalhal	2000/2002
Lieria	Vida Plena	2000/2003
Ansião	Desenvolver Sem Excluir	2000/2003

DISTRITO: PORTALEGRE

Concelho	Designação do projecto	Duração
Fronteira	Desenvolvº Comunitário de Fronteira	1996/1998
Portalegre	Desenvolvº Integrado de Portalegre – Bº dos Assentos	1995/1997
Elvas	Integrado de Apoio a Grupos Desfavorecidos do Concelho de Elvas	1993/1996
Marvão	Desenvolvº Integrado da Beirã	1997/1999
Crato	Uma Comunidade em Mudança - Crato	1997/1999
Castelo de Vide	Viver Melhor em Póvoa e Meadas	1997/1999
Nisa	Prazer de Viver no Centro Histórico de Nisa	1997/1999
Ponte de Sor	Integrado de Ponte Sor	1997/2000
Gavião	Desenvolvº Integrado da Freguesia de Comenda e Margem***	1997/2000
Portalegre	Portalegre Vivo	1998/2000
..	Solidariedade Interactiva na Cidade de Portalegre	1998/2000
Campo Maior	Mobilizar e Desenvolver – Campo Maior	1998/2000
Arronches	Solidariedade- Arronches...do Sonho ao Real	1998/2000
Alter do Chão	Os Ventos de Mudança	1998/2001
Sousel	Desenvolvimento Integrado do Concelho de Sousel	1999/2001
Marvão	Intervenção Comunitária para o Desenvolvº de Marvão	1998/2001
Cabeço de Vide	Desenvolvº Comunitário de Cabeço de Vide	1999/2001
Monforte	Operação Realojamento e Reinserção Monforte e Vaiamonte	1999/2002
Portalegre	Ajudar a Viver***	1999/2001
Elvas	Integrado de Desenvolvº Social do Concelho de Elvas	1999/2002
Castelo de Vide	Construir o Futuro c/ os Olhos no Passado	2000/2002
Crato	Um Concelho em Mudança – Crato	2000/2003
Avis	Gente Solidária em Avis	2000/2003
Nisa	Porta Amiga de Nisa	2001/2004

*** Projectos com Empresas de Inserção

DISTRITO: SANTARÉM

Concelho	Designação do projecto	Duração
Tomar	Desenvolv ^o Integrado de Tomar	1996/1998
Ourém	Nova Forma de Viver para Ser	1996/1998
Ferreira do Zêzere	Desenvolv ^o Integrado de Ferreira do Zêzere	1995/1997
Tomar	Apoio à Remodelação do Lar de N ^a Sr ^a da Purificação	1995/1998
Abrantes	Apoiar, Desenvolver, Viver em Solidariedade	1995/1998
Tomar	Idoso Maravilhoso	1995/1997
Golegã	Intervenção na Freguesia da Azinhaga***	1996/1998
Torres Novas	De Mãos dadas por um Futuro Melhor – Riachos	1996/1998
Santarém	Ser Cidadão	1996/1999
Almeirim	Apoio Local à Recuperação e Melhoram ^o de Habitações	1996/1999
Coruche	Desenvolvimento Integrado de Coruche	1996/1999
Santarém	Melhor Viver	1998/2000
Santarém	O Primeiro Passo – Cat de Santarém	1998
Ferreira do Zêzere	Renascer – Pé ante Pé	1998/1999
Ourém	Cat de Ribeira do Fárrio	1999
Tomar	Cat «Novo Rumo»	1999
Golegã	Casas Caiadas***	1999/2001
Ferreira do Zêzere	ABA/ERA	1999/2001
Mação	Novas Oportunidades em Mação	1999/2001
Tomar	Janela Aberta	1999/2001
Rio Maior	Percurso de Cidadania	2001 /2004
Alcanena	Aprender a Viver	2001/2003
Torres Novas	Rosto – Recuperar o Sorriso Transpondo Obstáculos	2001/2004

*** Projectos com Empresas de Inserção

DISTRITO: SETÚBAL

Concelho	Designação do projecto	Duração
Setúbal	Uma Comunidade em Mudança	1995/1997
Montijo	Integr. Soc. Famílias Desf. do Afonsoeiro	1995/1997
Montijo	Integ. Social de Jovens da Baixa da Banheira e Alhos Vedros	1995/1997
Almada	Integração de Jovens e Adultos em Risco e Exclusão Social***	1994/1998
Almada	Desenvolvº Social Bº Realoj. Moradores Orla C. Da Costa da Caparica ***	1996/1998
Alcacer do Sal	Integr. Social e Prof. Mulheres Desemp. Apoio Crianças Risco – Alcacer do Sal	1995/1996
Palmela	Sementes de Futuro – Poceirão e Marateca	1996/1998
Setúbal	Formação Sócio- Educativa Familiar na Freg. S. Sebastião - Setúbal	1995/1996
Barreiro	Apoio Jovens Mães Solteiras e Crianças Jovens s/ Apoio Familiar - Barreiro	1996/1997
Almada	Criação Centro Des., No Bº S. João e Stª Antº - Laranjeiro	1997/1999
Montijo	Inserção Social para a Mudança – Afonsoeiro – Montijo ***	1997/1999
Almada	Apoio a Crianças e Famílias em Situação de Risco – Cova da Piedade	1997/2000
Almada	Apoio Integrado a Idosos - Almada	1998/2001
Grandola	Reconstruir para Melhor Servir -Grandola	1998
Seixal	Janela Aberta	1998/1999
Setúbal	O Futuro Também Existe – Questão de Equilíbrio	1999/2000
Setúbal	Redes	1999/2001
Grândola	(Des)envolver, Revitalizar...” Minas do Lousal	1999/2001
Seixal	Intervenção Agir - Seixal	1999/2002
Montijo	Abrir Caminhos	2000/2002
Almada	Interv. Social Fam. Bº S, João e Ruas Limitrofes	2000/2002
Almada	Int. aut. Igualdade de Oportunidades (ULMAR)	2000/2003
Sines	Sinergia 2000	2000/2003
Setúbal	Desenvolver e Florescer	2000/2002
Palmela	Banco Alimentar Contra a Fome	2000/2001
Palmela	Aprender para Crescer	2000/2001
Setúbal	Centro de Apoio ao Desenvº e Integração Social	2001/2004
Moita	Viver o Vale da Amoreira	2001/2004

*** Projectos com Empresas de Inserção

DISTRITO: AÇORES

Concelho	Designação do projecto	Duração
Angra do Heroísmo	Abriço Amigo – Angra do Heroísmo	1996/1997
Angra do Heroísmo	Alvorada	1995/1996
Rabo de Peixe	Sementes de Mudança I	1996/1999
Praia da Vitória	Sementes de Mudança ***	1996/1999
Graciosa	Centelha de Esperança ***	1997/2000
Lagoa	Lagoa Vale a Pena ***	1997/1999
Angra do Heroísmo	Ventos de Esperança ***	1997/1999
Ribeira Quente - Povoação	Valorizar ***	1997/1999
Ptª Delgada e Angra do Heroísmo	Emergência Crianças em Risco	1997/1999
Vila do Porto	Rede de Artes e Ofícios de Vila do Porto – Stª Maria	1998/1999
Ponta Delgada	Centro de Apoio ao Cidadão Repatriado	1998/2002
Ponta Delgada	SOS Habitação e Emprego Social ***	1998/2000
Ponta Delgada	Centro de Desenvolvº Comunitário da Fajã	1998/2000
Faial	Apoio Psico-Social às Vítimas do Faial	1998/2000
Vila Franca do Campo	Intervenção Comunitária de Vila Franca do Campo	1999/2001
Ribeira Grande	Intervenção Comunitária de Ribeira Grande ***	1999/2001
Inter-Ilhas	IDEIA – Iniciativa para o Desenvolvº das Empresas de Inserção	1999/2000
Angra do Heroísmo	Angra XXI	1999/2001
Ponta Delgada	Alternativa	1999/2001
Flores, S. Miguel e Terceira	Rede de Suporte Machado Joseph	1999/2001
Ponta Delgada	Centros de Economia Solidária ***	2000/2001
Rabo de Peixe /Ribeira Grande	Sementes de Mudança II – Rabo de Peixe/ Ribeira Grande	2000/2002
S. Miguel e Terceira	Redes de Centros Comunitários de Apoio ao Pescador	2000/2001
Ponta Delgada	Intervenção Comunitária 2000-2002	2000/2002
Ponta Delgada	SOS Cidadão Sob Sistema de Justiça	2000/2002
Ponta Delgada	Viver	2001/2003

*** Projectos com Empresas de Inserção

DISTRITO: MADEIRA

Concelho	Designação do projecto	Duração
Calheta, Santana, Funchal e Câmara de Lobos	Desenvolv ^o Social Comunitário Áreas Rurais Deprimidas	1995/1998
Ponta Sol	Criação do Centro de Apoio na Ponta do Sol	1996/1999
Calheta	Desenvolvimento Social no Sítio do Pinheiro	1996/1999
Funchal	Associação Protectora dos Pobres	1996/1999
Funchal	Porta Amiga no Funchal	1996/1998
Ribeira Brava	Acção Social Comunitária do Ribeiro Gordo	1997/2000
S. Vicente	Acção Social Comunitária de Lombadas e Ponta Delgada	1997/2000
Funchal	Desenvolvimento Comunitário do Imaculado Coração de Maria	1997/2000
Câmara de Lobos	Desenvolver e Integrar Câmara de Lobos	1998/2000
Machico	Lembrar a Bemposta	1999/2002
St ^a Cruz	Desenvolv ^o Comunitário do Caniço	1999/2002
S. Vicente	Desenvov ^o Comunitário do Rosário	2000/2003
Funchal	Jardim dos Ilheus pela Coesão Social	2001/2003

**FINANCIAMENTO DO PROGRAMA DE LUTA CONTRA A POBREZA
DE JANEIRO DE 1996 A DEZEMBRO DE 2001**

Comissariado Regional do Sul de Luta Contra a Pobreza: 16.826.859 contos

