

## 02 Editorial

## 03 Notícias da Rede Portugal

- Combate à pobreza – Um novo contrato social?
- Sustentabilidade do Terceiro Sector
- Integração dos Sem-Abrigo - Estratégia Nacional
- Pessoas em Situação de Pobreza - Encontro Distrital
- Pobreza e Exclusão Social em debate
- Qualidade: um desafio permanente
- Economia Social - 1º Encontro de Formação-acção
- As Comunidades Ciganas e a saúde
- Bridges for Inclusion: reflexões do *Peer Review*

## 24 Notícias da Rede Europa

- Todos têm direito a uma vida digna!
- Progresso Social em tempo de crise
- Pós-2010 - Recomendações da EAPN
- Pessoas em Situação de Pobreza - 8º Encontro Europeu

## 34 Dossier Pobreza Infantil

- Pobreza infantil em Portugal – algumas reflexões sobre o problema
- Família - funções e relações
- Pobreza infantil
- A palavra da criança - Relevância jurídica
- Contributos da Intervenção Precoce para as crianças em risco ambiental
- Eurochild - a luta pela erradicação da pobreza infantil
- Pobreza infantil – causar impacto e induzir à mudança
- VI Fórum de ONG Ibero-Americanas

## 54 Europa Social em Análise

- Combate à Pobreza - Ano Europeu
- Relatório Barca
- Parlamento Europeu - 10 Princípios chave

## 61 Destaque

- Uma rede mais forte...

## 63 Opinião

- “Não me importo de escandalizar a hierarquia”

*Encontramo-nos em vésperas de eleições legislativas e autárquicas. Dois importantes momentos de um sistema democrático, que ocorrem num dos períodos mais conturbados da história recente. Um período marcado por uma profunda crise económica e financeira com consequências ainda não completamente conhecidas e mensuráveis e com um impacto social de enormes dimensões (visíveis e invisíveis).*

*Penso que, no actual momento, se torna fundamental falar de valores. Torna-se imperioso que, para que as políticas possam ser de facto consequentes, as mesmas devam ser enformadas por valores à altura dos problemas que tentam enfrentar. A decisão de pôr em campo estratégias de combate à pobreza deve assim significar a adesão e a defesa de um conjunto de valores, valores que devem estar acima de todos os interesses, sejam eles pessoais, políticos, partidários ou quaisquer outros.*

*O combate à pobreza tem que estar revestido de uma ética específica. É chegado o momento de, de uma forma partilhada, procurando um consenso alargado e máximos denominadores comuns (que deverão ir muito para além das orientações ideológico-partidárias), Portugal definir uma política de erradicação da pobreza, revestindo a mesma de um conjunto de princípios éticos capazes de criar uma plataforma de entendimento congregando, parceiros sociais, sociedade civil, todos os cidadãos portugueses e partidos políticos.*

*Propomos uma ética humanista, uma ética que se fundamenta na dignidade da pessoa e que entende que as pessoas, mesmo quando vítimas de pobreza e de exclusão social, continuam a ser pessoas com direitos e deveres, com uma dignidade própria que deve ser respeitada e assegurada. Só assim será possível construir uma sociedade nova, verdadeiramente justa, baseada num novo contrato social, em que todos se possam sentir verdadeiramente iguais, independentemente das suas diferenças e entendendo essas como complementares.*

*Urge pôr em marcha um conjunto de orientações estratégicas que devem ser incorporadas em diferentes acções prioritárias de uma forma transversal:*

- *O reforço da cidadania e da participação da sociedade civil, tendo em vista a boa governação e uma democracia participada e eficaz;*
- *O respeito pelo princípio da subsidiariedade – tão caro aos políticos em determinadas alturas e tão pouco respeitado noutras...*
- *A articulação e interacção das políticas e das respostas: Mainstreaming – aplicado ao campo da luta contra a pobreza significa a mobilização de todas as políticas e medidas gerais, sobretudo na fase de planeamento das mesmas, especificamente com o objectivo de combater ou impedir o surgimento de fenómenos de pobreza e de exclusão social;*
- *E directamente relacionado com o princípio do mainstreaming, importa pôr em prática mecanismos de avaliação do impacto das políticas;*
- *Por último, a escuta e a dinamização da participação activa dos cidadãos que enfrentam situações de pobreza e de exclusão social tanto na definição com na implementação e avaliação das políticas que directamente lhes dizem respeito.*

*Finalmente, é nosso profundo desejo que as campanhas eleitorais e os debates públicos que se venham a realizar ofereçam uma importante oportunidade para reduzir o alheamento e o distanciamento sentido por parte de muitos cidadãos em relação à própria democracia, procurando mobilizar os mesmos para causas que verdadeiramente interessem ao país, demonstrando vontade e empenhamento político de actuar em conformidade.*

*É fundamental que estes importantes momentos eleitorais marquem uma diferença e dêem início a uma nova forma de estar, de ser e de agir nas formas de governação, mobilizando os portugueses para uma mais forte consolidação da democracia aos seus mais variados níveis e para uma sociedade mais justa, equilibrada e igualitária e que tenha como principal objectivo o bem-comum e como causa nacional a erradicação da pobreza.*

*Este número da REDITEIA é especialmente dedicado ao tema da pobreza infantil, um problema cuja intensidade e extensão em Portugal exige que sejam tomadas medidas que não só aliviem os problemas imediatos, de dimensão remediativa e compensatória, mas sobretudo medidas de natureza estrutural, que incorporem uma dimensão preventiva. As crianças que crescem na pobreza e exclusão social têm menos probabilidade de ter êxito na escola, ser saudáveis e estar afastadas do sistema de justiça. A pobreza infantil e a exclusão social têm também efeitos devastadores nas oportunidades das crianças, e na sua capacidade de contribuir para a sociedade do futuro. As crianças que crescem na pobreza e exclusão social enfrentam mais dificuldades na integração no mercado de trabalho e na identificação do seu lugar na sociedade.*

*É, pois, imperioso que as questões da infância sejam assumidas com mais ambição e compromisso pelas instâncias decisoras!*

Pe. Agostinho Jardim Moreira



Presidente da Direcção da REAPN

## Um novo contrato social?

O ano de 2009 será marcado por três importantes momentos para a democracia portuguesa: eleições para o Parlamento Europeu, eleições legislativas e eleições autárquicas. Estes momentos ocorrem num dos períodos mais conturbados da história recente, marcado por uma profunda crise económica e financeira, com consequências ainda não completamente conhecidas e mensuráveis e com um impacto social de enormes dimensões (visíveis e invisíveis). Neste contexto, a REAPN decidiu elaborar um documento<sup>1</sup> que reflecte algumas das suas preocupações e apresenta um conjunto de recomendações para uma futura estratégia de luta contra a pobreza, alicerçada num conjunto de valores e revestida de uma ética específica.

É importante começar por ver a pobreza como negação de determinados padrões de ética e a injustiça que a mesma comporta. Neste sentido, propomos uma ética humanista, uma ética que se fundamenta na dignidade da pessoa e que entende que as pessoas, mesmo quando vítimas de pobreza e de exclusão social, continuam a ser pessoas com direitos e deveres, com uma dignidade própria que deve ser respeitada e assegurada. Devemos encarar tal tarefa como uma responsabilidade de todos. Temos que reconhecer que todos somos causa de pobreza e possibilidade de erradicação do fenómeno que passa pela reorganização das nossas sociedades de tal forma que as pessoas se possam sentir membros de facto e parte activa das mesmas.

### Valores que a erradicação da pobreza exige

1. A justiça como fundamento.
2. A igualdade como regra de convivência.
3. A partilha como expressão da solidariedade.
4. A proximidade como forma de ser humano.

Sem estes valores, aos quais convém acrescentar a verdade, o belo, a liberdade, as relações humanas estão seriamente comprometidas – como objectivamente acontece actualmente (e não nos faltam exemplos) – e não haverá qualquer hipótese de enfrentar, de uma forma real e eficaz, as situações de pobreza. É imprescindível, quotidianamente, fazer nossos os problemas dos outros porque, e definitivamente, a pobreza não é um problema individual e não existem inocentes.

### Para uma nova cultura social

Partindo dos valores propostos, a nossa mensagem é que a luta contra a pobreza seja transformada numa “arte pública”, ou seja, um novo projecto de cidadania, um novo contrato social, reencontrando diálogos perdidos, com novos espaços de relação. Uma tarefa colectiva contando com a participação de todos,

entendendo a erradicação da pobreza como um objectivo prioritário e quotidiano para todos os cidadãos: concretizar o sentimento profundo de permitir que o impossível aconteça – realizar o bem-comum, dignificando e salvando a pessoa humana. Esta nova cultura deverá ter por base:

- A cultura da igualdade;
- Uma cultura de sensibilidade;
- Uma cultura de subsidiariedade;
- Uma cultura de integralidade.

O resultado desta nova cultura é o de construir uma sociedade nova, verdadeiramente justa, baseada num novo contrato social, em que todos se possam sentir verdadeiramente iguais, independentemente das suas diferenças e entendendo essas como complementares. Significa caminhar para o (re)estabelecimento de uma cultura da reciprocidade. Se conseguirmos transformar a luta contra a pobreza numa espécie de “arte pública” – com todos, de todos e para todos – em que o bem e o belo, de uma forma comum, sejam a razão dos nossos modelos e escolhas, poderá, então, ser possível falar de inclusão social ou erradicação da pobreza.

### Apelos concretos em termos de acção

Para concretizar muitas destas premissas urge que, através de um consenso político alargado, estabelecendo um máximo de denominadores comuns, sejam postas em marcha um conjunto de orientações estratégicas que devem ser incorporadas em diferentes acções prioritárias de uma forma transversal:

1. O reforço da Cidadania e da Participação da Sociedade Civil, tendo em vista a boa governação e uma democracia participada e eficaz. Para que isto aconteça existem algumas condições que importa garantir sob pena de ficarmos apenas pelos discursos.

1. Aqui é apresentada apenas uma síntese. Para aceder ao documento na íntegra consulte [www.reapn.org](http://www.reapn.org).

Assim continua a ser claramente necessário:

- investir na sensibilização, na informação com vista a fazer (re)nascer o sentimento de que é possível erradicar a pobreza tendo por base o associativismo e os movimentos de cidadania responsáveis, capazes de liderar processos de intervenção em parceria com todos os actores presentes no território numa base horizontal;
- apoiar as iniciativas de base local protagonizadas pelos próprios excluídos;
- investir na formação de técnicos e dirigentes (particularmente de ONG), com vista a uma maior implicação destes actores na luta contra a pobreza;
- investir num contínuo conhecimento dos fenómenos de pobreza e exclusão social, sobretudo em relação àqueles que são emergentes e que se encontram sem resposta, por forma a garantir que a intervenção de médio/longo prazo possa estar mais próxima das reais necessidades das populações desfavorecidas;
- avaliar as medidas de promoção de inclusão existentes e o seu grau e consequente eficácia de articulação e de coerência com as restantes políticas sociais.

2. A subsidiariedade como processo de comando. O respeito pelo princípio da subsidiariedade – tão caro aos políticos em determinadas alturas e tão pouco respeitado noutras... – deve ser a linha condutora de todas as políticas, com particular incidência nas políticas sociais. É ao nível local que em primeira instância devem ser procuradas, construídas e desenvolvidas as respostas aos diferentes problemas.

3. A articulação e interacção das políticas e das respostas: o *Mainstreaming* - aplicado à luta contra a pobreza - significa a mobilização de todas as políticas e medidas gerais, sobretudo na fase de planeamento das mesmas, especificamente com o objectivo de combater ou impedir o surgimento de fenómenos de pobreza e de exclusão social. A serem concretizadas acções de *mainstreaming* que aconteceria era que nenhuma política sectorial poderia ser posta em marcha sem que previamente fossem conhecidos os seus futuros e previsíveis impactos sobre outras políticas ou sectores. A este nível seria mesmo importante reforçar mecanismos de *poverty proofing* ou seja, criar indicadores capazes de medir permanentemente e de forma antecipada as consequências que cada decisão política, aos mais variados níveis, terá sobre os fenómenos de pobreza.

4. Monitorização/Observação participada dos resultados: a avaliação. Directamente relacionada com o princípio do *mainstreaming*; importa pôr em prática mecanismos de avaliação do impacto das políticas.

Para este efeito é decisivo afinar e adaptar indicadores, sobretudo qualificando os mesmos para a área específica da pobreza e da exclusão social. Para este efeito importa consultar os próprios desfavorecidos. Ouvir as pessoas e ser consequente com o que se ouve é fundamental... É urgente que a avaliação comande a definição e aplicação das políticas, sem medo de conhecer a verdade e os reais impactos de determinada decisão.

5. A escuta e a dinamização da participação activa dos cidadãos que enfrentam situações de pobreza na definição, implementação e avaliação das políticas que directamente lhes dizem respeito. A participação dos próprios desfavorecidos deve ser uma metodologia e não apenas uma intenção pontual ou meramente verbalizada nos discursos e projectos. Trata-se de, no fundo, pôr em prática outro conceito muitas vezes citado mas ainda pouco concretizado: o conceito de *empowerment*. Referimo-nos no fundo à possibilidade de cortar com os "círculos viciosos da pobreza", facilitando a autonomização dos indivíduos e a sua plena integração na sociedade. É sobretudo a este nível que tudo ou quase tudo está por fazer e onde radica a grande revolução em termos de intervenção social. Atribuir autonomia às pessoas significará romper com as visões tradicionais e assistencialistas as quais, em última instância, apenas reproduzem os fenómenos.

Finalmente, é ainda nosso profundo desejo que as campanhas eleitorais e os debates públicos que originarão ofereçam uma importante oportunidade para reduzir o alheamento e o distanciamento sentido por parte de muitos cidadãos em relação à própria democracia, procurando mobilizar os mesmos para causas que verdadeiramente interessem ao país, demonstrando vontade e empenhamento político de actuar em conformidade. Estas campanhas deverão constituir também um importante desafio para aqueles que se apresentam como candidatos a estas eleições mas também, e talvez mais importante, constitui um desafio fundamental para os responsáveis pelo despontar de debates públicos em relação a estas eleições, em particular os meios de comunicação social.

É fundamental que estes importantes momentos eleitorais marquem uma diferença e dêem início a uma nova forma de estar, de ser e de agir nas formas de governação, mobilizando os portugueses para uma mais forte consolidação da democracia aos seus mais variados níveis e para uma sociedade mais justa, equilibrada e igualitária e que tenha como principal objectivo o bem-comum e como causa nacional a erradicação da pobreza.

Gostaria de começar por saudar a organização deste Seminário intitulado “Sustentabilidade e Terceiro Sector”, iniciativa que resulta de uma parceria bastante alargada e que é reveladora da capacidade e das potencialidades inerentes a um trabalho partilhado e em rede, provando que a comunhão de diferentes interesses, saberes e energias poderá dar origem a um evento de altíssima qualidade.

Este seminário aborda um tema de extrema importância, sobretudo actualmente quando muitas Organizações Sociais enfrentam graves problemas financeiros na tentativa de fazer face aos muitos, e cada vez mais complexos, problemas a que procuram responder.

A par – e como consequência – da actual crise financeira que afecta a economia global, assistimos a um aumento crescente e preocupante de uma crise social. Cada vez mais o trabalho realizado pelas Organizações Sociais se torna visível e imprescindível.

No entanto, a par do aumento da procura dos serviços prestados por estas organizações (e sobretudo de novos serviços e para novos públicos) assistimos por parte do Estado – até há bem pouco tempo o único financiador das organizações do Terceiro Sector – a uma redefinição apertada das prioridades nos apoios que contratualiza com este Sector.

Assim, o aumento crescente da procura corre o risco de, actualmente, ser acompanhado por uma diminuição dos recursos disponíveis.

Importa sublinhar que nada temos contra exigências de maior qualidade. Sempre afirmámos essa necessidade e sempre temos procurado actuar nesse sentido, particularmente no que diz respeito às acções que mais directamente procuram combater de forma estrutural a pobreza e a exclusão social. No entanto, tais exigências, particularmente no actual cenário, poderão significar um constrangimento que importa reconhecer e que deverá conduzir as diferentes iniciativas do Terceiro Sector, (desde os projectos culturais, recreativos e desportivos, os centros sociais e paroquiais, as iniciativas de Desenvolvimento Local e Ambiental, entre outros) e seus agentes, a um maior esforço de inovação e captação de apoios para garantir uma saudável diversificação das fontes de financiamento.

No fundo, estas organizações estão perante um duplo desafio: ganhar maior eficiência e encontrar novos modelos de sustentabilidade.

No entanto, se a sustentabilidade económico-financeira deste sector é uma questão cada vez mais actual e que não pode ser descurada, devemos estar atentos para o tipo de leitura que se faz do papel do Estado. Muitas vezes estas organizações são acusadas de uma excessiva dependência financeira face ao Estado. Não podemos esquecer-nos que não se trata de uma dependência de subsídios públicos, mas sim do desenvolvimento de respostas sociais que fazem parte da esfera pública de responsabilidade do Estado. O que está em causa – desde há muito tempo – é o cumprimento do princípio de subsidiariedade. Cabe ao Estado garantir a existência de estratégias, medidas e respostas sociais que promovam a luta contra a pobreza, a exclusão social e a desigualdade social, assim como garantir a existência de equipamentos sociais de apoio à família, à juventude, aos idosos, etc. A implementação destas respostas e medidas por organizações do Terceiro Sector, através de protocolos com o Instituto de Segurança Social, é uma forma de garantir que estas respostas sejam adaptadas às especificidades do território e da sua população.

Importa assim, não confundirmos conceitos ou formas de estar. Não podemos deixar que o princípio da subsidiariedade seja substituído pelo discurso da “subsidiodependência”. E, mais grave, que a maior sustentabilidade e autonomia deste sector seja confundida com *menos Estado* na luta contra a pobreza ou com uma privatização lucrativa dos serviços sociais de interesse geral da comunidade.

Não obstante estes riscos, é igualmente verdade que a dependência quase exclusiva do financiamento público implica uma maior vulnerabilidade do sector, uma diminuição da sua capacidade de negociação e igualmente um constrangimento na sua capacidade de inovação e de experimentação de novas respostas e estratégias.

Assim, o Terceiro Sector precisa efectivamente de encontrar um novo caminho e diversificar as suas fontes de financiamento, que devem passar pelo Estado (tal como até aqui aconteceu), mas também pela participação cada vez mais forte na implementação de projectos e respostas partilhadas de âmbito nacional

<sup>1</sup>. Comunicação apresentada no Seminário “A Sustentabilidade do Terceiro Sector” que teve lugar no Campus da UTAD, Vila Real a 19 de Junho de 2009, do qual o Núcleo Distrital da REAPN foi um dos organizadores.

mas também transnacional, pelo apoio directo das famílias, pela responsabilidade social das empresas, pela criação de novas parcerias com empresas, com fundações, etc.

Mas a sustentabilidade deste sector não se restringe a uma dimensão meramente económico-financeira. Não se pode falar em sustentabilidade se a missão das organizações for percebida como uma mera formalidade esquecida nos estatutos; se tivermos dificuldade em planear a nossa intervenção a médio e longo prazo; se não reflectirmos criticamente sobre a nossa intervenção e sobre o seu verdadeiro impacto; se intervirmos no território sem o estabelecimento de parcerias efectivas com as restantes organizações (públicas e privadas) locais; se as nossas medidas e respostas sociais forem desenhadas por políticos e técnicos sem a participação das pessoas que vivenciam quotidianamente situações de pobreza e exclusão social; e se a erradicação da pobreza e da exclusão social e a melhoria significativa das condições de vida das populações mais vulneráveis e excluídas, forem percebidas como uma miragem da qual se duvida. Ou seja, mesmo num contexto hipotético de abundância de recursos, a sustentabilidade estará

comprometida se não houver Qualidade das respostas sociais.

Para que possa responder a todos estes desafios que agora se colocam, o Terceiro Sector precisa, inevitavelmente, de apostar na qualificação dos seus recursos e dos seus serviços.

Finalmente, mas não menos importante por se tratar de uma questão estratégica, importa contrariar a tradicional fragmentação do Terceiro Sector em Portugal que em muitos casos é prejudicial à criação de uma imagem sólida, credível e com capacidade de se constituir como uma plataforma de pressão social e de defesa dos seus interesses e necessidades. Só através de um Terceiro Sector unido, coeso, capaz de reclamar os seus direitos e capaz de defender uma mensagem única será possível que o diálogo com o Estado seja mais eficiente do ponto de vista dos resultados.

(...) Estarei atento à discussão e procurarei dar o meu contributo por entender tratar-se de um tema central para a definição de uma estratégia de acção para o Terceiro Sector em Portugal tendo em vista uma ainda maior qualificação das respostas sociais de combate à pobreza.

## Integração dos Sem-Abrigo

### Estratégia Nacional

Sandra Araújo  
sandra.araujo@reapn.org

A Rede Europeia Anti-Pobreza/Portugal congratula-se com o facto de neste momento existir e estar a ser implementada uma Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas Sem-abrigo e de ter colaborado desde o início na sua definição. Esta Estratégia revela, a nosso ver, como é importante pensar acções concretas, capazes de responder de uma forma adequada e adaptada aos fenómenos de extrema exclusão. A metodologia de trabalho utilizada, em parceria, é um dos princípios defendidos pela REAPN desde a sua constituição. Ao intervir em fenómenos multidimensionais é necessário que a intervenção seja multidimensional, ou seja, deve envolver e mobilizar todos os actores responsáveis na procura de respostas para uma integração eficaz das pessoas sem-abrigo.

Deste exemplo, de “boa governação”, podemos constatar de que é possível trabalhar em conjunto e articular as diferentes políticas e medidas para que estas respondam de facto aos problemas das pessoas. A capacidade do grupo interinstitucional em mobilizar, em diferentes momentos, diferentes actores, para o estabelecimento de compromissos por parte dos

organismos públicos para a definição de políticas e medidas positivas de apoio à integração das pessoas sem-abrigo, é visível ao longo da estratégia.

A tomada de consciência de que o fenómeno é pouco conhecido e de que as respostas existentes não se adequam de uma forma articulada foi o motor essencial para o delinear da estratégia. Congratulamo-nos,

também, pelo facto de a estratégia acolher os princípios do parceria e da subsidiariedade para a sua implementação ao nível local.

Para melhor intervir, foi necessário consensualizar a definição de pessoa sem-abrigo correndo o risco de não englobar as várias situações de vulnerabilidade habitacional que pode, de uma forma ou de outra, condicionar as medidas de política a adoptar e a intervenção. Por outro lado, os três níveis do Modelo de intervenção apresentados (prevenção, intervenção e acompanhamento), complementados com a dimensão da monitorização e avaliação da implementação da estratégia, são um passo importante na definição de estratégias para a erradicação de fenómenos de pobreza e de exclusão social. A avaliação dos programas é, também, um dos aspectos com os quais a REAPN tem insistido nos diferentes fóruns que participa.

Na mesma linha, os princípios orientadores da estratégia estão de acordo com a missão da REAPN que é “defender os direitos humanos fundamentais e garantir que todos tenham as condições necessárias ao exercício da cidadania e a uma vida digna, promovendo a luta contra a pobreza e a exclusão social, o trabalho em rede e o envolvimento de toda a sociedade civil.”

No mesmo sentido, a promoção do *empowerment* das pessoas sem-abrigo, defendida na Estratégia, mas também a necessidade de criar espaço à participação de todas as pessoas em situação de pobreza e exclusão deve permanecer, enquanto acção efectiva e elemento chave no domínio da inclusão social. A participação é o reconhecimento do direito das pessoas estarem implicadas nas decisões que lhes dizem respeito. A participação é também um bom meio para desenvolver competências e a auto-confiança. Ela pode ser fonte de novas experiências e oportunidades. Com efeito, a participação é uma forma de garantir que os serviços dirigidos aos sem abrigo operem mais abertamente, valorizando a experiência das pessoas que os utilizam, como forma de prestar serviços mais eficazes e de melhor qualidade. O elemento capital nesta abordagem é o entendimento de que as pessoas sem abrigo têm um papel essencial no processo. O objectivo da participação é facilitar essa contribuição. Esta ideia básica ajudará a participação a desenvolver-se de forma mais eficaz. A participação pode ser um processo lento e difícil, mas é possível.

Achamos que é altura de se pensar seriamente em colocar a luta contra a Pobreza no centro das atenções políticas, mas também da sociedade em geral. Neste

sentido, definir uma Estratégia Nacional de Luta contra a Pobreza e a Exclusão Social, com objectivos claros, com uma forte componente de trabalho em parceria, mas também de interacção entre as várias políticas, com instrumentos e acções concretas capazes de serem colocadas em marcha, de uma forma urgente, é a nosso ver o melhor caminho a seguir.

A Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas Sem-abrigo constitui a nosso ver um importante passo na luta contra o fenómeno dos sem-abrigo e significa um novo impulso político para o futuro próximo da luta contra a pobreza e exclusão social. Uma das mais valias mais importantes desta Estratégia é a sua contribuição para a desmitificação de um conjunto de estereótipos negativos que existem a respeito das pessoas sem-abrigo. As pessoas sem abrigo são objecto de várias formas de violência. Uma delas é a que exerce a própria sociedade que tende a criminalizar a miséria e a culpar os excluídos pela sua situação, até chegar ao não reconhecimento da sua capacidade de contribuição social. A Estratégia baseia-se no respeito pela sua situação de precariedade social e de especial vulnerabilidade humana.

Sublinhamos, no entanto, a necessidade de envolver fortemente as estruturas e actores locais, nomeadamente através do reforço das redes sociais locais, facilitando o processo de monitorização da estratégia. Salientamos também, a necessidade em apostar em acções de informação e formação que visem dotar os profissionais da intervenção social de um conhecimento mais aprofundado da Estratégia e da sua matriz de intervenção.



# Pessoas em Situação de Pobreza

## Encontro Distrital

Pedro Silva<sup>1</sup>  
Antropólogo

O Núcleo Distrital de Vila Real da Rede Europeia Anti-Pobreza/ Portugal promoveu um Encontro Distrital de Pessoas em Situação de Pobreza. Esta acção decorreu no Instituto Português da Juventude no dia 22 de Maio de 2009. Com o objectivo de chamar à participação pessoas que vivem em situação de pobreza e/ou exclusão social no distrito e potenciar uma reflexão sobre as causas e formas de enfrentamento encontradas por estas pessoas, pretendemos introduzir um trabalho que permitisse uma reflexão sobre as formas de pobreza do ponto de vista das pessoas que vivem em situação de pobreza, nomeadamente a percepção que estas pessoas têm das medidas de política social de que beneficiam ou deveriam beneficiar.

A par desta reflexão, aliou-se um espaço de carácter mais formativo contribuindo deste modo para colmatar as dificuldades muitas vezes sentidas por estes cidadãos/ãs em situação de desfavorecimento social no que diz respeito à gestão do rendimento mensal. Procurámos introduzir e reforçar os comportamentos ajustados no âmbito da gestão económica. Desta forma, este Encontro dividiu-se em três momentos chave: *workshop* de reflexão: "A verdadeira participação é uma condição para a real inserção social", dinamizado por Óscar Bernardes e tendo tido como relator Pedro Silva; *workshop* formativo: economia doméstica, dinamizado por Óscar Bernardes e a parte final da leitura e discussão das conclusões do encontro, a cargo do relator Pedro Silva.

No espaço deste artigo dificilmente cabem todos os contributos, opiniões, reflexões, lamentos, elogios, ideias, propostas e emoções partilhadas durante o Encontro Distrital de Pessoas em Situação de Pobreza. Tentaremos, todavia, esboçar de seguida as principais conclusões a extrair do evento, em particular no que respeita à primeira dinâmica do encontro e que desafiou as intervenientes a expressarem-se sobre as suas situações pessoais e familiares e como enquadram os seus quotidianos e futuro face às ajudas disponíveis.

Desde já, cabe fazer uma ressalva para a heterogeneidade do painel de participantes. Apesar de se tratar de uma amostra composta exclusivamente por nove mulheres, estas provinham de contextos bem diferenciados, alternando entre o urbano e o rural, apresentando diferentes níveis de literacia e de escolaridade, diferentes estruturas familiares e situações conjugais. Foi com este elenco que Óscar Bernardes, o "facilitador" da dinâmica, encetou um processo de diálogo, inquirindo sobre as perspectivas que cada uma tinha acerca das medidas e programas de ajuda, quer fossem tuteladas pelo Estado, quer pelas estruturas do poder local ou IPSS's. No debate procurou-se estimular a participação franca e espontânea das

mulheres, acabando por partilhar as dificuldades que sentem ser mais constrangedoras dos seus quotidianos familiares e exprimir os níveis de satisfação relativamente aos mais variados serviços de apoio social, de saúde e de educação. Assim, a dinâmica de grupo desenvolvida durante a manhã do Encontro assentou em três grandes eixos:

- 1) As representações pessoais e colectivas do painel sobre as principais dimensões que sustentam o apoio social (saúde, municípios e juntas de freguesia, segurança social);
- 2) O grau de conhecimento acerca das medidas de apoio social existentes;
- 3) A identificação dos principais problemas pessoais e percepções em torno da capacidade de resposta existente, assim como os níveis de capacitação individual para ultrapassar as dificuldades.

Segundo o estudo dirigido por Bruto da Costa (2008) sobre o fenómeno da pobreza em Portugal, a saúde é uma das dimensões mais importantes. Neste contexto, a saúde constitui um indicador expressivo do sentimento de vulnerabilidade das faixas de população com menos recursos. Como constatou a equipa de investigadores liderada por Bruto da Costa (2008: 11-13), é bastante maior a proporção de indivíduos em situação de pobreza que se queixam de problemas de saúde face à restante população (ibidem 146), sentindo-se, ao mesmo tempo, excluídos do sistema de prestação de cuidados médicos.

O caso das participantes no Encontro faz eco dessas conclusões. Não pondo de parte as expressões, minoritárias, de satisfação com os serviços médicos, há que assinalar a amplitude das críticas esboçadas ao funcionamento das estruturas médicas locais e distritais. Entre as queixas mais ouvidas, a demora na marcação de consultas nos centros de saúde, a falta de médicos

<sup>1</sup> Docente e investigador da UTAD, Departamento de Economia, Sociologia e Gestão.



de família, a dificuldade (senão mesmo impossibilidade) de mudar de médico, e, uma observação quase unânime, a extrema dificuldade em convencer os médicos a prescrever medicação genérica menos onerosa para os parcos orçamentos familiares. Para cerca de metade das participantes, as dificuldades de relacionamento com alguns dos profissionais de saúde, em particular os respectivos médicos de família, levam a recorrer aos serviços de saúde apenas em casos de necessidade, afastando-se de uma medicina preventiva e das consultas de rotina. Apesar da insatisfação face aos serviços médicos dependentes do Serviço Nacional de Saúde manifestada por algumas das participantes, constatou-se uma clara renitência em recorrer ao livro de reclamações, preferindo estratégias que passam pela negociação de acordos com os profissionais ou pela resignação (sobre este assunto, os discursos mostraram a ideia de que o livro de reclamações não é solução, podendo mesmo agravar o problema).

De um modo geral, transpareceu um registo que remete estas utentes para um plano de dependência face aos serviços e técnicos de saúde (especialmente em relação aos médicos), denotando uma reduzida margem de manobra no que toca à afirmação dos seus direitos. Ainda sobre o sistema de cuidados de saúde, convém destacar a percepção de que este não funciona de modo uniforme em todo o território nacional, com perdas de qualidade no serviço quando se muda de distrito. Esta impressão foi partilhada por uma participante que, ao transferir a residência da família de Lisboa para o distrito de Vila Real, se viu a braços com a perda de um conjunto importante de apoios e benefícios aos filhos com dificuldades de aprendizagem e deficiência. Este aspecto revela um conjunto de leituras que não convém negligenciar e que respeitam à universalidade dos serviços de saúde e igualdade dos cidadãos face aos serviços do Estado, pondo em destaque as fragilidades da coesão territorial do país.

A propósito das representações à volta dos apoios proporcionados pelas estruturas de poder local, as Juntas de Freguesia e as Câmaras Municipais, ficou clara a percepção por parte das participantes de que existe um tratamento diferenciado dos municípios pelas entidades camarárias e juntas de freguesia e que os conhecimentos pessoais são fundamentais para aceder ao poder local. Neste quadro, é perceptível um sentimento quase generalizado de que as ajudas municipais e das juntas de freguesia são injustas e discricionárias, havendo uma profunda desconfiança face aos detentores do poder local<sup>1</sup>. Já quando instadas a falar sobre a relação com a Segurança Social, desde logo ficou clara uma impressão geral favorável à forma como os seus técnicos vinham intervindo e as

participantes acabaram por convergir no reconhecimento do zelo com que os técnicos da Segurança Social as apoiavam, acompanhando-as constantemente, sentindo-os presentes, próximos e interessados.

Quando inquiridas sobre o leque de medidas de apoio que conheciam, as respostas das participantes coincidiu com as de outras que haviam estado noutros eventos congéneres da REAPN; mais concretamente, resumiram o universo de medidas conhecidas ao RSI, aos abonos e às ajudas à habitação. Já a formação, fundamental para a integração na vida laboral, é sentida como escassa e sujeita às preferências de quem dela não necessita, mostrando, de novo, a percepção de que certas opções são disponibilizadas de forma discricionária, valendo acima de tudo a proximidade dos indivíduos aos titulares do poder. Neste âmbito, o programa Novas Oportunidades (ainda) não contempla a totalidade das participantes; embora a maioria que nele participa sinta que não está a perder tempo, acaba por questionar a efectiva utilidade do diploma tendo em conta o problema estrutural da falta de oportunidades de emprego. As mulheres que não estão envolvidas nas Novas Oportunidades identificam as responsabilidades familiares e o acompanhamento



1. Notou-se que o conhecimento acerca das possibilidades de ajuda oferecidas pelos municípios não é comungado por todas, ressalvando a oportunidade que o evento deu para a partilha de conhecimentos sobre o leque de medidas disponibilizadas pelas Câmaras Municipais.

dos filhos menores como um sério entrave à frequência de cursos de formação. Entre as medidas de apoio social, o RSI é, de longe, a medida que as participantes entendem como a mais importante.

Neste capítulo, há a destacar que:

- 1) é geral o sentimento de injustiça na distribuição das quantias;
- 2) acham que o montante do RSI devia ser mais elevado para as mulheres (clara percepção de vulnerabilidade acrescida em que se encontram e de desigualdade de oportunidades, além da sobrecarga de responsabilidades domésticas);
- 3) reconhecem que há casos de injustiça na atribuição do RSI através da participação na economia informal (ideia de que a ilegalidade pode acabar por compensar);
- 4) há quem proponha que o RSI seja complementado com vales para aquisição de produtos alimentares ou outros de primeira necessidade;
- 5) ideia de que as propostas de trabalho sugeridas pelas entidades competentes pela inserção no sector laboral devem ser compatíveis com as responsabilidades familiares.

Na sequência da troca de ideias acerca das perspectivas de futuro, é de destacar a crença de que cabe ao Estado tratar de garantir as oportunidades e condições para melhorar a vida das pessoas, manifestando, ao mesmo tempo, um sentimento de impotência e de pessimismo quanto ao futuro do país e da região. Este sentimento é sustentado, em parte, pela preocupação com a



escassez de empregos; pela constante exigência de habilitações académicas que as participantes, na sua maioria não detém; pela incompatibilidade entre as propostas de emprego e as preocupações e responsabilidades perante a família.

Surgiram várias ideias que convêm assinalar como notas conclusivas. Detonou-se, por algumas das participantes, uma relação hipotética entre a sua postura pró activa (afirmando abertamente que “vão à luta” e que reivindicando e reclamando melhor serviço e atenção) e a sua imagem da Segurança Social e o apoio dos técnicos que é claramente positiva. Esta representação positiva estende-se à comunidade local traduzida em dinâmicas associativas de bairro baseadas em parceria e em rede. O papel activo destas pessoas não se configura apenas ao apoio do Estado mas abrange claramente a sua participação na comunidade residente.

Outra nota conclusiva que importa ressaltar tem que ver directamente com a representação ambivalente da função do acompanhamento no terreno das equipas do RSI. Esse acompanhamento é considerado, do ponto de vista dos participantes, como um método de fiscalização. Contudo, simultaneamente, consideram necessária que esta “fiscalização” seja levada a cabo para evitar a perversão do sistema através da reprodução de injustiças sociais. A questão que, numa acção futura podermos colocar é, em que moldes esse acompanhamento deve ser feito? Que tipo de acompanhamento?

A par das medidas de apoio de que beneficiam, seja da parte da Segurança Social, seja dos municípios, seja dos serviços de saúde, ficou clara a importância da retaguarda e redes familiares.

Ultrapassar as situações de pobreza e exclusão social não se faz apenas através das medidas de apoio que beneficiam da parte do Estado (Segurança Social, Saúde, Municípios, etc) mas há que trabalhar o pilar família. Esta deve ser a área prioritária de intervenção.

#### Bibliografia

Costa, Alfredo Bruto da, 2008, *Um Olhar Sobre a Pobreza – Vulnerabilidade e Exclusão Social no Portugal Contemporâneo*, Lisboa: Gradiva

Freire, Paulo, 1970, *Pedagogia do Oprimido*, Rio de Janeiro: Editora Vozes

Fazenda, Isabel, s/d, “Empowerment e Participação: Uma Estratégia de Mudança”, Centro Português de Investigação e História do Serviço Social

Friedmann, 1992, *Empowerment – Uma Política de Desenvolvimento Alternativo*, Oeiras: Celta Editora

Pinto, Carla, 1998, “Empowerment: uma prática de serviço social”, in *Política Social*, Lisboa: ISCSP

## ...A participação da REAPN nas Inter-CLAS

Entre Abril e Junho a Rede Europeia Anti-Pobreza/Portugal dinamizou, um pouco por todo o país, um conjunto de palestras nas sessões Inter\_Clas (organizadas pelo Instituto de Segurança Social, I.P). Tendo em atenção, o *know how* da Organização nos temas da Pobreza e da Exclusão Social, assim como a preocupação pela análise – crítica – das políticas sociais com o objectivo de contribuir para uma melhoria da intervenção social, foi percebido que a participação da REAPN nestas acções seria uma mais-valia para as mesmas. Por sua vez, este tipo de colaboração obedece a alguns dos princípios de actuação da Organização, nomeadamente, a parceria, o intercâmbio de experiências, o trabalho de proximidade, sendo, neste sentido, um enriquecimento do seu trabalho no acompanhamento permanente dos fenómenos da pobreza e da exclusão.

Os temas foram sugeridos tendo em conta os vários diagnósticos sociais, como forma de responder a algumas das necessidades/interesses sentidas localmente. Assim, as palestras incidiram nas seguintes problemáticas:

- Comunidade Ciganas;
- Envelhecimento Activo e Estratégias de combate à Pobreza das pessoas Idosas;
- Inclusão Activa;
- Novas formas de Pobreza;
- Participação das pessoas em situação de pobreza.

As palestras contaram igualmente com a colaboração de algumas entidades/experiências externas que se têm revelado boas práticas na intervenção com estas realidades. A sua disseminação a nível local permitiu dar a conhecer formas alternativas e inovadoras para trabalhar com os fenómenos, abrindo a possibilidade destas serem replicadas noutros meios de intervenção social.

Assim, ao nível das comunidades ciganas foi convidado um mediador sócio-cultural cigano – Joaquim – que tem vindo a trabalhar no distrito de Beja; para o tema do envelhecimento foi apresentada a experiência do Projecto Bem-Envelhecer (dinamizado pelo Grupo de Trabalho da Terceira Idade a funcionar no âmbito do Núcleo Distrital de Braga da REAPN) e o Centro do Tempo (criado no âmbito do Projecto Compasso) apresentado pela Associação de Desenvolvimento Local Beira Serra.

Para o tema da Inclusão Activa contou-se com a colaboração e experiência da Agência Metropolitana de Serviços (AMS). Nas sessões dedicadas à participação foi apresentado o Projecto Activar a Participação desenvolvido pela REAPN entre 2004-2005.

O presente artigo pretende fazer uma síntese de alguns dos encontros e dos debates realizados.

## Envelhecimento demográfico

Paula Cruz  
paula.cruz@reapn.org

As mudanças significativas ocorridas no mundo, em matéria de envelhecimento e composição etária, têm sido bastante anunciadas por grandes Organizações mundiais, como a ONU e a OMS.

Este alerta assume um carácter alarmante pelo facto de estarmos a caminhar para um envelhecimento crescente da população. Os números apresentados pela OMS referem que entre 1970 e 2025 estima-se um aumento do número de idosos na ordem dos 223%, ou seja, em 2025 poderão existir cerca de 1.2 biliões de pessoas com mais de 60 anos e em 2050 cerca de 2 biliões (80% a viver em países em desenvolvimento).

Em termos nacionais, o Instituto Nacional de Estatística referiu que a taxa de crescimento natural apresentou em 2007 um valor negativo (ou seja, o número de nascimentos foi inferior ao número de óbitos). A última vez que isso aconteceu foi em 1918. Podem ser feitos vários comentários aos dados estatísticos, mas eles demonstram bem a gravidade do problema. Se tivermos em consideração que estamos também perante um dos grupos em maior situação de vulnerabilidade face à pobreza (taxa de risco de pobreza das pessoas idosas – 22%<sup>1</sup>, a situação torna-se mais preocupante e exige uma intervenção urgente.

Nas sessões inter-Clas procurou-se, através de uma actividade de grupo<sup>2</sup>, reflectir em torno dos vários problemas com que lidam as pessoas idosas e procurar encontrar formas de contornar e/ou resolver esses problemas.

As sessões que se debruçaram sobre esta temática ocorreram em Braga, Bragança, Vila Real, Castelo Branco e Portalegre. À excepção de Braga, todos os outros distritos estão situados no interior do país, no entanto, todos, sem excepção, são marcados por uma grande ruralidade e por grandes índices de envelhecimento.

Os vários problemas identificados centraram-se essencialmente, nos ligados à situação monetária, como a Pobreza; nos de foro mais pessoal, como a solidão, o isolamento; nos problemas de ordem mais social e relacional, como a estigmatização social, a perda de papéis sociais e a falta de redes de suporte familiar. A multiplicidade de situações fragiliza esta população e dificulta a intervenção. Neste sentido, foi reconhecido como fundamental que as várias entidades existentes sejam mobilizadas de forma complementar e que trabalhem em rede de modo a proporcionarem uma resposta integrada a estas pessoas.

A aposta numa estratégia de envelhecimento activo foi igualmente referida como fundamental. A noção de *envelhecimento activo* tem a sua origem OMS e define-se como o *processo de optimização das oportunidades para a saúde, participação e segurança no sentido de reforçar a qualidade de vida à medida que as pessoas forem envelhecendo*<sup>3</sup>. Esta noção pretende despertar nas pessoas a consciência pelo seu *potencial bem-estar físico, social e mental ao longo da vida e*

*participar na sociedade, ao mesmo tempo que lhes é providenciada protecção, segurança e cuidados adequados sempre que precisarem.* Para a OMS estar *activo* significa *participar de um modo contínuo em todo o tipo de assuntos da vida, sejam eles do foro social, económico, cultural, espiritual ou cívico.* No mesmo sentido ter *saúde* refere-se ao *bem-estar físico, mental e social no sentido de garantir uma condição de autonomia e dependência da pessoa idosa.*

Assim, apostar no envelhecimento activo significa intervir nas várias dimensões da vida da pessoa tendo em vista o seu bem-estar a vários níveis.

Uma outra proposta identificada passou pela necessidade urgente de se avaliarem as várias políticas e medidas existentes que se dirigem à população idosa de forma a destacar e replicar as boas práticas existentes, mas também monitorizar a sua aplicação e reformulá-las de forma a torná-las mais eficazes e adaptadas às necessidades.

É importante referir que as várias redes sociais presentes podem assumir um papel fundamental na sinalização destas várias situações, mas também na promoção de formas de intervenção inovadoras que visem o bem-estar das pessoas idosas.

1. Destaque – Rendimento e Condições de Vida – 2008, INE, Julho de 2009.

2. A actividade de grupo consistiu em analisar algumas frases ditas por pessoas idosas, identificando os problemas subjacentes ao cenário que era apresentado e algumas propostas de resolução dos mesmos.

3. <http://www.who.int>

## Inclusão Activa

Helder Ferreira e Júlio Paiva  
helder.ferreira@ams.pt; julio.paiva@reapn.org

As sessões da Inclusão Activa decorreram em Viana do Castelo, Guarda, Porto e Leiria privilegiaram, regra geral, uma estrutura teórico-prática, destinada a:

- I. Facilitar o enquadramento da “Inclusão Social Activa”, seus princípios e principais características;
- II. Possibilitar o conhecimento uma experiência de intervenção em rede realizada pela AMS, que operacionaliza alguns destes princípios;
- III. Reflectir sobre as questões fundamentais da inclusão social activa e a possibilidade de a mesma se concretizar mediante estratégias para a inclusão social e o emprego, ao nível das redes sociais.

Neste sentido, as sessões iniciaram-se com a apresentação, pela REAPN, das tomadas de posição da REAPN face a Estratégia Europeia da Inclusão Activa e a sua aplicabilidade nas áreas do emprego de públicos desfavorecidos perante o mercado de trabalho.

Por seu turno a AMS optou por, na sua apresentação, por destacar a importância dos seus princípios de intervenção (ao nível dos públicos-alvo e ao nível da rede), na modelização das actividades que desenvolve, destacando simultaneamente a ligação estabelecida, a este nível, aos princípios horizontais inerentes à “Inclusão Social Activa”.

No que respeita aos seus públicos-alvo destaca-se a necessidade de prosseguir uma intervenção próxima, flexível e contínua, com base numa lógica de percurso, a construir num horizonte temporal de longo prazo.

A intervenção desta forma realizada permite considerar a complexidade inerente aos grupos sociais mais vulneráveis e à situação específica das suas necessidades, sendo de especial importância a manutenção de uma capacidade de adaptação adequada, num contexto de continuidade.

O desenvolvimento de uma intervenção de longo prazo, mais consistente com a abordagem ao ciclo de vida (ao nível social e de emprego), deverá, no entanto permitir um compromisso, envolvimento e capacitação dos destinatários da intervenção, de forma gradualmente progressiva, de forma a garantir paulatinamente a sua sustentabilidade.

Por último, a intervenção da AMS tem em consideração as circunstâncias locais e regionais e a promoção da coesão territorial, esforçando-se por trabalhar a articulação entre as perspectivas individuais subjectivas e as dinâmicas de desenvolvimento socioeconómico local territorializadas.

No que respeito aos princípios de intervenção ao nível da rede destaca-se a importância do reforço da capacidade institucional e das ligações técnico-beneficiário, a par da rentabilização dos recursos existentes, no sentido da complementaridade e reforço da acção das entidades locais.

Ao nível da rede de parcerias, a AMS aposta, na sua acção, na diferenciação de papéis (centrada nas suas competências nucleares) entre os diferentes tipos de entidades parceiras, a qual promove consequentemente alguma especialização, mediante a avaliação e o aperfeiçoamento contínuo.

Para que a sua actuação seja possível, é importante assegurar a confiança entre instituições e entre pessoas, pela via da interacção regular e da participação de todos os envolvidos.

Neste contexto próprio, a AMS apresentou as actividades em curso para o ano de 2009 (conheça em maior detalhe as acções, em [www.ams.pt](http://www.ams.pt)), atribuindo especial atenção aos recursos necessários e às respectivas condições de implementação em ambiente de rede, de forma a permitir a discussão sobre a possibilidade de replicação.

Por último, de forma a rentabilizar a riqueza de experiências e a diversidade de contextos geográficos que caracterizou os participantes das sessões, procurou-se proporcionar momentos de reflexão conjunta, operacionalizados no decorrer ou na parte final das sessões.

1. Destaque – Rendimento e Condições de Vida – 2008, INE, Julho de 2009
2. A actividade de grupo consistiu em analisar algumas frases ditas por pessoas idosas, identificando os problemas subjacentes ao cenário que era apresentado e algumas propostas de resolução dos mesmos.
3. <http://www.who.int>



# Qualidade

## um desafio permanente

Luisa Dantas  
luisaddantas@gmail.com

A preocupação com a qualidade dos bens e serviços sempre esteve presente ao longo da história.

Manifestou formas diferentes consoante os modos de produção, designadamente: supervisão da qualidade, inspeção da qualidade, controlo da qualidade, garantia da qualidade, etc., até que, nas últimas décadas (1980-90) a preocupação deixou de ser apenas a prevenção do defeito do produto.

A perspectiva economicista e estatística, foi substituída por uma noção de gestão da qualidade total, sendo que a preocupação passa a incidir na qualidade global dos produtos e serviços, sempre na óptica da satisfação de todas as partes interessadas na organização, os denominados *stakeholders*. Por outras palavras, as teorias da qualidade evoluíram, passando a contribuir para a melhoria e o desenvolvimento das organizações.

O Terceiro Sector abrange um diversificado conjunto de organizações, cuja especificidade assenta em valores próprios como a solidariedade, a proximidade, a informalidade, a democraticidade, que condicionam e determinam os modelos de qualificação organizacional a adoptar. Estamos a falar de organizações como as cooperativas, misericórdias, fundações e as diversas organizações de tipo associativo cuja importância na prestação de serviços de cariz social, o Estado reconhece e apoia.

A sua relevância económica na contribuição para o PIB e a criação de emprego que geram são atributos que as colocam como parceiros importantes na negociação das políticas sociais com o Estado. No entanto esta importância é pouco visível e até não muito reconhecida pelas próprias organizações, pelo poder político e pela sociedade em geral, o que as fragiliza enquanto parceiros activos na concertação de estratégias e lhes retira poder negocial. Temos que reconhecer, no entanto, que esta tendência tem vindo a diminuir, se bem que ainda haja um longo caminho a percorrer.

A sua dependência financeira face ao Estado, seja pela via dos Acordos de Cooperação, PIDDAC ou outras fontes de financiamento, faz com que o Terceiro Sector tenha com ele uma relação de ambiguidade, que se prende com uma insuficiente identidade do Sector.

Tratando-se de iniciativas da sociedade civil, autónomas na sua constituição e na sua gestão não sobrevivem sem o apoio do Estado que com elas assume um papel regulador e tutelar. Daí a urgência de reforçar a sua

identidade como sector, de capacitar os seus agentes proporcionando-lhes a aquisição das competências e conhecimentos ao nível da gestão da qualidade, que lhes permita assumir grandes desafios: o da competitividade o da melhoria contínua, o da sustentabilidade e o da coesão social. Daí a urgência de criar o tempo e o espaço para pensar as organizações de forma estratégica, de se implementar uma cultura de inovação, que age e não reage, adiando soluções para os seus problemas estruturais que tão agravados estão na difícil conjuntura que se vive hoje.

Os caminhos para chegar à qualidade são vários na medida em que existem diversos modelos de gestão da qualidade, assim como instrumentos de trabalho para a sua implementação. Convém antes de mais esclarecer a diferença entre três conceitos: qualificação, qualidade e certificação que geralmente são tidos como sinónimos. Sem querer maçar lembraria que a qualificação é um processo através do qual se atinge o estatuto da qualidade ou da excelência. Por sua vez a qualidade é um resultado final que tem em conta a satisfação das necessidades das partes interessadas, quer explícitas quer implícitas e a certificação refere-se às normas, designadamente à norma ISO 9001.

A qualidade exige que se conheçam as necessidades dos clientes na perspectiva de antecipar serviços que satisfaçam essas mesmas necessidades. Considerando que a qualidade tem diferentes significados para diferentes pessoas, torna-se necessário um processo de auscultação permanente que vá de encontro àquilo que satisfaça as pessoas.

O investimento na qualidade pelas organizações sociais implica uma profunda mudança social e não apenas uma mudança financeira e deve existir acordo entre os vários parceiros sobre este assunto. A cultura de melhoria contínua obriga as organizações certificadas a terem sempre presente a necessidade de investir na formação inicial e contínua dos seus recursos humanos, de estar atenta as mudanças do meio envolvente e meio interno.

Hoje é vital a qualificação do Terceiro Sector na prestação de respostas sociais com qualidade. O Modelo da Gestão da Qualidade Total ou Modelo de Gestão de Excelência, foi desenvolvido pela *European*

<sup>1</sup>. Coordenadora do Projecto Qualls Norte

*Foundation for Quality Managment* – EFQM, modelo este adaptado para a realidade das OSFL de Acção Social em Portugal no âmbito do " *Programa de Cooperação para o Desenvolvimento da Qualidade e Segurança das Respostas Sociais*". Este modelo preconiza o posicionamento no caminho da Excelência identificando e compreendendo os problemas e apresentando as soluções para os mesmos. Este movimento está na base dos Modelos de Qualidade existentes e que tem como princípios (focalização no cliente, liderança e envolvimento, orientação por processos, mediação, melhoria contínua). A premissa deste modelo descreve-se pelos "resultados excelentes no que se refere ao Desempenho, Clientes, Pessoas".

Na intervenção social já há muita reflexão e trabalho sobre a Qualidade que convém sistematizar sem recomeçar sempre de um ponto de partida ignorando o que já está feito. Houve algum investimento na qualificação das organizações no âmbito do III Quadro Comunitário de Apoio. No actual Quadro de Referência Estratégica Nacional, no âmbito do Programa Operacional Potencial Humano há um forte investimento de medidas de apoio à qualificação das entidades públicas, das entidades privadas e naturalmente das entidades sociais nomeadamente o Eixo prioritário 3 – gestão e aperfeiçoamento profissional - Tipologia 3.2. Formação para a Inovação e Gestão. Importa perguntar se o Estado português

definiu uma política estratégica de qualificação do Terceiro Sector? Assim como se há uma clarificação do papel do Terceiro Sector relativamente aos seus contributos nesta matéria e também se estão criados os mecanismos de capacitação dos técnicos para os processos de qualificação organizacional.

A preocupação das organizações com a certificação e tendo em conta que são organizações sem fins lucrativos, com poucos recursos financeiros, corre o risco de se investir na fase final do processo com os encargos inerentes a essa fase.

Ora o que nos parece essencial, é sensibilizar para uma real qualificação, sob pena de se investir sobretudo em procedimentos e processos, que em nada alteram uma verdadeira mudança social que os dirigentes deste sector devem obviamente liderar.

Um processo estratégico e global de qualificação passará necessariamente pela participação activa das organizações, de todos os colaboradores e pela consensualização de objectivos e metas entre o Estado e o próprio Sector. Só assim se implementa uma verdadeira cultura de parceria e de trabalho inter-institucional, capaz de mobilizar todos os agentes, fortalecer o sector e dar resposta a tantos desafios que temos que ser capazes de enfrentar no mundo actual, sendo o maior de todos, e o propósito que nos une, lutar de forma mais eficiente contra a pobreza e a exclusão social.

## Economia Social

### 1º Encontro de Formação-acção

Artur Cristóvão  
Relator do Encontro

O Encontro<sup>1</sup> foi organizado pela Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Local (ANIMAR), Federação Minha Terra (FMT), Confederação Portuguesa de Colectividades de Cultura, Recreio e Desporto (CPCCRD), FENACERCI e Rede Europeia Anti-Pobreza/Portugal (REAPN), e constituiu uma oportunidade de partilha das experiências relativas a quatro Projectos financiados no quadro da Medida 3.1.2 do POPH: (1) Certificar, Qualificar e Animar o Desenvolvimento, promovido pela ANIMAR; (2) Q3 – Qualificar o 3º Sector, promovido pela FENACERCI, FMT e CPCCRD; (3) Qual\_IS – Qualificar a Intervenção Social, promovido pela REAPN; e (4) Misericórdias – Gestão Sustentável, promovido pela União das Misericórdias Portuguesas. No seu conjunto, estes Projectos envolvem cerca de 350 organizações do 3º Sector. Estão a ser implementados outros Projectos similares, que, contudo, não estiveram representados no Encontro.

De uma forma geral, as apresentações e o debate permitiram concluir que:

1. As organizações do 3º Sector estão sob enorme pressão, por um lado, em resultado da procura crescente dos seus serviços, e, por outro, em resultado das exigências do Estado no sentido da melhoria da qualidade e da certificação;

2. As organizações do 3º Sector, de uma maneira geral, ambicionam melhorar o seu desempenho e construir um futuro mais sustentável;

<sup>1</sup> Este Encontro decorreu no dia 23 de Maio, em Peniche, no âmbito da Manifesta 2009.

3. As organizações do 3º Sector trabalham num quadro complexo, agravado pela presente crise, e enfrentam problemas e desafios em diversas áreas, com destaque para o financiamento, a gestão, os equipamentos e as infraestruturas;

4. Pelas razões anteriores, estas organizações têm elevadas expectativas face aos Projectos POPH que visam a sua qualificação e certificação;

5. Os Projectos analisados são ambiciosos e diversos, reflectindo abordagens e metodologias diversificadas;

6. Como traços comuns, apresentam os seus objectivos, o facto de resultarem de parcerias, a perspectiva territorial, a lógica da participação, a formação à medida e inter-entidades e o recurso às novas tecnologias;

7. Como traços de diferenciação, identificaram-se, sobretudo, as diferentes origens e formatos, assim como as metodologias e procedimentos propostos, tanto na implementação da formação como na sua avaliação;

8. Na concretização destes Projectos afiguram-se como cruciais: a gestão das expectativas (o que se pode fazer em 12-14 meses?); a apropriação das metodologias e propostas de acção pelos líderes, técnicos e colaboradores das organizações; e o acompanhamento e sustentabilidade das mudanças;

9. Existe a consciência de que muitas organizações ficarão de fora destes Projectos, colocando-se a questão da “transferência solidária” das metodologias usadas, das organizações que estão envolvidas para as outras;

10. Relativamente ao POPH e à medida concreta que financia estes Projectos, os participantes manifestaram a ideia de que constitui um avanço significativo, havendo porém limitações várias, que decorrem do próprio modelo imposto pelo Programa, nem sempre adequado às realidades, sendo de destacar: o elevado grau de burocracia; as limitações ao trabalho de consultoria formativa; e o facto de muitas organizações ficarem excluídas deste tipo de processo.

Finalmente, os participantes acolheram com entusiasmo a ideia da realização de mais encontros deste tipo, visando o conhecimento das metodologias usadas, assim como dos resultados obtidos. Assim, manifestaram-se favoráveis à realização de um novo Encontro, em data a acordar, bem como à publicação de um livro que seja um repositório das abordagens e resultados de todos os Projectos. Foi constituído um grupo de trabalho para dar continuidade ao intercâmbio. Foi também consensual a ideia de que os restantes Projectos POPH da mesma natureza deveriam ser contactados e convidados a participar.



## As Comunidades Ciganas e a saúde

### primeiro retrato nacional

Maria José Vicente  
mjvicente@reapn.org

As comunidades ciganas constituem a minoria étnica mais numerosa da União Europeia, vivenciando situações de pobreza e de exclusão social. Neste sentido, é importante o reconhecimento e a promoção da sua cultura, o combate à discriminação directa e indirecta que padecem, o fim da imagem social negativa que lhes é atribuída, assim como a escassa sensibilização do conjunto da sociedade. Todas estas são questões centrais que nunca foram verdadeiramente abordadas e que influenciam o bem-estar e a qualidade de vida destas comunidades.

A saúde é uma das principais necessidades sociais básicas e, como tal, um dos direitos fundamentais, desempenhando um papel central nos processos de exclusão/inclusão social, na medida em que a saúde é um elemento integrador para aceder a outros recursos, serviços e direitos. Apesar da sua grande visibilidade,

as condições de saúde das comunidades ciganas não são “sustentadas” por dados estatísticos fiáveis e objectivos, visto que não existe até ao momento estudos sobre esta temática<sup>1</sup> em Portugal.

<sup>1</sup>. Há apenas estudos pontuais referentes a territórios específicos (locais) sem abrangência nacional.



Neste sentido, foi desenvolvido um diagnóstico a nível nacional referente à situação de saúde destas comunidades, no âmbito do Projecto *As Comunidades Ciganas e a Saúde: análise da situação europeia<sup>2</sup> (2007-2009)*, financiando pela União Europeia – PHEA – Agência Executiva de Saúde Pública.

De forma a concretizar este diagnóstico, o trabalho de campo consistiu na administração de um questionário (entrevistas directas – adultos; entrevistas indirectas – crianças) a um conjunto de famílias distribuídas pelo território nacional. É importante termos presente como premissa fundamental que a informação existente acerca desta Etnia em Portugal é bastante deficitária<sup>3</sup>, impossibilitando a construção de uma amostra representativa de um universo que, de facto, se desconhece. Assim, foram aplicados 367 questionários (164 homens e 203 mulheres), tendo como universo total de 7 154 famílias<sup>4</sup>.

Assim, pretendemos de forma sistematizada, apresentar as principais conclusões do diagnóstico tendo por base três níveis de análise: o estado de saúde das comunidades ciganas; utilização dos serviços de saúde e estilos de vida.

#### O estado de saúde das comunidades ciganas

A percepção que a maioria dos indivíduos inquiridos tem sobre o seu estado de saúde é boa (82%). No entanto, 15% dos indivíduos consideram que o seu estado de saúde encontra-se entre o *mediocre* e o *muito mau*. Esta percepção é mais consistente nos grupos etários mais jovens, não havendo uma dispersão/distribuição dos indivíduos pelas outras



variáveis. Contrariamente, nos escalões etários mais elevados, verifica-se uma maior distribuição da percepção pelas variáveis de *bom*, *mediocre* e *mau*.

Este facto é mais visível nos indivíduos com mais de 65 anos de idade. Esta situação poderá estar relacionada com o facto das pessoas com mais idade apresentarem um estado de saúde mais frágil devido às suas próprias condições físicas e por se situarem em idades com determinada debilidade. É ainda de referir que à medida que aumenta a idade, aumenta igualmente a percepção negativa face à sua saúde.

Relativamente às doenças salienta-se que as *doenças respiratórias* assumem um valor significativo junto das comunidades ciganas, designadamente a asma e a bronquite crónica (25%). Seguidamente, apresenta-se as doenças relacionadas com o *colesterol* (15%) e com a *tensão alta* (11%). Se compararmos estes dados com a população geral, verifica-se que não existe uma similitude em termos de prevalência de doenças. Assim, a doença que mais prevalece junto da população geral é a *tensão elevada*, enquanto que as *doenças respiratórias* assumem valores baixos, não tendo expressão significativa.

O que diz respeito a ocorrência de acidentes, nota-se que apenas 7,1% dos inquiridos relataram ter sofrido acidentes nos últimos 12 meses. Contudo, os adultos são mais vulneráveis a acidentes do que as crianças (9,4% e 3,9% respectivamente), e a expressão dos acidentes é mais significativa no género masculino do que no feminino (9,4% e 5,1% respectivamente). O grupo etário onde se verifica maior incidência de acidentes é o grupo dos 30 aos 44 anos. Os acidentes que mais prevalecem são os acidentes domésticos (32%) e os acidentes de viação (24%).

Relativamente à saúde oral, cerca de 64% das crianças possuem algum tipo de problema ao nível da saúde oral, destacando 26% que têm cáries dentárias. No que diz respeito aos adultos, cerca de 94% dos entrevistados referiram ter algum problema a nível dentário. As situações mais relevantes são a *extracção de dentes* (21%) e as *cáries* (17%). Estes números são particularmente preocupantes, demonstrando uma saúde oral

2. Este projecto é desenvolvido pela Rede Europeia Anti-Pobreza no âmbito de uma parceria transnacional: Portugal, Espanha (entidade interlocutora); Roménia, República Checa, Bulgária e Grécia.

3. Não existe um estudo sociológico ou qualquer tipo de aproximação científica a uma caracterização destas Comunidades em Portugal. Se é verdade que muitos estudos foram produzidos sobre as Comunidades Ciganas em Portugal, não é menos verdade que a sua totalidade é parcial e baseada em diferentes metodologias, não permitindo uma visão de conjunto fiável.

4. Esta amostra representa aproximadamente 5% do total das famílias identificadas.

deficitária.

Em termos de características auditivas e visuais, constata-se que apenas 10,5% dos adultos entrevistados têm dificuldades auditivas, sendo mais visível junto dos indivíduos do sexo masculino com um valor de 12,4% em detrimento do sexo feminino – 8,6%. Verifica-se, um idêntico cenário nas *dificuldades de visão* (11,3% da população apresenta dificuldades de visão).

#### Utilização dos Serviços de Saúde

Em relação ao consumo de medicamentos, verifica-se que os medicamentos para os *resfriados/gripe* e para a *febre/dores* assumem valores significativos nas crianças e nos adultos. Nas crianças verifica-se, igualmente, um consumo relativamente elevado de antibióticos. A este nível importa referir que a maior parte destes medicamentos (antibióticos e dos medicamentos para a gripe e para a febre/dores) não são prescritos pelos médicos. No entanto, existem outros medicamentos que também não são prescritos pelos médicos mas são consumidos pelas comunidades ciganas, como por exemplo, *a pílula*, seguido de medicamentos para o *colesterol* e para os *diabetes*. Estamos, assim, perante um elevado auto-consumo de medicamentos – 55,8% da população adulta consome *medicamentos sem prescrição médica* face a 44,2% que só consome *medicamentos através de prescrição médica*.

A população cigana vai regularmente às consultas médicas. Essa frequência é mais significativa no período de *mais 2 semanas e menos de um mês* (43,8% para os menores e 48,6% para os adultos), logo seguida da visita anual ao médico – *mais de um mês mas menos de um ano* (25,5% no grupo dos menores e 26,4% no grupo dos adultos). As consultas ocorridas nas *duas*



*últimas semanas* também têm um valor significativo em especial no grupo das crianças (24,2%). Apesar da população cigana acorrer na sua maioria aos Hospitais sempre que tem um problema de saúde, no caso das consultas médicas a tendência é para estas decorrerem no Centro de Saúde, logo seguidas pelas consultas externas no Hospital. A necessidade de ter um *diagnóstico e/ou fazer um tratamento* constituem as principais razões para a população cigana ir ao médico. Os valores são significativos quer para o grupo dos adultos (58,3%), quer para o grupo das crianças (78,4%), assim como em termos de género (66,7% homens e 69,6% mulheres). Os homens adultos recorreram mais ao médico para fazer *check up* do que as mulheres adultas.

Se tivermos presente a população entrevistada, denota-se que as pessoas que foram ao dentista há *um ano ou mais* (45%), são na sua maioria *adultos* com idades entre os 30 e 44 anos. É igualmente significativa a percentagem de pessoas ciganas que responderam que *nunca foram ao dentista* (36%). Deste grupo a maioria são *menores* dos 0 aos 15 anos. No entanto é também este grupo etário que mais foi ao dentista nos *últimos 3 meses* (17%). Este facto pode estar relacionado com o desenvolvimento de programas de saúde oral estabelecidos entre o Ministério da Saúde e da Educação, fundamentalmente, naqueles casos que ainda se encontram a frequentar o sistema de ensino. Ao contrário das visitas regulares ao médico que são realizadas no âmbito do Sistema Nacional de Saúde, no caso dos Dentistas as consultas são realizadas em médicos privados (63%). Esta situação explica o não acesso destas comunidades ao dentista, visto que estamos perante uma população com fracos recursos económicos.

Em termos de hospitalização, a maioria da população cigana internada no último ano não passou mais de uma semana no hospital, sendo o *tratamento médico sem ser necessário recorrer a cirurgia* (66%) o motivo com maior incidência. Esta percentagem foi elevada para as duas faixas etárias, embora tenha sido mais relevante ao nível das crianças.

Nos últimos 12 meses, cerca de 73% pessoas recorreram ao serviço de emergência (Centro de Saúde e/ou Hospital). Dos 73% da população que utilizaram os serviços de emergência, uma significativa percentagem (33%) fê-lo duas vezes nos últimos 12 meses e 29% apenas 1 vez. A percentagem de população que recorreu mais de 5 vezes a estes serviços foi

relativamente significativa (11%). Ao contrário do que verificamos nas consultas médicas, sempre que está em causa uma situação de emergência, a maioria da população cigana (90%) entrevistada afirma recorrer aos hospitais.

Em relação à maternidade, verifica-se que existe uma elevada percentagem de mulheres que já passaram por esta experiência. Este facto é mais visível junto das mulheres entre os 16 e os 29 anos, o que demonstra que a maternidade decorre bastante cedo ao nível das comunidades ciganas, embora a situação também esteja a mudar a este nível. Por outro lado, apesar da maternidade ser precoce, verifica-se que as mulheres não recorrem com frequência a consultas específicas de ginecologia. Assim, 24% das mulheres entrevistadas referiram que nunca foram a uma consulta desta especialidade médica, sendo mais visível junto da população com idades compreendidas entre os 16 e os 29 anos.

Relativamente às mulheres que recorreram a consultas ginecológicas, verifica-se que o principal motivo deve-se à existência de uma gravidez. Ainda neste nível de análise, é pertinente referir que a maioria das mulheres em situação de gravidez, só tiveram uma consulta durante todo o período da gravidez (43%) e apenas 22% afirmou ter tido consultas de 2 em 2 meses. No seguimento da análise anterior, é de salientar que 19% das mulheres consultaram o ginecologista por outras razões que não a gravidez, designadamente, planeamento familiar (43,8%), problema ginecológico (31,3%) e para *check-up* de rotina (25%).

Relativamente ao planeamento familiar, denota-se que são essencialmente mulheres com idades entre os 16 e os 29 anos que a ele recorrem. Esta situação demonstra que as camadas mais jovens estão mais sensibilizadas para a necessidade de um planeamento familiar, enquanto que as mulheres com mais idade recorrem apenas por questões de problemas ginecológicos e diagnósticos de rotina. Este facto está associado, muitas vezes ao aparecimento de doenças ginecológicas e de problemas associados à menopausa. Neste sentido, verifica-se que existe uma ausência de práticas preventivas ao nível ginecológico, sendo visível que 76,8% das mulheres nunca realizam uma mamografia e 87,1% nunca efectuaram o exame de papanicolau.

### Estilos de Vida

Relativamente ao consumo de tabaco, detecta-se que 30,1% dos inquiridos são *fumadores*, contemplando 3,3% de indivíduos que são *fumadores ocasionais*. O consumo de tabaco é mais elevado junto da população masculina e nos escalões etários mais jovens. Verifica-se, igualmente, uma diminuição deste consumo à medida que se avança nos escalões etários. Esta situação é contrária à restante população portuguesa, em que a proporção mais elevada de fumadores concentra-se entre os 35 e os 44 anos de idade.

No que diz respeito ao consumo de álcool, observa-se que apenas 37% dos inquiridos respondeu afirmativamente. Neste sentido, constata-se que a idade de início de consumo é muito precoce – 12 anos. No entanto, nos homens a média de idade de consumo é mais prematuro (cerca dos 13 anos) comparativamente às mulheres que ocorre por volta dos 16 anos. Contudo, em termos gerais, verifica-se que os indivíduos com idades compreendidas entre os 30 e 44 anos iniciaram o seu consumo mais tarde, relativamente aos indivíduos que se situam nos escalões etários dos 16-29 anos e aos indivíduos com mais de 45 anos.

Em termos de exercício físico, a maior parte da população cigana (78,4%) realiza pouca ou nenhuma actividade física nos seus tempos livres. Destaca-se assim, que 33% da população inquirida não faz qualquer tipo de exercício físico e 45,4% apenas faz ocasionalmente. Salienta-se ainda que as crianças apresentam níveis de actividade física maiores do que a população com mais de 16 anos.

Relativamente à alimentação, o pequeno-almoço típico das comunidades ciganas inclui uma combinação de



## As Comunidades Ciganas e a saúde

alimentos: pão/cereais (95,6%); café com leite (73,4%) ou chá e leite (71,6%). Os alimentos mais consumidos pelas comunidades ciganas são o pão/cereais, a massa e o arroz. No entanto, denota-se um fraco consumo de vegetais (18,3%), legumes (12,9%) e peixe (3,4%), sendo de destacar o maior consumo de carne (9,3%) em relação ao peixe. A ausência de um maior consumo de vegetais, legumes e peixe poderá explicar a existência de doenças como o colesterol e a tensão arterial elevada junto desta população.

Em termos de Índice de Massa Corporal, constata-se que 41,4% da população entrevistada possui peso acima do normal, 39,7% possui o peso normal e, por fim, 13,7% encontra-se em situação de obesidade.

Existe uma tendência paulatina para o aumento do peso acima do normal a partir dos 16 anos de idade, sendo os indivíduos com mais de 45 anos que apresentam a percentagem mais elevada (57,7%). Esta situação, por sua vez, conduz a situações de obesidade que se deve muitas vezes ao tipo de alimentação que esta população tem e à ausência de exercício físico diário.

Através da sistematização dos principais resultados, e tendo presente os indicadores<sup>5</sup> definidos cientificamente para aferir as desigualdades de saúde, considera-se que a situação de saúde das comunidades ciganas é deficiente comparativamente à restante população portuguesa.



### Principais conclusões

- As comunidades ciganas apresentam situações de pobreza e de exclusão social que afectam o seu estado de saúde. Refere-se que as doenças respiratórias assumem um valor importante junto destas comunidades, doenças que estão relacionadas com as más condições de habitabilidade. Neste sentido, é necessário apostar numa intervenção ao nível das condições prévias<sup>6</sup>, sem as quais as intervenções não terão o sucesso desejável em termos de saúde;
- Inexistência de práticas de prevenção (fundamentalmente em questões como o planeamento familiar, doenças ginecológicas, saúde oral, entre outras), visto que as comunidades ciganas consideram a saúde como ausência de doença. Por isso, só recorrem aos serviços de saúde quando aparecem sintomas e em consequências limitativas e de incapacidade, sendo muito difícil trabalhar o conceito de prevenção;
- Carência de educação para a saúde de forma a alterar alguns comportamentos e atitudes, predominando a resistência de algumas ideias pré-concebidas relativamente ao corpo, à doença, à saúde e à sexualidade. Esta situação poderá estar relacionado com o enraizamento dos costumes culturais, sendo mais difícil a alteração desses comportamentos;
- Ausência de estilos de vida saudáveis, como por exemplo ao nível da alimentação (inadequada alimentação, alimentação desequilibrada) e da ausência de exercício físico regular, que se reflecte na elevada percentagem de indivíduos com peso acima do normal e em risco de obesidade. Assim, é premente a realização de sessões de educação para a saúde que deve ser um processo de (in)formação, de responsabilização do indivíduo no sentido de adquirir os conhecimentos, hábitos e atitudes para a defesa e promoção de saúde;
- Existe uma clara situação de desigualdade entre a população cigana e a população geral, sendo necessário, para além do que foi dito anteriormente, uma mudança de atitudes e de comportamentos de saúde. Esta mudança só será possível contando com a colaboração e o envolvimento das próprias comunidades ciganas e dos profissionais de saúde.

5. Os indicadores são: mortalidade, morbilidade, percepção da saúde, comportamentos relacionados com a saúde, limitação da actividade diária, acesso/utilização dos serviços de saúde, entre outros.

6. A Organização Mundial de Saúde definiu em 1985 condições prévias de saúde como a preservação da paz, alimentação apropriada, condições de habitabilidade suficientes, participação na vida social, entre outros.

Em Dezembro de 2007 foi iniciado o Projecto Bridges for Inclusion<sup>1</sup> em parceria com 7 parceiros internacionais<sup>2</sup>. Financiado pelo Programa PROGRESS, este projecto tem como objectivo tornar clara e efectiva a relação entre o emprego, a protecção social e a inclusão e fomentar estratégias e práticas, particularmente as provenientes do campo do empreendedorismo social, da economia social e do desenvolvimento local, onde esta relação possa ser positivamente concretizada.

Na base do desenvolvimento deste projecto estão duas questões-chave. Uma primeira questão prende-se com perceber até que ponto a dimensão do emprego, da inclusão social e da protecção social encontram-se efectivamente articuladas no desenho das medidas políticas, nacionais e europeias, e na sua implementação. Com a consciência de que nem sempre promovemos a inclusão social quando definimos e implementamos medidas de promoção do emprego e que nem sempre o emprego é uma via para a inclusão social, o projecto procurou conhecer esta articulação e impulsionar o desenho de novas estratégias de promoção da inclusão social através do emprego.

Outra questão de base do projecto é perceber se as organizações da Economia Social estão, ou não, melhor posicionadas para estabelecer pontes entre emprego, inclusão e protecção social. A sua proximidade ao território, a sua flexibilidade e a capacidade de adaptação das medidas às especificidades locais, o estabelecimento de parcerias locais e o trabalho em rede, as competências na intervenção social, entre outras, são mais valias que estas organizações podem trazer à promoção da inclusão social através do emprego.

Desta forma, o projecto procurou identificar, em cada país de implementação do projecto<sup>3</sup>, 3 a 4 organizações da Economia Social que desenvolvem actividades e estratégias com o objectivo da promoção da inclusão social através do emprego. Junto destes Laboratórios Nacionais, o Projecto *Bridges for Inclusion* procura conhecer as estratégias já existentes de estabelecimento de pontes entre emprego e inclusão social, as suas mais valias e as suas fragilidades e, por outro lado, estabelecer um plano de intervenção que permita criar novas estratégias ou reforçar as existentes.

É neste contexto de identificação de Laboratórios Nacionais, por um lado, e de desenvolvimento de estudos – ao nível europeu (*Overview Europei*) e

nacional (Relatórios Nacionais) – sobre as políticas e medidas existentes ao nível do Emprego e da Inclusão Social e os seus percursos de desenvolvimento ao longo das últimas décadas, que se considerou pertinente um momento de reflexão conjunta e de troca de experiências entre os Parceiros e os Laboratórios Nacionais.

Devido à impossibilidade da organização de encontros nos diferentes países com a participação dos vários parceiros e dos laboratórios nacionais, o projecto optou pelo desenvolvimento de *Peer Reviews* bilaterais: França & Bélgica; Portugal & Espanha; Bulgária & Roménia. Em cada *Peer Review* procurou-se garantir que a apresentação dos laboratórios nacionais fossem complementados com momentos de reflexão e debate sobre o contexto nacional da Economia Social e das políticas de inclusão social e de emprego.

No Porto, o *Peer Review* decorreu nos dias 3 e 4 de Dezembro, sendo organizado visitas aos laboratórios nacionais e dois *workshops*: um *workshop* sobre Empresas de Inserção e um *workshop* de reflexão sobre as políticas de inclusão social e de emprego e o papel da Economia Social na criação de pontes entre emprego e inclusão. Estes encontros contaram com a participação dos parceiros espanhóis do projecto (EAPN – Castilla La Mancha), de organizações da Economia Social (Empresas de Inserção, organizações com protocolos de RSI, entre outros), assim como um representante do Plano Nacional de Emprego.

Tendo como base o Peer Review do Porto, importa reflectir sobre questões centrais do Projecto *Bridges for Inclusion* e algumas das conclusões destes encontros.

1. Mais informação sobre o projecto poderá ser obtida através da REDITEIA nº 40 ou através do site do projecto <http://bridgesforinclusion.reapn.org/>

2. Os parceiros do projecto são: REAPN (Entidade Promotora); European Anti-Poverty Network - Castilla La Mancha (Espanha); Union Régionale des Entreprises d'Insertion - Languedoc Roussillon (França); Flemish Network of Associations of People Experiencing Poverty (Bélgica); Anti-Poverty Information Centre (Bulgária); Caritas Romania (Roménia); Organização do Trabalho; European Anti-Poverty Network.

3. Portugal, Espanha, França, Bélgica, Roménia e Bulgária

Que tipo de pontes para o Emprego produz inclusão?  
Que tipo de inclusão?

- A inclusão através do emprego apenas ocorre quando é possível alcançar uma inclusão económica, a participação na vida social, o acesso a direitos sociais, uma aprendizagem ao longo da vida e um aumento das qualificações escolares. Infelizmente, os baixos salários auferidos no mercado de trabalho português juntamente com as baixas qualificações das pessoas em situação de pobreza (e a consequente dificuldade em aceder a nichos do mercado de trabalho com salários mais elevados) levam a que na inclusão que possa ser proporcionada através do emprego esteja ausente uma importante dimensão – a inclusão económica – e, como resultado, a dificuldade no acesso a boas condições de habitabilidade, bons serviços de saúde, bem como produtos culturais e outros.
- A aplicação de estratégias de promoção da inclusão social através do emprego deve ser alvo de reflexões críticas sobre possíveis efeitos perversos. Por um lado, verifica-se o risco de criação de um mercado de trabalho paralelo, orientado para pessoas em situação de pobreza e exclusão social, mas onde estas pessoas permanecem sem acesso aos direitos sociais, à estabilidade e à uma remuneração decente. Outro risco no desenvolvimento destas medidas é a passagem de uma medida política para outra (particularmente ao nível da formação profissional), sem uma integração efectiva no mercado de trabalho e com o reforço de estereótipos negativos.
- Devido aos baixos níveis de qualificação das pessoas em situação de pobreza, as estratégias baseadas na formação profissional e na educação são factores-chave num percurso para a inclusão. Contudo, a falta de planeamento estratégico da formação profissional desenvolvida em Portugal, nos últimos anos, originou o desenvolvimento de formações profissionais sem perspectivas efectivas de integração no mercado de trabalho. A pressão para a formação profissional juntamente com a ausência de integração laboral levou a ciclos incessantes de formação profissional que vieram reforçar o descrédito desta estratégia, a dificuldade de mobilização para novas intervenções nesta área e, tal como referido anteriormente, o reforço de uma imagem negativa face as pessoas em situação de pobreza e exclusão social.

Que políticas sociais são importantes para promover a inclusão através do emprego?

- O Rendimento Social de Inserção e as Empresas de Inserção são exemplos de estratégias que potencialmente podem criar pontes entre o emprego e inclusão social. No entanto, apesar destas medidas promoverem teoricamente esta ponte, existe um fosso entre o desenho das medidas e a sua implementação. Devido a falta de recursos suficientes – quer ao nível humano, quer ao nível financeiro – para promover um acompanhamento apropriado dos beneficiários, juntamente com as necessidades de melhor qualificação do recursos humanos dessas medidas, a desarticulação com outras medidas e a pressão política para resultados estatísticos imediatos, existe uma diminuição da capacidade de alcançar melhores resultados em termos de inclusão social. Desta forma, também aqui se verifica um grande fosso entre a definição e a implementação das políticas sociais activas.
- O Plano Nacional de Acção para a Inclusão (PNAI) e o Plano Nacional de Emprego (PNE) possuem medidas políticas que procuram promover a inclusão social através do emprego. No entanto, existe a necessidade de uma maior articulação entre ambos os Planos em termos de recursos e estratégias. Por outro lado, algumas dessas medidas estão a tornar-se invisíveis. Este é o caso, por exemplo, das Empresas de Inserção. Apesar desta medida continuar a ser contemplada no PNE 2008-2010, existe um sentimento generalizado, junto das organizações da Economia Social, de que esta medida terminou. Não existe uma resposta clara para a questão "*Qual o futuro das Empresas de Inserção em Portugal?*"

Qual o papel das Estratégias de Inclusão activa na promoção da inclusão social?

- A inclusão activa pode ser estabelecida em três linhas essenciais: rendimento mínimo; mercado de trabalho; serviços sociais de qualidade. Neste sentido, a participação total de pessoas em situação de pobreza no mercado de trabalho, juntamente com o acesso aos recursos e serviços adequados permitem uma maior participação social e uma inclusão social sustentável, onde os indivíduos assumem um papel activo nos seus próprios processos de integração social.

- No entanto, apesar do emprego e da consequente autonomia económica serem dimensões importantes da inclusão social, é necessário garantir as outras dimensões da inclusão. É importante a consciência de que este tipo de estratégia não é adequado a todas as pessoas em situação de pobreza e exclusão social. Para além de grupos sociais que se encontram inactivos devido a idade, existem grupos sociais que não possuem condições sociais e psicológicas para a integração no mercado de trabalho. Este é o caso, por exemplo, dos sem abrigo, das pessoas com problemas de toxicod dependência, pessoas sem motivação para o emprego, entre outros... Antes do desenvolvimento de estratégias de inclusão social com um forte *focus* no emprego, é importante trabalhar outras dimensões tal como a saúde, a habitação, a estabilidade social e psicológica, as competências sociais, etc. As estratégias baseadas no emprego só serão efectivas quando estas pré-condições forem continuamente asseguradas.

Qual o papel da Economia Social na promoção da inclusão social através de Estratégias de emprego? Em que contextos (leis, políticas e programas) estão actuando? Quais os principais resultados alcançados pela Economia Social e suas principais dificuldades?

- A economia social tem vindo a contribuir com estratégias inclusivas para o mercado de trabalho. Estas iniciativas promovem sinergias na comunidade, integram grupos vulneráveis e geram um impacto económico e social. As organizações da Economia Social favorecem o desenho e o desenvolvimento de acções de formação que abrangem não só os aspectos técnicos, mas também a formação de competências sociais e atitudes favorável ao emprego. Por outro lado, as Empresas de Inserção e as actividades económicas desenvolvidas no âmbito da Economia Social são instrumentais para a integração social e laboral e não um fim em si mesmo. O principal objectivo destas iniciativas é trabalhar com pessoas em situação (ou risco) de pobreza e exclusão na sua integração social e laboral. Assim, estas organizações tornam-se criadoras e promotoras de oportunidades para pessoas que devido a situação pessoal, económica e social nunca tiveram um acesso fácil ao emprego ou que não possuem as competências pessoais, profissionais ou sociais adequadas a uma performance como trabalhadores de sucesso. Por outras palavras, para pessoas com grau de

empregabilidade baixa e para quem as políticas de emprego frequentemente não conseguem proporcionar um emprego estável.

- Em Portugal, as organizações do Terceiro Sector são responsáveis por mais de 70% dos serviços sociais protocolados com a Segurança Social. Contudo, se estas organizações desempenham um papel decisivo na implementação de medidas políticas, à Economia Social falta um papel mais incisivo em termos de negociação política e de capacidade de influência do desenho das medidas políticas e da sua avaliação. Existem práticas e estratégias de inclusão social e laboral experimentadas e validadas por organizações da Economia social (através da IC EQUAL ou outras linhas de financiamento europeias ou nacionais) que, devido as fragilidades deste sector, não se convertem em novas medidas políticas ou não conseguem influenciar efectivamente as medidas já existentes.
- Assim, as potencialidades da Economia Social para promover boas práticas de inclusão social através do emprego podem ser, no entanto, mitigadas pelas suas fragilidades. Algumas destas fragilidades prende-se com a necessidade de fortalecimento de aspectos como: trabalho em rede; prática de participação e *empowerment*; qualificação dos recursos humanos para trabalhar com pessoas em situação de pobreza e exclusão social, desconstruir representações sociais e promover o *empowerment*; cultura de avaliação; desenvolvimento de competências para a avaliação e transposição dos resultados da avaliação em boas práticas; planeamento estratégico e visão estratégica; gestão organizacional; e maior independência face aos financiamentos públicos.

Estas reflexões, assim como as aprendizagens que estão a ser obtidas através dos Laboratórios Nacionais e as conclusões do *European Overview* e dos relatórios nacionais serão espelhados no Relatório Final do projecto Bridges for Inclusion. Este produto, para além das aprendizagens adquiridas ao longo do projecto, identificará orientações e prioridades de acção, ao nível das políticas europeias e nacionais e da Economia Social, para a promoção de mais e de melhores pontes para a inclusão.

Para um melhor conhecimento do projecto e o acesso gratuito aos estudos e relatórios já produzidos, aconselhamos uma visita ao website: <http://bridgesforinclusion.reapn.org/>

# Todos têm direito a uma vida digna!

Armandina Heleno  
armandina.heleno@reapn.org

A Rede Europeia Anti-Pobreza iniciou no final de 2008 a segunda fase da Campanha a favor de um *Rendimento Mínimo Adequado para Todos*<sup>1</sup>. No actual contexto de crise económica, os sistemas de rendimento mínimo tornaram-se redes de apoio vitais para os trabalhadores e as suas famílias que vêem a sua situação profissional degradar-se, caindo no desemprego, e para muitas outras pessoas que já se encontravam em situação de pobreza e de exclusão. Estes sistemas constituem esquemas de assistência social de último recurso, tornando possível a satisfação das necessidades básicas e participação activa de todos os cidadãos.

Esta campanha levada a cabo a nível europeu, e à qual as várias Redes Nacionais da EAPN se associaram, nomeadamente a REAPN, tem como principais objectivos:

- Influenciar, persuadir os decisores políticos assim como a opinião pública em geral, que os sistemas de Rendimento Mínimo Adequado deveriam ser acessíveis a todos os cidadãos e que a UE e os seus Estados Membros necessitam de agir nesse sentido.
- Tornar o apoio a esta causa visível, especialmente porque o que se pretende não é nada mais do que a implementação dos direitos estabelecidos e dos compromissos já assumidos.
- Desmistificar a imagem negativa que a opinião pública tem do RSI e dos seus beneficiários.
- Mobilizar toda a sociedade para o problema e por outro lado passar a mensagem de que a pobreza e a exclusão pode atingir qualquer pessoa.
- Mobilizar os nossos associados e obter um melhor entendimento dos conceitos com que estamos a trabalhar relativamente ao rendimento mínimo assim como quais são as nossas exigências/reivindicações.
- Chamar a atenção do novo Parlamento Europeu, mas também dos decisores políticos a nível europeu e nacional para a existência da Rede Europeia Anti-Pobreza e para as nossas preocupações no que diz respeito à importância da existência de sistemas de rendimento mínimo na Europa e que estes sejam adequados para que as pessoas a que a eles recorrem possam ter um vida digna.

Para concretizar estes objectivos foram planeadas várias acções, nomeadamente a elaboração de um apelo/petição em defesa de um rendimento mínimo adequado. Este apelo foi enviado a várias individualidades europeias e nacionais que o subscreveram, estando agora disponível *on-line* nas diversas línguas da UE para que todos aqueles que acreditam que todo o cidadão tem direito a

uma vida digna ([www.adequateincome.eu](http://www.adequateincome.eu)). Para além do apelo e da criação do site foram ainda preparados uma série de documentos base, incluindo 10 pontos-chave que sintetizam as preocupações da EAPN face à actual situação neste domínio. A Campanha inclui ainda um evento no Parlamento Europeu durante o mês de Setembro onde será apresentada a campanha, o apelo/petição, as assinaturas recolhidas, assim como a atenção conseguida junto dos *media*. Tudo isto num esforço de sensibilização juntos dos eurodeputados sobre as nossas preocupações relativamente à adequação dos sistemas de rendimento mínimo na Europa. Este evento servirá ainda, de uma forma geral, para dar visibilidade ao trabalho desenvolvido pela Rede Europeia Anti-Pobreza nesta área e expressar as nossas expectativas relativamente ao novo Parlamento Europeu e à nova Comissão Europeia.

*(...) A crescente estigmatização dos beneficiários da protecção social, rotulados de preguiçosos e o questionamento constante das prestações sociais, consideradas como uma ajuda passiva, só poderá piorar a situação dos 79 milhões de pessoas que vivem na União Europeia confrontadas com a pobreza, forçando-as a enfrentar todos os dias escolhas insuportáveis. Em Portugal, 18% da população encontra-se em risco de pobreza, sendo as crianças e os idosos os grupos mais afectados, com taxas de 21% e 26% respectivamente. No contexto do crescente tumulto financeiro e insegurança económica, há cada vez mais famílias a recorrer à assistência social como a única esperança para assegurar os mínimos recursos para sobreviver. Para além destas, existem ainda aquelas famílias que, por viverem uma pobreza envergonhada, consequência de uma pobreza recente, não se dirigem aos serviços disponíveis e vivem isolada e degradantemente a sua pobreza. A garantia de sistemas de Rendimento Mínimo Adequado é um dos elementos-chave para mudar*

<sup>1</sup>: Ver Rediteia nº40 págs. 46-47 – Julho a Dez. 2008.



*esta realidade, para repor uma distribuição equitativa da riqueza e construir alicerces sólidos para uma verdadeira cidadania, assente numa forte participação e numa sociedade responsável onde todos tenham lugar e possam fazer valer os seus direitos e cumprir, de igual modo, os seus deveres. (...)*

2010 será o Ano Europeu de Luta Contra a Pobreza e a Exclusão Social. Este é um momento fundamental para unirmos esforços e agirmos no sentido de contribuir para uma mudança de paradigma e para a criação de uma nova visão e compromisso. A Rede Europeia Anti-Pobreza apela a todos os Estados Membros e às instituições europeias que respeitem

o compromisso de Dezembro de 2008 relativo à Recomendação sobre a Inclusão Activa que visa reconhecer *“o direito básico do indivíduo a recursos e a uma assistência social suficientes para uma vida compatível com a dignidade humana.”*

*Se se preocupa com a pobreza e a exclusão social  
LEIA os princípios que a Rede Europeia Anti-Pobreza  
defende em [www.reapn.org](http://www.reapn.org)*

*e  
SUBSCREVA o apelo em português em  
[www.adequateincome.eu!..](http://www.adequateincome.eu!..)*

## Progresso Social em tempo de crise

### Imaginando a UE que queremos

Nos dias 11 a 13 de Junho de 2009, a EAPN realizou a sua vigésima Assembleia-geral, em Viena (Áustria). Nesta Assembleia a Rede deu as boas-vindas à EAPN da Eslovénia e à Rede de Consumidores Endividados (ECDN).

O debate na Assembleia Geral decorreu num cenário de crise económica, tendo os delegados declarado que é tempo de reconhecer que a actual Estratégia Europeia do “crescimento e emprego” e “da liberalização do mercado” está a falhar na protecção e desenvolvimento de uma Europa social, onde todos têm acesso aos direitos fundamentais.

Este momento deve ser visto como uma oportunidade para fazer alterações e mudanças nas políticas que terão um impacto real no combate às desigualdades crescentes e construir uma Europa onde as aspirações do artigo 2 do Tratado de Lisboa, *“A União combate a exclusão social e as discriminações e promove a justiça e a protecção sociais, a igualdade entre homens e mulheres, a solidariedade entre as gerações e a protecção dos direitos da criança.*

*A União promove a coesão económica, social e territorial e a solidariedade entre os Estados-Membros”,* são uma realidade.

A erradicação da pobreza na Europa pressupõe imaginar uma outra Europa – uma visão que requer vontade e acção política.

### Imaginamos...

Direitos e Dignidade para todos

Não há pobres que “merecem” e pobres que “não merecem”, sendo altura de acabar de uma vez por todas com os estereótipos em relação às pessoas que vivem em situação de pobreza. Os direitos sociais são fundamentais – cuidados de saúde, habitação, educação, rendimento adequado – devem estar ao alcance de todos. Devem ser criadas condições para que todas as pessoas possam exercer os seus direitos, e quebrar o ciclo de transmissão inter-geracional da pobreza. Os direitos fundamentais, a solidariedade, a igualdade entre homens e mulheres e a igualdade para todos, a não-discriminação e a democracia devem ser os princípios que enformam as políticas dirigidas à erradicação da pobreza e da exclusão social.

Uma economia ao serviço das pessoas e do interesse público

Os sistemas económicos europeus devem ser capazes de proteger as pessoas da pobreza e da exclusão e devem respeitar o primado dos direitos sociais sobre as liberdades do mercado. Um crescente investimento público e uma redistribuição mais equitativa dos recursos e da riqueza deve (re)adquirir um papel central,

tanto na concepção das políticas económicas como das sociais.

Que todas as políticas são direccionadas para acabar com a pobreza na Europa/Repensar o sistema

A pobreza é um fenómeno estrutural gerado e perpetuado, diariamente, através de políticas inadequadas e falta de acção política. É tempo de repensar o sistema – imaginar e pôr em prática políticas onde a solidariedade, os direitos sociais e o bem comum estão primeiro. Imaginar uma Europa livre de pobreza, é imaginar uma sociedade diferente, onde todas as políticas – sociais, económicas, emprego, educação, habitação – são mobilizadas de forma a acabar com a pobreza na Europa.

A mobilização e a participação de todos

A mobilização e acção de todos é crucial para mudar e construir sociedades inclusivas. Instituições democráticas fortes, eficazes e representativas são essenciais para garantir a defesa do interesse público. São necessárias mais formas participativas de democracia, a todos os níveis onde as decisões importantes que afectam as nossas vidas são tomadas. As estruturas participativas devem assegurar que a voz das pessoas em situação de pobreza e de exclusão social são incluídas. Transparência e responsabilização no processo de tomada de decisão são essenciais para desenvolver a confiança nos nossos processos democráticos.

Solidariedade entre a luta contra a pobreza no mundo e na Europa

A dimensão europeia da luta contra a pobreza e a exclusão social não pode ser dissociada dos desafios globais à migração, mudanças climáticas e trabalho digno. As causas estruturais geradoras da pobreza estão ligadas, sendo necessário uma maior solidariedade na luta para acabar com a pobreza. A UE necessita de se tornar um actor global na defesa do comércio justo, no perdão das dívidas, na erradicação da pobreza e na aplicação de normas de trabalho digno para todos.

É necessário acção política para construir uma UE em que possamos confiar...

- Colocando as pessoas e o planeta acima do lucro.
- Colocando a economia ao serviço do desenvolvimento social e sustentável.
- Reconhecendo a luta contra a pobreza, a desigualdade e a exclusão social e defesa dos direitos fundamentais como um desafio prioritário e um pré-requisito para o progresso a nível europeu e mundial.

Apelamos...

1) A uma nova estratégia europeia social e sustentável pós 2010 que tem como pré-requisito o progresso no combate à pobreza e à desigualdade, que:

- Considera a implementação da Carta Europeia dos

- Direitos Fundamentais, dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio e da redução da pobreza e da desigualdade (na UE e no mundo) um pré-requisito para o progresso pós 2010.
  - Estabelece objectivos arco que dão prioridade à coesão social e à defesa dos direitos fundamentais com base num equilíbrio entre a dimensão económica, emprego, ambiental e social, que fortalece e reforça o papel da Protecção Social da UE (pensões e cuidados de saúde e cuidados continuados) e Estratégias de Inclusão Social.
  - Desenvolve instrumentos mais eficazes para assegurar a implementação, incluindo metas nacionais e europeias sobre a pobreza e exclusão, os sem-abrigo, etc., novos indicadores para medir o progresso que vão para além do PIB e um uso eficaz dos Fundos
  - Estruturais para atingir a inclusão social.
  - Assume o compromisso de evitar o *dumping social* de forma a ganhar competitividade na economia global.
  - Os direitos do trabalho e os mínimos sociais devem ser protegidos e alargados.
- 2) A um Pacto para o Progresso Social – baseado nos Direitos e na Solidariedade que
- Desafia as causas da pobreza reduzindo a desigualdade e obtendo uma distribuição mais justa da riqueza.
  - Faz da protecção social um trampolim: garantindo um rendimento adequado, sistemas de segurança social universais e acesso a serviços sociais de qualidade.
  - Cria vias para a inclusão: fazendo da abordagem integrada à Inclusão Activa uma realidade.
  - Cria novos empregos para novas necessidades: investindo em empregos sociais/ambientais de qualidade e na economia social.
  - Desafia a discriminação e promove a diversidade.
  - Promove a justiça social e a igualdade.
- 3) A construção de uma parceria dinâmica para a mudança
- Implementação de uma governação efectiva e participativa, envolvendo as ONG e as pessoas em situação de pobreza, a todos os níveis e em todas as fases do ciclo das políticas.
  - Garantir apoio financeiro (e a outros níveis) às ONG enquanto agentes facilitadores do *empowerment* das pessoas em situação de pobreza e prestadores de serviços.

## Recomendações da EAPN

Fátima Veiga  
fatima.veiga@reapn.org

No dia 29 de Maio último decorreu em Bruxelas um Seminário Europeu promovido pela EAPN sobre o tema "*E depois de 2010: o legado que nós queremos!*". 2010 será um ano marcante para todos aqueles que trabalham na defesa de uma sociedade mais justa e pela erradicação da pobreza, porque marca o fim da Agenda de Lisboa, que foi lançada em 2000, e que tinha como principal objectivo produzir um impacto decisivo na erradicação da pobreza e exclusão social. Com a revisão da Estratégia de Lisboa em 2005 a dimensão social tornou-se claramente invisível em detrimento da agenda macro-económica.

2010 será também o Ano Europeu de combate à pobreza e exclusão social e, longe de estarmos capazes de celebrar os ganhos alcançados ao longo destes 10 anos, verificamos que os números da pobreza não se reduziram de forma significativa. O ano de 2009 tem sido marcado pela crise financeira e assistimos a uma falta de capacidade para aprender com as lições da crise por parte das instituições europeias.

Com a realização deste seminário a EAPN procurou facilitar os intercâmbios entre membros da EAPN e outros convidados no sentido de debater o futuro da luta contra a pobreza no contexto europeu pós 2010. As conclusões deste Seminário servirão de base aos contributos que a EAPN fará chegar à Comissão Europeia no debate pós 2010.

O Seminário contou com a presença de membros da Comissão Europeia e foram debatidas questões relacionadas com a Agenda de Lisboa, a actual crise económica e financeira e o futuro da Agenda de Lisboa neste contexto.

Ainda durante a manhã foram constituídos *workshops* que procuraram conhecer as realidades nacionais e as estratégias que podem ser utilizadas no Ano Europeu 2010 como uma oportunidade de criar novos instrumentos políticos nos Estados Membros.

Durante a tarde o esquema de trabalho em *workshops* voltou a ser o escolhido e o tempo foi dedicado a avaliar os instrumentos e as estratégias que a nível europeu podem fazer a diferença. Qual o legado de 2010 que queremos? Neste *workshop* foi debatido o papel e a eficácia das actuais estratégias da União Europeia ao

nível da pobreza, incluindo a Agenda de Lisboa e o Método Aberto de Coordenação no contexto da crise actual.

De referir que na base do trabalho desenvolvido pelos grupos de trabalho esteve um documento preparado previamente pelo *staff* da EAPN intitulado "*Depois de 2010: propostas da EAPN para a Estratégia da União Europeia pós 2010*". Este documento assumiu a forma de um documento de discussão e de preparação do Seminário, e identifica um conjunto de propostas/recomendações para a estratégia da União Europeia pós 2010.

### Propostas e recomendações para o pós 2010

- Lançar uma nova Estratégia 2010-2020 integrada para a prosperidade global, social e desenvolvimento sustentável.
- Fazer da implementação da Carta dos Direitos Fundamentais e a redução da pobreza e desigualdade um pré-requisito para o progresso pós 2010.
- Uma nova Arquitectura e novas *Guidelines* em 4 pilares iguais: económico (micro/macro), emprego, protecção social e inclusão social e meio ambiente.
- Reforçar o Método Aberto de Coordenação na área social com responsabilidade de promover, de forma pró-activa, os objectivos sociais em todos os pilares.
- Novas metas nacionais e europeias ao nível da Pobreza. A EAPN considera que a meta deveria ser a seguinte: reduzir o nível de risco de pobreza e a sua intensidade em 50% até 2015 e a meta de a erradicar até 2020. Deverão ser assinados acordos nacionais e criado um *roadmap* individualizado para os Estados membros para estabelecer metas nacionais com mecanismos de monitorização transparentes.
- Criar novos indicadores para o progresso social e sustentável para além do Produto Interno Bruto (PIB).
- A política de coesão deve ser um instrumento para a luta contra as desigualdades sociais. Fazer da inclusão social e da luta contra a desigualdade um objectivo geral da política de coesão 2014-2020, em linha com o relatório recente de Fabrizio Barca que reconhece que não existe uma correlação automática entre o crescimento e a redução das desigualdades no rendimento.

- Especificar o objectivo de reduzir as desigualdades como parte de uma visão europeia nova no pós 2010, necessária para garantir a coesão social, promover a prosperidade, defender direitos e reduzir a pobreza.
- Ajustar o Pacto de Estabilidade e definir directrizes Macro e Micro económicas para apoiar o investimento público em protecção social e serviços e apoiar uma melhor distribuição e redistribuição da riqueza.
- Desenvolver novos dados e indicadores de riqueza e desigualdade como parte do Método Aberto de Coordenação Social.
- Desenvolver uma Directiva Europeia sobre esquemas de Rendimento Mínimo Adequado.
- Estabelecer um Grupo ao nível dos Serviços de Interesse Geral e dar à DG Emprego a responsabilidade de monitorizar o impacto social das políticas actuais ao nível dos Serviços de Interesse Geral.
- Desenvolver um *roadmap* para implementar a Inclusão Activa. Este *roadmap* deve estar focalizado na promoção de uma abordagem integrada e no aprofundamento dos pilares individuais, particu-

larmente na necessidade de estabelecer *standards* sociais no rendimento mínimo e no acesso a serviços e deve envolver o aumento da visibilidade ao nível nacional e europeu e a promoção da aprendizagem mútua e as boas práticas.

- Reforçar a legislação europeia ao nível da anti-discriminação, incluindo a luta contra a discriminação baseada na origem social e adoptar uma Directiva anti- discriminação que providencie protecção contra todas as formas de discriminação.
- Reforçar o apoio financeiro a ONG e associações da sociedade civil de luta contra a pobreza e assegurar o desenvolvimento de uma infraestrutura legal adequada financiamento adequado para o sector não governamental.

Estas recomendações não esgotam o documento preparatório do Seminário, mas constituem algumas das questões que foram recorrentemente abordadas ao longo do dia de trabalho. A EAPN irá dar continuidade a este trabalho através da publicação de um relatório final que irá congregiar as propostas que saíram directamente do Seminário, reforçando a sua vertente de *lobby* junto das instituições europeias.

## Pessoas em Situação de Pobreza<sup>1</sup>

### 8º Encontro Europeu

*Constrói-se uma efectiva inclusão, quando verdadeiramente ouvimos as pessoas procurando a sua confiança para aprender com a sua coragem!*

Afinal o que são os Encontros Europeus de Pessoas em Situação de Pobreza? São várias as hipóteses avançadas:

- A ocasião de reunir pessoas em situação de pobreza e os decisores políticos para melhorar as políticas sociais da UE?
- Uma ocasião para tornar visível a pobreza? O lugar onde se tornam visíveis os novos problemas?
- Uma verdadeira representação das problemáticas da pobreza e da exclusão social?
- O lugar onde a Comissão presta contas em matérias sociais?

Promovidos desde 2001 pela Presidência da União Europeia e com a co-organização da EAPN, os Encontros Europeus procuram ser um momento de focalização sobre as questões de pobreza e exclusão social em que o alerta da necessidade de buscar soluções para a resolução das mesmas é lançado pelas próprias pessoas que experimentam ou experimentaram essas situações.

<sup>1</sup> Organizado pela Presidência Checa da UE, com o apoio da Comissão Europeia, o Governo Belga e a Rede Europeia Anti-Pobreza (EAPN). Decorreu no Palácio de Egmont (Bruxelas) nos dias 15 e 16 de Maio de 2009. Nele participaram 132 delegados de 28 países, 77 convidados dos Ministérios Nacionais, instituições europeias, ONG, universidades, sindicatos e cerca de 60 jornalistas. O tema do Encontro deste ano foi "Onde vivemos. Do que necessitamos" e abordou em particular as questões da habitação, da inclusão financeira e dos serviços básicos.

Esse *grito* é feito numa base de proximidade já que se procuram envolver os decisores políticos para que escutem as pessoas a quem as suas decisões dizem respeito. Sabendo da importância da visibilidade das causas, a organização procura ainda um bom nível de cobertura mediática que seja consentâneo com a sua estratégia de *lobby*. E essa será tanto mais eficiente quanto mais os Encontros forem percebidos, não como actividade pontual de evidenciar ou mostrar situações – por vezes dramáticas - de desfavorecimento social, mas como integrantes de um *continuum* de crescimento da activação da participação das pessoas nos processos e decisões que directamente lhes dizem respeito.

Importa desde já destacar, que os delegados portugueses participaram em encontros similares de âmbito regional e que integram o Conselho Consultivo Nacional<sup>2</sup> pelo que participarão igualmente no primeiro encontro de âmbito nacional, a realizar a 17 de Outubro de 2009.

Interessa cada vez mais relacionar os Encontros com o trabalho global da EAPN, articulando-os a 3 níveis: europeu, nacional, regional/local (estes últimos via redes nacionais). Nesse sentido, o Encontro deste ano procurou uma certa continuidade temática com o 7º Encontro (2008) ao eleger para assunto de discussão as questões da Habitação, Inclusão Financeira e Serviços Básicos.

### Conclusões finais

#### Habitação

A questão da habitação é primordial para quem vive abaixo do limiar de pobreza. Muitos dos presentes declararam que encontrar um alojamento de melhor qualidade era difícil e complicado e, mesmo quando conseguiam encontrar um local para viver, este era precário. Ficou acordado que seria necessário um maior empenhamento para reduzir o número de acções de



despejo forçado e um maior investimento para garantir o acesso à habitação social, a um preço razoável, em toda a União Europeia.

Os delegados apelaram à União Europeia no sentido de ser mais activa no que diz respeito a garantir que todas as pessoas tenham acesso a uma habitação digna e economicamente acessível. Os delegados congratularam-se por saber que o Conselho EPSCO designou “o fenómeno dos sem-abrigo e a exclusão do acesso à habitação” como tema central do Método Aberto de Coordenação da Protecção Social e da Inclusão Social para 2009. Expressaram a esperança que esta visibilidade suscite, por parte dos Estados Membros, uma abordagem à falta de habitação e à falta de acesso a habitação economicamente acessível. Isto deve ser combinado com medidas concretas e de apoio urgente aos sem-abrigo e medidas para combater as más condições de habitabilidade das casas que são frequentemente disponibilizadas a pessoas de baixos rendimentos. Esperam que este enfoque temático conduza a propostas políticas e a planos de acção que abordem estas realidades.

Os delegados “não podem continuar à espera”, quando a situação é já uma situação de “emergência”. Propõem acções imediatas como por exemplo: a ocupação de edifícios desocupados ou que os senhorios aluguem casas que se encontram vazias como uma forma imediata para abordar a necessidade urgente de habitação. Os delegados referiram o escândalo das casas vazias em pequenas vilas e aldeias, que estão a ficar desertas. Como consequência, os serviços básicos estão a desaparecer e as pessoas são forçadas a emigrar para as grandes zonas urbanas, resultando numa maior pressão nos serviços aí existentes e que se encontram já sobrecarregados.

Os delegados enfatizaram também que o acesso a uma casa é particularmente difícil para os imigrantes e as comunidades ciganas e estão chocados com as práticas utilizadas nos diferentes países para despejar estas comunidades dos locais com más condições que ocupam, sem lhes darem alternativas viáveis ou forçando-os a reagruparem-se de forma discriminatória em zonas desprovidas de acesso a serviços mínimos. Face a estas realidades, a União Europeia deveria abordar esta realidade e garantir que os direitos fundamentais são respeitados por todos os Estados

<sup>2</sup>. Para mais informação sobre este órgão, consultar a página 61 desta edição da Rediteia (Destaque).

Membros. A UE deve igualmente garantir que estas acções apoiam os Estados Membros para aumentar a sua oferta de habitação social e canalizar verbas dos Fundos Estruturais para melhorar o parque habitacional.

#### Inclusão financeira

Esta é outra das principais preocupações das pessoas a viver em situação de pobreza. O acesso ao crédito é-lhes normalmente negado, conduzindo, muitas das vezes, à exclusão social. Cerca de uma em cada sete famílias, em toda a União Europeia, apresenta dificuldades para reembolsar os empréstimos por si contraídos, o que pode vir a causar graves situações de pobreza. Nunca esta questão foi tão pertinente como no contexto da actual crise financeira. As soluções apresentadas durante o encontro incluem o aumento dos salários mínimos e o alargamento da cobertura e da duração dos subsídios de desemprego.

A inclusão financeira foi tema central para muitas delegações. Muitas famílias e indivíduos estão a cair no sobreendividamento. A falta de acesso a uma conta bancária e a falta de acesso a formas legais de crédito, créditos bonificados, agrava as situações e conduz muitas pessoas para empréstimos informais, onde são praticadas elevadas taxas de juros. Lutar contra estas situações passa pelo direito a uma conta bancária para todos, por estruturas de empréstimo/poupança éticas (uniões de crédito, mutualidades) e pelo microcrédito, assim como a necessidade de formação na gestão de um orçamento – educação financeira.

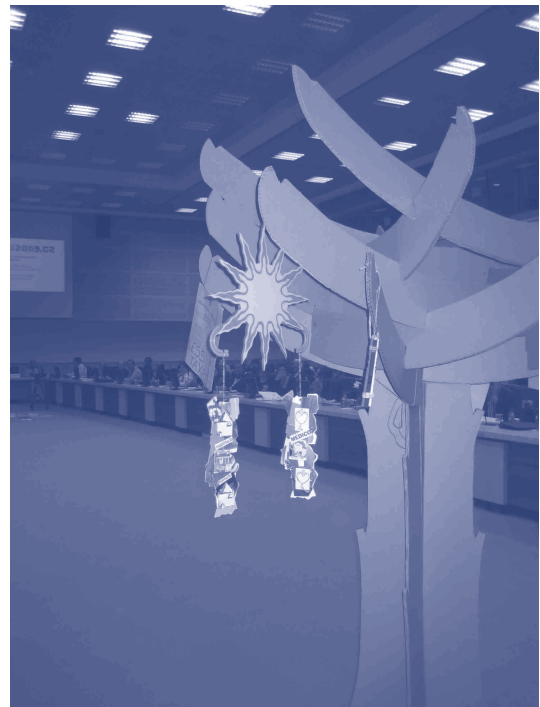
No entanto, a maior reivindicação por parte dos delegados foi a de analisar as causas do endividamento, que normalmente residem nos baixos rendimentos para fazer face aos custos cada vez maiores dos bens e serviços. A solução passa assim por estabelecer estruturas de um rendimento mínimo adequado e acessível em todos os Estados Membros, um rendimento mínimo decente que permita às pessoas viver em dignidade e não apenas sobreviverem.

A este respeito, foi feita uma exigência forte para que a UE assegure a monitorização e a implicação contida na Recomendação sobre Inclusão Activa, incluindo o compromisso de um rendimento mínimo adequado. A consulta actual sobre inclusão financeira foi também acolhida favoravelmente e os delegados referiram que a UE deve progredir no sentido de reconhecer os serviços financeiros como públicos e de interesse geral, e de garantir o direito a abrir uma conta bancária com baixos custos assim como o recurso a um crédito com

baixas taxas de juro, através de um quadro legal comum a nível da UE.

#### Acesso aos Serviços Básicos

O acesso a estes serviços (tais como, cuidados de saúde, transportes públicos, água e educação) foi uma questão igualmente discutida, sendo que muitos dos participantes no encontro não têm acesso regular a estes serviços. Assinalou-se, mais uma vez, que é preciso investir mais tempo e dinheiro nestes serviços básicos, apesar da actual conjuntura de recessão económica. A este nível, os delegados pediram que o acesso à energia seja reconhecido como um direito fundamental. A energia é um bem de primeira necessidade que requer uma resposta pública e não privada. É apenas desta forma que o fornecimento contínuo, a preços acessíveis, pode ser garantido a todos os cidadãos. Os delegados acolheram favoravelmente o reconhecimento da Pobreza Energética no novo Pacote de Energia da UE e a necessidade de estabelecer Planos Nacionais de Acção para combater este problema. Querem saber como é que isto será feito para assegurar que são tomadas medidas efectivas que combatem os elevados preços da energia, os baixos rendimentos e a eficácia energética, e como as ONG e as pessoas em situação de pobreza serão envolvidas no processo de monitorização.



Da mesma forma, confirmaram igualmente que a água tem que permanecer um bem público. Os delegados querem viver num ambiente sustentável e propõem que sejam consideradas fontes de energia alternativas como sector gerador de emprego. A produção de energia alternativa deveria estar ligada às comunidades locais e criar emprego para as pessoas que vivem nessas comunidades, incluindo formação para inserir desempregados de longa duração. A reciclagem de lixo é também uma área de oportunidade de emprego que deveria ser desenvolvida ao nível das comunidades locais e das iniciativas da economia social.

Transportes públicos eficazes e a preços acessíveis, serviços sociais locais e de proximidade (creches e pequenos centros de saúde, por exemplo) acesso à informação sobre os seus direitos, prestadores de serviços sociais que escutem as opiniões dos utentes, são elementos que garantem serviços básicos para satisfazer as necessidades das pessoas. O problema concreto do encerramento de serviços nas zonas rurais, foi também sublinhado.

Os delegados pediram que fosse conduzida, a nível europeu, uma avaliação do impacto da liberalização e privatização dos serviços de interesse geral, incluindo os serviços sociais, a qualidade, acessibilidade, e o custo destes serviços. A Carta Europeia dos Direitos dos Consumidores de Energia é crucial, mas devem ser dados passos para garantir que os Estados Membros publicitam largamente a nível nacional, regional e local e que se orientem no sentido de estabelecer um quadro europeu obrigatório para os serviços de interesse geral. Isto é vital se a intenção é a de garantir os direitos fundamentais em contraposição com as liberdades do mercado.

#### A delegação portuguesa

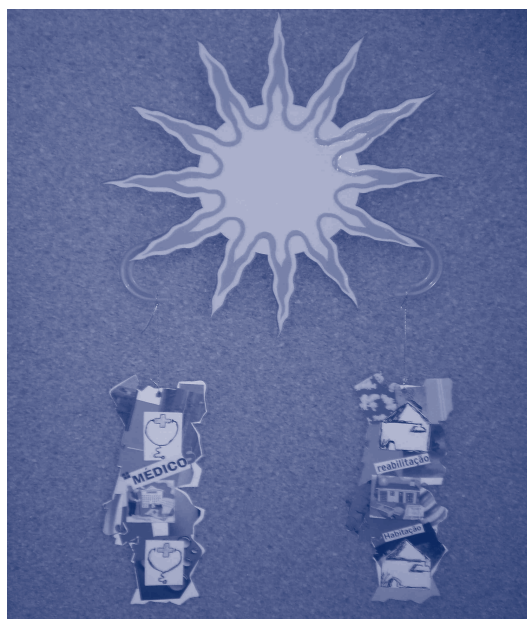
O processo de composição da delegação portuguesa incluiu-se no desenvolvimento da REAPN – ao nível nacional e regional – de um trabalho a favor de uma maior e efectiva participação das pessoas em situação de pobreza e do seu consequente *empowerment*. Na tentativa de obter uma delegação paritária em termos de género e idade, e representativa da dualidade urbano/interior a delegação portuguesa foi constituída por Adélia Fernandes (Montijo), Bruno Cristóvão (Leiria), Gil Carvalho (Santa Marta de Penaguião) e Ana Laura Pelúcio (Portalegre) que por ter participado no 7º Encontro foi o elemento português que assegurou a continuidade entre os 2 eventos.

Em termos práticos, com a realização de duas reuniões prévias ao Encontro, a delegação reflectiu sobre dois temas específicos (habitação e serviços básicos) e construiu o objecto simbólico dos desejos que queria apresentar na sessão plenária final (ver caixa com as intervenções portuguesas). É importante salientar a responsabilidade com que os elementos assumiram a sua deslocação a Bruxelas, a sua coragem em relatar aspectos importantes das suas vidas pessoais e também o espírito de grupo criado com base na confiança estabelecida.

De salientar que para tal, em muito contribuiu o facto de se ter conseguido reunir toda a delegação em Lisboa o que permitiu a participação de todos na realização de tarefas comuns (ex.: construção do objecto, escolha dos temas reflexões conjuntas...).

Apesar da avaliação positiva – desde logo pelo facto da participação neste tipo de evento ser uma experiência pessoal única – importa continuar a reflectir sobre alguns tópicos de avaliação referidos pelos participantes:

- A necessidade dos Encontros continuarem a manter as pessoas em situação de pobreza no centro da discussão;
- A participação dos decisores políticos. Apesar de convidados para escutarem, devem ser envolvidos nos debates de forma a trazerem informações relevantes no campo das suas responsabilidades. Este diálogo deve ser conduzido diplomaticamente, numa clima de confiança e evitando pressões;



## Pessoas em Situação de Pobreza

- Diferença entre a prática dos Convidados neste tipo de reuniões e os delegados. A este nível surge como muito importante a preparação nacional;
- A presença dos *media* é positiva mas devem ser articuladas as estratégias de comunicação de âmbito europeu e nacional.

Os delegados do 8º Encontro Europeu demonstraram que querem mais Europa, mas apenas se for uma Europa mais social, próxima dos cidadãos, utilizando o diálogo como via para a construção conjunta de um novo projecto para a toda a sociedade. Os delegados enfatizaram a necessidade de as acções tomadas a nível europeu, na linha das recomendações dos Encontros Europeus, serem mais visíveis. Salientaram também que é imperceptível a luta contra a pobreza e a exclusão social como uma prioridade da UE.

Os delegados acentuaram ainda que, em muitos casos, o impacto das respostas à crise económica estão a colocar uma pressão insuportável nas pessoas que já se encontravam em situação de pobreza e de exclusão. Para além destas exigências, os delegados partilharam

igualmente informação sobre os desenvolvimentos nos seus países relativamente aos temas discutidos durante o Encontro. Os delegados querem ser os actores na construção e na implementação de políticas contra a pobreza.

Propuseram reduzir o fosso entre as políticas económicas e sociais e medir o impacto de todas as políticas sobre o acesso aos direitos sociais. Nunca será demais sublinhar o desejo forte de que os Encontros comecem a apresentar resultados concretos das estratégias de combate à pobreza e exclusão social como forma de traduzir em termos práticos a participação das várias delegações.

Este foi o pedido mais ouvido a 15 e 16 de Maio no Palácio de Egmont. Ao assumir este grande desafio – e ao dar passos no seu processo de concretização, a EAPN estará a dar um passo importante na conquista da confiança das pessoas e vir, assim, a tornar-se naquilo a que vem almejando há muito tempo: tornar-se, na Europa, na voz dos cidadãos com maiores dificuldades.

*Intervenções da Delegação Portuguesa*

*«Em primeiro lugar, a habitação é um cuidado básico essencial. Notámos que é um problema comum a todos os países. Existe uma grande disparidade entre o valor das rendas ou o valor das prestações ao banco e o rendimento auferido. É preciso repensar o apoio social nomeadamente a criação de bairros sociais. Estes criam mais pobreza, mais exclusão social e mais criminalidade. As pessoas deviam ser integradas junto do resto da sociedade, por exemplo, em casas recuperadas, para não se criarem guetos.*

*Em segundo lugar, sentimos, especialmente em meios rurais, a falta de técnicos de saúde, nomeadamente de médicos de clínica geral e médicos de especialidades. Os médicos também precisam de mais educação e civismo porque alguns revelam preconceitos no tratamento de alguns pacientes de algumas doenças, nomeadamente os seropositivos.»*

*Adélia Fernandes, salientando dois aspectos das reflexões dos grupos de trabalho*

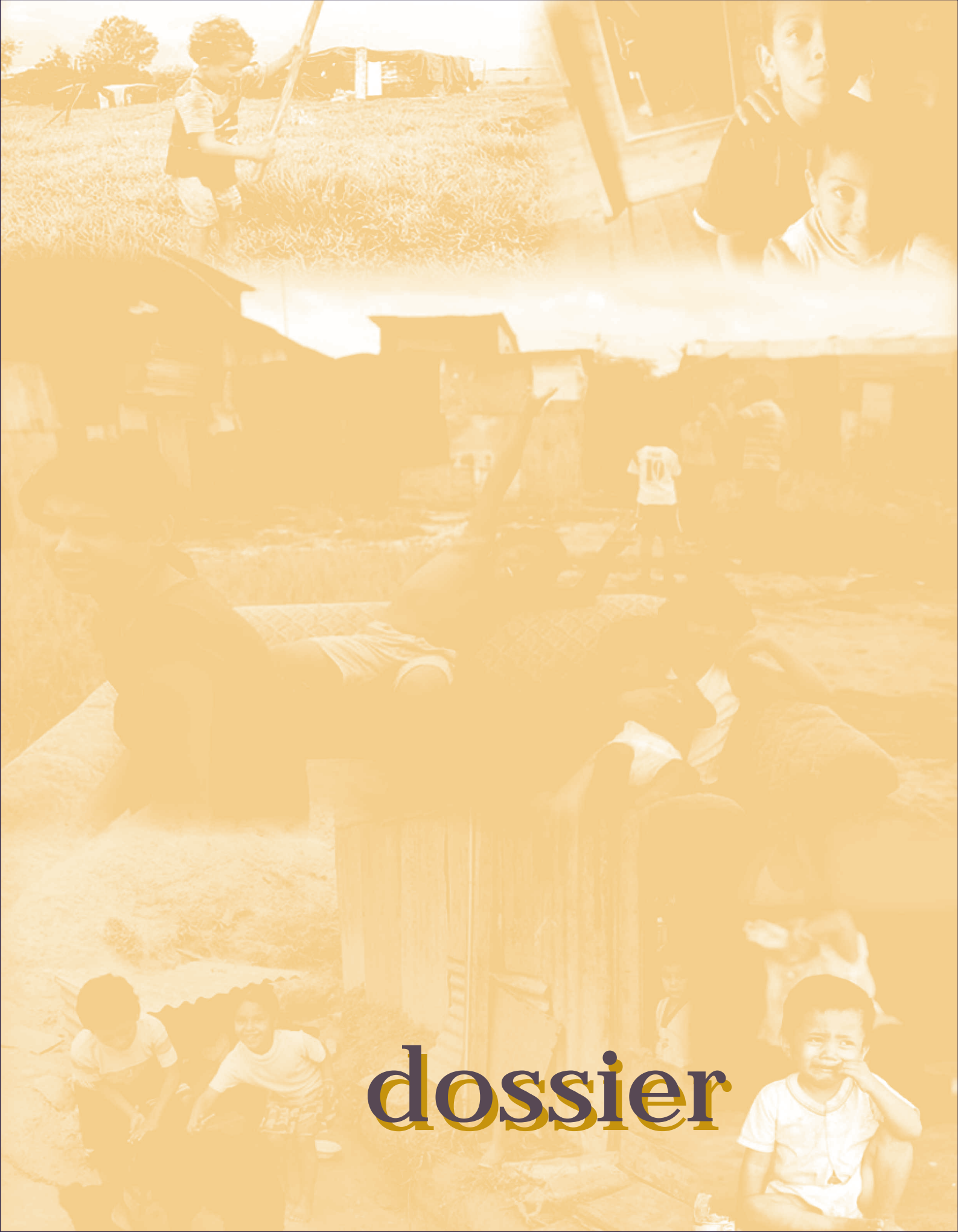
*«Os desejos da delegação portuguesa são: primeiro que haja um trabalho para uma menor disparidade entre as rendas das casas e o rendimento das pessoas; segundo, em termos da saúde, que haja uma melhor distribuição do pessoal médico. Este objecto foi construído com objectivo de ser uma balança pois significa o equilíbrio da vida, a justiça, a igualdade dos direitos, a divisão da riqueza e com a certeza que o sol quando nasce é para todos. Todos merecemos viver com dignidade.»*

*Bruno Cristóvão, apresentando o objecto português a ser pendurado na Árvore dos Desejos*

## Notas finais

O relatório (em português) e o vídeo do 7º Encontro encontram-se disponíveis em [http://www.reapn.org/documentos\\_visualizar.php?ID=105](http://www.reapn.org/documentos_visualizar.php?ID=105). Oportunamente, o relatório e vídeo do 8º Encontro estarão disponíveis na página de internet da REAPN.





# dossier

Este artigo recupera, sistematiza e aprofunda o nosso contributo para o grupo de trabalho da REAPN sobre a pobreza infantil<sup>2</sup>. O nosso objectivo é apresentar de forma articulada as nossas reflexões sobre esta questão. Procuramos problematizar a noção de pobreza infantil chamando a atenção para as suas limitações e para alguns aspectos que precisam de serem considerados, não apenas porque condicionam o debate teórico, mas, sobretudo, pelo efeito que a opção por uma determinada noção tem nas medidas concretas de combate à pobreza infantil.

### Pobreza e pobreza infantil

A pobreza infantil não pode ser entendida fora do seu contexto, assim, é falando sobre a pobreza e as suas condicionantes que podemos compreendê-la considerando, em primeiro lugar, que o nível geral de recursos existentes e a sua distribuição afecta as famílias, permitindo a existência de famílias pobres e, no seu seio, boa parte das crianças pobres. Nesse sentido, os dados mais recentes sobre a pobreza em Portugal disponibilizados pelo INE (2008), referentes a 2007, apresentam um total de pobres correspondente a 18% da população residente no país<sup>3</sup>. Nestes dados, aliás, destaca-se o risco de pobreza das crianças (0-18 anos) que é maior que a média nacional (com 21%), apenas ultrapassado pela categoria dos que têm mais de 65 anos. Numa análise mais fina, neste estudo do INE é possível perceber que dois tipos de agregados familiares onde existem crianças estão entre as categorias sociais com maior incidência da pobreza (INE, 2008:2), designadamente um adulto com crianças (34%) e dois adultos e três ou mais crianças dependentes (43%)<sup>4</sup>. No total, sensivelmente 2 milhões de portugueses encontram-se em situações de pobreza, dos quais umas 300 000 são crianças (Alves, 2009:133). Os valores da pobreza em Portugal<sup>5</sup>, comparativamente aos restantes países da zona euro, são elevados no contexto europeu (Alves, 2009:132) e as crianças são uma das categorias sociais mais afectadas pela pobreza no nosso país (Bastos e Nunes, 2009 e Bastos *et al.*, 2008:7/8).

Contudo, o enfoque numa dada noção de pobreza, a que subjaz aos estudos do INE e do Eurostat, não nos pode fazer esquecer as dimensões que configuram a exclusão social, designadamente as dificuldades de acesso aos serviços e apoios do Estado Providência e a exclusão dos modos de vida dominantes (e mais desejáveis), mas, especialmente, a forma de relacionamento com o mercado de trabalho dos adultos (verdadeiro cerne da exclusão social<sup>6</sup>) e as dificuldades no estabelecimento e manutenção de

redes sociais de suporte. Aliás, estas redes sociais de suporte, podem constituir importantes recursos de atenuação dos efeitos da pobreza monetária e, pela sua ausência, tornarem-se factores agravadores da situação de exclusão social, em especial para as famílias com crianças pequenas, dado que a angariação de recursos económicos por parte dos adultos se vê condicionada pela inexistência de outros adultos que, informalmente, fiquem com as crianças a seu cargo<sup>7</sup>. A problematização da noção de pobreza, sobretudo se articulada com a de exclusão social<sup>8</sup>, permite ultrapassar a mera centração nos aspectos que se traduzem em rendimento disponível e em consumo usados a nível internacional. Concretizando, as definições de pobreza baseadas em patamares de rendimento (como é o caso dos *Report Cards* da UNICEF, 2005, 2007, ou dos dados do Eurostat e do INE) são limitadas porque remetem apenas para uma das dimensões da pobreza, a monetária, mesmo que simultaneamente na óptica do rendimento e das despesas. Estas são definições institucionais, ajustadas para fins institucionais e permitindo uma primeira

1. Sociólogo; Universidade dos Açores

2. Diogo, Fernando (2008) *Algumas notas sobre o problema da Pobreza Infantil em Portugal: Contributo ao grupo de trabalho da REAPN* Ponta Delgada, policopiado, Novembro.

3. Outros dados do INE apontam, contudo, para um valor de 16% em 2005-06 (INE, 2008b:69).

4. Bastos e Machado (2009) apresentam valores para a pobreza infantil em Portugal de 24% em 2005, indicando que a probabilidade de pobreza infantil é maior entre as crianças que vivem em famílias grandes e com estruturas familiares atípicas. Já no início dos anos 90 Manuela Silva (1991:7), num estudo pioneiro sobre a pobreza infantil em Portugal, considerava as famílias com três e mais filhos, uma das categorias sociais mais afectadas pela pobreza.

5. Existem outros estudos recentes sobre a pobreza em Portugal que vão no mesmo sentido Capucha (2004), Costa *et al.* (2008) e Farinha Rodrigues (2008).

6. Bastos e Nunes (2009) e Alves (2009) mostram a importância do desemprego como vector da pobreza. Contudo, outros estudos (Diogo, 2007 e Diogo 2008b) mostram que esta se encontra ligada a outros factores associados ao mundo do trabalho como a precariedade, a penosidade e a perigosidade das actividades exercidas.

7. Sobre a importância destas redes informais ver Diogo (2005). Sobre a probabilidade acrescida destas redes não desempenharem um papel de suporte à vida familiar entre os indivíduos pertencentes às classes mais baixas veja-se Crompton e Lyonette (2007:117), as autoras referem-se, nomeadamente, ao facto de ser entre as mulheres que desempenham actividades manuais que há menos ajudas ao cuidar dos filhos enquanto mulheres que trabalham.

8. Sobre os limites da noção de pobreza e a sua relação com a noção de exclusão social veja-se Diogo (2006 e 2007).

aproximação ao seu volume e características mas são limitadas para uma compreensão deste fenómeno conducente à sua erradicação.

De certa forma, as exigências de dados estatísticos de monitorização e gestão da pobreza implicam a sobreposição da lógica institucional, das necessidades de gestão e controlo das organizações e do Estado, à lógica existencial, das dificuldades e potencialidades, das necessidades apercebidas e dos modos de vida dos indivíduos concretos (Gaulejac e Léonetti, 1994: 231).

### Pluralidade das situações de pobreza infantil

No que respeita à noção mais específica de pobreza infantil, o primeiro aspecto a ter em atenção parece-nos ser o de que, qualquer que seja a definição concreta adoptada, devemos partir do princípio de que a pobreza infantil não é igual para todos os casos, o que tem como consequência a procura e o estabelecimento de perfis distintos de pobreza infantil. Por exemplo, é muito diferente uma situação cujo fulcro é a escassez de rendimentos de outra onde o fulcro associa a escassez de rendimentos à negligência ou um terceiro caso construído à volta da associação com o abandono.

A despistagem de diferentes perfis de pobreza infantil constitui um resultado científico de inegável interesse para a intervenção dado que permitirá adequá-la à diversidade de públicos, afastando-a de medidas genéricas e extensivas de baixo impacto e permitindo medidas adequadas a cada tipo de caso e, logo, mais eficazes<sup>9</sup>.

A questão da eficácia da utilização dos recursos merecenos grande destaque dado representar um dos principais contributos das críticas neoliberais para o debate sobre o Estado-Providência. Estas críticas colocam o dedo na ferida que constitui a relativa ineficácia do combate à pobreza, mesmo em períodos de prosperidade económica<sup>10</sup>.

Sendo um fenómeno complexo, o estabelecimento dos perfis de pobreza infantil precisa de ter em conta duas questões. Em primeiro lugar, provavelmente cada perfil combinará os mesmos factores dos outros mas com pesos diferentes, distinguindo-se entre si não pela presença ou ausência de determinada característica mas mais pelo peso de cada característica na definição do perfil global. Em segundo, uma questão mais metodológica, um trabalho deste tipo implicará o uso de técnicas de recolha e tratamento de dados de natureza extensiva, associadas à análise multivariada, e de natureza intensiva, associadas à análise de conteúdo, de forma a captar todas as questões pertinentes para a elaboração dos perfis.

Complementarmente ao problema dos perfis da pobreza infantil coloca-se a questão dos riscos associados à situação de vulnerabilidade acrescida dado que estes são, em grande parte, as questões que determinam estes perfis. Consideramos esta uma questão conceptual de grande delicadeza e muito desprezada, dado que a definição destes riscos comporta, geralmente, uma grande adesão às categorias de percepção e aos valores de senso comum impostas pelo aparelho judiciário (em sentido lato, leis incluídas), pelo aparelho de apoio estatístico (INE, Eurostat, OCDE, etc.) e pelo trabalho de intervenção. A ruptura epistemológica e a sistematização conceptualmente organizada de um sistema de riscos sociais que caía fora da armadilha do senso comum é uma necessidade e terá efeitos quer na melhor compreensão do problema quer para tornar mais eficazes as medidas adoptadas.

Falar de pobreza infantil implica, em nosso entender, ir muito para além da simples escassez de rendimentos em direcção a resultados de investigação melhor descritos a partir de uma noção de exclusão social infantil.

Salientamos ainda a importância de se ter em conta a perspectiva dos indivíduos. Uma análise apenas associada aos aspectos estatísticos e macrosociais, muito típica das análises da pobreza com origem nas definições da EU ou da OCDE (2008b), falhará a compreensão da forma como os indivíduos constroem as suas trajectórias de vida em interacção com as instituições e como as estratégias concretas minimizam ou maximizam os riscos associados à pobreza infantil. Neste sentido, sobressai a necessidade de se ter em conta a perspectiva parental sobre a educação e protecção dos filhos, quer ao nível das representações, quer ao nível das práticas (dado que muitas vezes a



9. Uma abordagem como a de Bastos e Machado (2009), onde as autoras propõem uma análise das características das famílias que atenuam ou agravam a pobreza infantil, representa uma primeira aproximação a estes perfis.

10. Magnet, 2001 e Diogo, 2007: 121 e ss.

distância entre os valores afirmados e as práticas concretizadas é grande)<sup>11</sup>. Esta questão remete-nos novamente para os perfis dado que crianças em situação semelhante de pobreza infantil do ponto de vista meramente económico podem estar mais protegidos ou vulneráveis aos riscos associados através das estratégias implementadas pelos pais ou outros adultos dos quais sejam dependentes.

Se o esforço de erradicação da pobreza infantil não pode ser desligado do esforço de erradicação da pobreza em geral, tem as suas especificidades, na medida em que um dos aspectos mais significativos que caracteriza as crianças como crianças é a sua dependência dos adultos (Sarmiento *et al.*, 2006:2), esta característica é especialmente relevante no que respeita à compreensão e combate à pobreza infantil.

A dependência dos adultos não se traduz apenas na dimensão financeira ou nas redes sociais em geral mas em todas as dimensões da sua vida. Neste sentido, intervir para erradicar a pobreza infantil significa intervir na relação entre as crianças e os seus pais ou outros adultos dos quais dependem, pelo menos nos casos em que o cerne do problema da pobreza não é apenas a escassez de rendimentos.

#### Bibliografia

Alves, Nuno (2009), "Novos factos sobre a pobreza em Portugal", *Boletim económico do Banco de Portugal*, Primavera, pp. 125-154. [http://www.bportugal.pt/publish/bolecon/docs/2009\\_1\\_2\\_p.pdf](http://www.bportugal.pt/publish/bolecon/docs/2009_1_2_p.pdf) acedido em 15-04-09.

Bastos, Amélia e Machado, Carla (2009), "Child Poverty: A Multidimensional Measurement", *International Journal of Social Economics*, Vol. 36, nº 3 pp. 237/251.

Bastos, Amélia e Nunes, Francisco (2009), "Child Poverty in Portugal – Dimensions and Dynamics", *Childhood*, Vol. 16, nº 1, pp. 67/87.

Bastos, Amélia, Fernandes, Graça Leão, Passos José e Malho, Maria João (2008), *Um olhar sobre a pobreza infantil: Análise das condições de vida das crianças*, Coimbra, Almedina.

Capucha, Luis (2004), *Desafios da pobreza*, Tese de Doutoramento apresentada no ISCTE, Policopiado.

Costa, Alfredo Bruto da, Baptista, Isabel, Perista, Pedro e Carrilho, Paula (2008), *Um olhar sobre a pobreza: vulnerabilidade e exclusão social no Portugal contemporâneo*, Lisboa, Gradiva.

Crompton, Rosemary e Lyonette, Clare (2007), "Família, Género e articulação entre trabalho e vida privada: comparação dos casos britânico e português", in Wall, Karin e Amâncio, Ligia (org.), *Família e género em Portugal e na Europa*, Lisboa, ICS, pp. 93/128.

Diogo, Fernando (2006), "Para uma crítica dos conceitos de pobreza e exclusão social em contexto português", *Fórum Sociológico*, nº15/16, pp. 261/276.

Diogo, Fernando (2007), *Pobreza, trabalho e identidade*, Oeiras, Celta.

Diogo, Fernando (2008b), "Trajectória de emprego em carrossel em contextos de pobreza", Comunicação apresentada ao VII Encontro de Sociologia dos Açores – Colloque International CES-UA/AISLF, *Les*

*nouvelles configurations de la mobilité humaine*, 26 a 28 de Novembro de 2008 em Ponta Delgada.

Diogo, Fernando e Roque, Ricardo (2005), "Le foyer, les enfants et moi: gérer la confiance dans des quotidiens féminins de pauvreté", in Balsa, Casimiro (ed.), *Confiance et lien social*, Fribourg, Academic Press Fribourg, pp. 179/193. Traduzido para português: Diogo, Fernando e Roque, Ricardo "A casa, as crianças e eu: gestão da confiança em quotidianos femininos de pobreza" in Balsa, Casimiro (ed.) *Confiança e laço social*, Lisboa, Colibri, 2006, pp. 159/170.

Farinha Rodrigues, Carlos (2008), *Distribuição do Rendimento, Desigualdade e Pobreza: Portugal nos anos 90*, Coimbra, Almedina.

Gaulejac, Vicent e Léonetti, Isabel Taboada (org.s), (1994), *La lutte des places*, Paris/Marselha, Hommes et Perspectives e Desclée de Brouwer.

INE (2008), "Rendimento e condições de vida 2007, informação à comunicação social" [http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_destaques&DESTAQUESdest\\_boui=44364683&DESTAQUESmodo=2](http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=44364683&DESTAQUESmodo=2) acedido em 30-04-09.

INE (2008b), *Inquérito às despesas familiares 2005-06*, [http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_publicacoes&PUBLICACOESpu\\_b\\_boui=26973702&PUBLICACOESmodo=22](http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpu_b_boui=26973702&PUBLICACOESmodo=22) acedido em 30-04-09.

Magnet, Myron (dir.) (2001), *Paradigma Urbano: as cidades do novo milénio*, Lisboa, Quetzal.

OCDE (2008b), *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, [http://www.oecd.org/document/53/0,3343,en\\_2649\\_33933\\_41460917\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/53/0,3343,en_2649_33933_41460917_1_1_1_1_1,00.html) acedido em 23-12-08.

Sarmiento, Manuel; Soares, Natália Fernandes e Tomás, Catarina (2006), "Políticas Públicas e Participação Infantil", Braga, Instituto de Estudos da Criança da Universidade do Minho, policopiado, 2006.

Silva, Manuela (1991), *A pobreza infantil em Portugal*, S.L., Comité português para a UNICEF, (d.l.).

Unicef (2005), *pobreza infantil nos países ricos 2005*, [http://www.unicef.pt/18/report\\_card\\_6\\_port\\_final.pdf](http://www.unicef.pt/18/report_card_6_port_final.pdf) acedido em 12-12-08

Unicef (2007), *Pobreza infantil em perspectiva: visão de conjunto do bem-estar da criança nos países ricos*, [https://www.unicef.pt/18/report\\_card\\_7\\_%20final.pdf](https://www.unicef.pt/18/report_card_7_%20final.pdf) acedido em 12-12-08



<sup>11</sup>. Bastos e Nunes (2009) e Bastos *et al.* (2008: 9) chamam-nos a atenção para a necessidade de complementar a análise da pobreza infantil com dados provenientes da análise directa da criança.

À luz da compreensão desenvolvida no último século pela psicologia, a infância e a juventude são duas etapas do desenvolvimento da inteligência e da estruturação dos afectos que asseguram a cada indivíduo a sua própria integração na família, na comunidade e na sociedade.

Esta, determinante para todos e por todos determinada, será tanto mais evoluída, coesa e, reciprocamente, segura para os que a constituem, quanto mais estes dispuserem de competências adaptativas e de afectos organizados. Daí que assegurar boas condições para o desenvolvimento individual seja o melhor investimento no futuro da comunidade.

É pacífico assumir que esse desenvolvimento, próprio e indispensável a cada indivíduo, se inicia na família. Já o será menos quando, querendo compreendê-lo, nos confrontamos com a percepção do papel desta, sobretudo depois dele se ter iniciado. Ela própria nem sempre é entendida na sua verdadeira dimensão.

Vê-la como lugar de procriação, constituída por progenitores e descendentes, será provavelmente a tendência predominante. Tal entendimento, porém, é inaceitável por ser a negação da própria vida, quando esta prossegue após o nascimento. É, ainda, redutor por persistir na identificação da mãe, do pai e dos filhos, como referências fixas e exclusivas da geração que, ainda por cima, pode perfeitamente acontecer, também, fora da sua configuração convencional.

De facto a Família é uma instituição cultural, um conjunto de funções que se definem reciprocamente, independentes de quem as assume, e que asseguram a organização da personalidade de cada ser humano. E não é porque, no exercício dessas funções, o desempenho biológico parece prevalecente que ele é mais importante.

É depois de concluída a geração intra-uterina, nem ela estrita e exclusivamente fisiológica por se acompanhar de emoções, de investimento afectivo e de expectativas diversas, na pessoa da progenitora pelo menos, que a família mobiliza todos os seus recursos na globalidade das suas funções.

A primeira de entre estas, na ordem cronológica e na importância, por ser objectivamente incontornável, é a função materna. O recém-nascido é incapaz – e sê-lo-á por largos meses, até anos – de sobreviver pelos seus próprios meios. Nasce cedo demais para ser capaz de se alimentar a si próprio. Na escala dos seres vivos ocupa, aliás, o primeiro lugar nessa incapacidade. É o mais incompetente à nascença, o mais dependente durante mais tempo e só sobrevive porque, alguém,

respondendo a esse défice primordial congénito, o alimenta. É portanto a execução de uma função, por enquanto exclusivamente alimentar ou fisiológica mas mais tarde diversificada e complexa por se estender a outros domínios, que conferirá o estatuto de mãe a quem a realizar.

É certo que, por norma, quem cumpre tal função é a mesma pessoa que gerou quem dela beneficia. Só que, por si só, este facto não lhe confere aquele estatuto. O recém-nascido está gerado, mas não criado e a sua criação não só será longa, como dela dependerá a realização individual e a preservação social, fins últimos, os mais nobres e sublimes da vida. Daí a importância acrescida do seu desempenho, objectivamente o que lhe confere o estatuto de mãe. Beneficiar desta designação pelo simples facto de ter gerado é um abuso e, por mais difícil que seja aceitá-lo, deixará de ser mãe se não assumir tal função, passando a sê-lo quem fizer aquilo que tem que ser feito, por ser indispensável à vida do recém-nascido.

Mas retomemos essa incapacidade primordial congénita que faz este último depender de outrem para sobreviver. Seja ou não a progenitora, fixemo-nos, de seguida, em quem lhe garante a sobrevivência. Essa dependência vai implicar o estabelecimento de uma relação que pressuporá afecto, por parte desse outrem. Para a cria, porém, ela é exclusivamente fisiológica por ter que ser alimentar e corporal imediatamente a seguir, já que necessita, ainda, da prestação dos cuidados de higiene. A prová-lo, o facto de, nos primeiros meses, por norma, entre duas mamadas e duas fraldas secas, o bebé pouco mais fazer do que dormir.

Não sendo obrigatório, os actos necessariamente repetitivos de tal exercício são de uma maneira geral assumidos por uma mesma pessoa. Convém, aliás, que assim seja, já que este facto e o ambiente sensorial que o acompanha, do odor corporal próprio, de *vocalizose* de batimento cardíaco particulares, de imagem e movimento visuais na configuração olhos e boca, facilmente sorridentes, vão, à força de serem também repetidos, poder ser reconhecidos e antecipados por reacções do bebé, tanto mais gratificantes para o seu interlocutor, quanto mais estão associados ao reconfortante prazer daí decorrente. Esta relação, de base fisiológica, vai instituir um vínculo que é progressivamente afectivo e tornar cada vez mais mãe, precisamente esse outrem, tanto mais capaz de estar atento e disponível para o filho, como alguém esteve, pelo mesmo motivo e na altura própria, disponível para si.

Só pode dar quem recebeu e dará tanto mais e melhor quanto mais e melhor tenha recebido.

Daí que cada um confunda a sua própria origem com a mãe que, não o esqueçamos, só o é porque o filho, ao ser amamentado, ao ser objecto dos demais e necessários cuidados, lhe confere tal estatuto.

Este estatuto ganha-se, pois e antes de mais nada, com o exercício da amamentação. Seja ao seio ou ao biberão, pouco importa. Importante é a solenidade do ambiente que acompanha o acto que se quer calmo, envolvente no sentido próprio dos braços e do regaço maternos e no sentido figurado do aconchego que acaba por ser sentimento de protecção e de segurança. A respiração, o calor do contacto físico e o olhar que, assim, se treina acompanhado, mais cedo ou mais tarde, de sorrisos recíprocos, constituem, por certo, a experiência infantil mais gratificante que é dado viver a cada um. Atendamos às reminiscências que vão perdurar para todo o sempre e que nela foram estruturadas: o prazer do beijo, posteriormente, terá aí a sua origem pelo investimento sensorial que representou a mamada, à qual esteve, numa primeira fase, ligada a ingestão de leite e a consequente satisfação da fome e que depois, já sem leite, permaneceu fonte de prazer. E que dizer da gratificação, do abraço e do carinho que o acompanha pela vida fora, na relação entre as pessoas que se gostam? E o que significa, em português, a palavra seio que usamos para definir o envolvimento de que fruimos, em determinados contextos, de grupo, de família, de instituição ou outros, onde nos sentimos realmente bem, por sermos neles reconhecidos como parte integrante? Não é, por certo *a mama* desses contextos que leva a que utilizemos aquela palavra...

Do mesmo modo que a relação alimentar precoce, permanente e estruturada, desenvolve esse património afectivo e emocional, determinante para as relações futuras que se querem saudáveis, equilibradas e gratificantes para cada um, também cada um estrutura, com o mesmos atributos espera-se, a sua própria sexualidade a partir da estimulação da zona genito-anal propiciada pelo contacto carinhoso da mãe que cuida da higiene corporal do seu filho, desde a nascença e ao longo dos primeiros anos da vida. Por certo, a frequência e a qualidade desse gesto, a serenidade e a coerência com que é repetidamente executado estarão na base da sexualidade de uma personalidade organizada, afectivamente harmoniosa, de um futuro adulto capaz de amar e ser amado.

As implicações da interrupção intempestiva deste universo, conhecidas como angústia do oitavo mês, quando oportunidade falhada, ou profundamente traumatizantes como no *hospitalismo*, por exemplo, dizem que ele é de tal ordem profundo e fundamental

que representa uma segunda gestação, desta feita, porém, extra-uterina. A incapacidade de subsistência autónoma, após o parto, e a dependência que a sobrevivência impõe, como ficou referido, criam assim uma nova matriz. Se é verdade que antes do nascimento a vida foi assegurada ao feto pelo corpo da mãe biológica, através do cordão umbilical, não é menos verdade que, depois dele e nos primeiros anos de vida, continua a ser a mãe a assegurar a vida ao bebé. Cortado o fisiológico estabelece-se outro *cordão*, chame-se, seio ou colinho, pouco importa. A simbiose materno-infantil continua e se, a exclusivamente fisiológica foi interrompida ao fim dos nove meses, ao fim de quatro ou cinco anos é preciso senão renascer, pelo menos nascer definitivamente. E se é impensável não ser separado do corpo da progenitora na devida altura, mesmo sendo isso uma experiência dolorosa, necessariamente desagradável e até, por certo, traumática, não o é menos, agora, ser separado da mãe para crescer mentalmente e nascer para a sociedade.

Este nascimento, também ruptura ou, em todo o caso, separação mais ou menos lenta ou distanciamento progressivo relativamente à mãe, pode muito bem começar pela intervenção involuntária de um irmão mais novo que, pelo simples facto de ter nascido, mobiliza para si próprio a atenção e a função maternas até então exclusivamente ao seu dispor.

Este afastamento, não sendo o primeiro, porque aconteceu, obrigatoriamente, o do parto e pode ter sido já repetido na experiência do desmame, variável segundo o contexto sociocultural e as circunstâncias da vida familiar que o enquadram, antecipará um outro, esse sim, indispensável por ser o mais estruturante da personalidade da criança e dele depender o sucesso da sua socialização: aquele que resulta da mediação paterna e que faz desta, a função essencial de pai. E qual é então a função essencial de pai? Reincidiremos na desconsideração da sua função biológica de



progenitor o que, efectivamente, para aqui não conta. O que conta é que ele tem que ser, antes de mais, um terceiro protagonista de cuja acção a criança se aperceba. Antes de mais e como aconteceu no caso de haver irmão mais novo, que seja identificado como obstáculo ao acesso livre e sem entraves à pessoa da mãe que, como tal e face às experiências passadas, está, também, perfeitamente identificada.

Esta descoberta tem, desde logo, um benefício: as frustrações, que também as havia, sentidas na relação com a mãe, passam a ter um culpado, ou em todo o caso um responsável. A não satisfação de alguns desejos não se deve à *maldade* da mãe que, desculpada, passa assim a ser ainda mais amorosa. Num segundo tempo, e com a confirmação que, sim senhor, afinal a mãe também pode ser má, a presença do pai pode ser refúgio alternativo, o que é frequentemente explorado pela criança em busca da satisfação dos seus interesses egocêntricos e não necessariamente com os melhores resultados.

A primeira situação evidencia o interdito e a proibição, como funções de pai. A segunda abre-lhe a porta como papel de aliado. Uma e outra antecipam regras e leis mas também a possibilidade de entendimento e de aliança. As duas justificam-se e reforçam-se mutuamente: não é possível proibir tudo e sempre. As possibilidades de conciliação são tanto mais compreensíveis quanto melhor se entender a existência de regras, deste modo, reciprocamente, mais fáceis de aceitar.

Isto é ainda mais facilmente perceptível se considerarmos, em simultâneo com esse exercício da função de pai, o estabelecimento de um modelo implícito à autoridade. Quem proíbe manda e quem manda pode. A própria estatura e força físicas acabarão por ser vistas não só como ameaça, mas também como segurança protectora e, daqui, como referência de identidade para o filho e como alvo de sedução para a filha, o que equivale, neste último caso e por inerência, ao reforço da sua própria identificação feminina à mãe. É esta configuração triangular que define o lugar de cada um e a respectiva identidade face aos outros dois que prepara a própria criança para a sociedade. Serve de modelo para nela se estabelecer, em definitivo e face ao seu semelhante, logo que cresça fisicamente, estructure a inteligência, ultrapasse a adolescência e atinja a maturidade adequada.

Por isso, com a proibição do acesso pleno à mãe e a aceitação correspondente da sua perda, se ganha necessariamente em autonomia, como se ganhou com a saída da matriz uterina, com o desmame e com a dispensa daquela em favor do irmão mais novo, se tiver sido o caso.

A aceitação, mais ou menos conflituosa, conseqüente a cada uma dessas perdas, representa sempre a

passagem a uma fase superior da evolução psíquica ou mental, já que, em seu lugar, outros recursos se instalam, designadamente motores, intelectuais e de representação simbólica das emoções e dos afectos vividos nas experiências precoces. Assim se entende a organização do pensamento, a evolução do raciocínio e a estruturação de competências expressivas que, treinadas em grupo de iguais, já fora da família, na escola e na sociedade constituem a linguagem, verbal e gestual e os seus respectivos suportes gráficos, cromáticos ou sonoros, permitem actividades lúdicas, aprendizagens técnicas, teóricas e práticas e, constituindo a criatividade, asseguram competências também para o afecto, o trabalho e o lazer, estruturas fundamentais na socialização de cada indivíduo.

Ao invés, a não-aceitação plena dessas perdas, perturbações no exercício das funções que as promovam ou incidentes na dinâmica evolutiva entre uma fase e a seguinte comprometerão sempre o perfil do indivíduo e condicionarão a sua participação na sociedade que, em caso algum, lhe pode ser negada, como não lhe pode ser negado o direito à vida. Vai de si considerarmos, então, não só as atribuições biológicas ou fisiológicas de uma gestação ou de um parto problemático como situação de risco. Risco é também a desordem ou a negligência no exercício das funções parentais atrás descritas. No primeiro caso, situaremos as anomalias genéticas, a paralisia cerebral e as demais deficiências congénitas.

No segundo situaremos a origem dos comportamentos inadaptados. Ambos, isolados ou associados com níveis de prevalência variável, serão sempre condicionantes de um desenvolvimento individual que, em função das demais circunstâncias familiares e sociais que o acompanhem ao longo da vida, comprometerão, em maior ou menor grau, a sua participação social. É possível, assim, situar no contexto da execução das funções parentais determinantes da família, circunstâncias de risco para a evolução harmoniosa e estruturada da criança e do jovem.

Cronologicamente, localizá-los, desde logo, na perturbação emocional da grávida, seja porque motivo for, o factor de um primeiro trauma que poderá, mais tarde, manifestar-se, eventualmente, num quadro de hiperactividade da criança. Do mesmo modo que maus hábitos alimentares ou consumos tóxicos, de tabaco, álcool ou outras drogas, terão influência nefasta, como prova o síndrome fetal alcoólico, por exemplo, assim também, a intranquilidade, a ansiedade da gestante ou situações de angústia e de agressões psicológicas de que seja alvo nessa altura, serão prejudiciais ao equilíbrio e à estabilidade emocional do futuro bebé que terá tendência a apresentar-se agitado. A reacção menos cuidada, por falta de esclarecimento, de disponibilidade ou negligência da mãe, à manifestação

dos primeiros sinais de tais perturbações, comprometendo as bases da personalidade, comprometerão, em definitivo, o indivíduo social. Além disso, o primeiro ano de vida, que já vimos não dispensa a mãe, pode ter episódios de risco. Para além das decorrentes do inadequado exercício das funções constituintes da maternagem, as consequências psicológicas de hospitalizações ou de intervenções cirúrgicas também não são negligenciáveis. No essencial, o risco acentua-se a partir do momento em que a relação já esteja estabelecida e seja, por qualquer motivo, interrompida. Aliás, as consequências dessa separação serão tanto mais graves, quando mais gratificante a relação tiver sido e a falta de autonomia seja ainda considerável. Situaríamos as separações, entre a mãe e o bebé, ocorridas no segundo semestre do primeiro ano e no primeiro do segundo, como as mais comprometedoras para o desenvolvimento psicológico de uma criança e tanto mais comprometedoras, quanto elas forem longas ou irreversíveis. Ao longo do segundo ano, mesmo que nada disso tenha acontecido, atenção ao nascimento de um irmão (ou irmã, tanto faz). Tal acontecimento, só por si, não é um perigo. Perigosa poderá vir a ser a atitude incorrecta da mãe e dos mais próximos e as consequências da incompreensão de certos sinais reactivos manifestados pelo seu filho. Quaisquer alterações na relação estabelecida, em resposta a esses mesmos sinais, por exemplo, podem ser o início de um círculo vicioso perseguidor-perseguido que acabará irremediavelmente em inadaptação por rejeição. Os quatro ou cinco anos de idade esperam do pai a assumpção plena do seu papel. O risco da sua ausência, da sua negligência, ou das suas intervenções desajustadas, comprometendo-se, antes de mais, como modelo, comprometem não só a disponibilidade para aceitar as regras e a autoridade, como podem até, pôr em causa, a opção pela própria identidade sexual de seu filho ou sua filha. Em todo o caso, a estrutura de personalidade daí resultante, assente nos modelos de identidade feminina e masculina, propostos pela mãe e pelo pai, será aquela que se vai reanimar e mobilizar na adolescência, e que novas competências físicas, fisiológicas e intelectuais potenciarão. Aí se comprovará o equilíbrio ou a falta dele, que a maturidade revelará nos comportamentos psico-afectivos e sociais, que farão dele um indivíduo adaptado ou não.

#### Situações de Risco

Com a evolução da compreensão da infância e da juventude enquanto processos consecutivos ditos normais, também a psicologia evoluiu no entendimento e na explicação das anomalias, dos atrasos ou dos desvios verificados nos indivíduos que, por qualquer dessas situações, isoladas ou associadas,

vêm comprometida a sua acessibilidade plena à integração social.

Assim, para ordenar e questionar fenómenos psíquicos próprios, a fim de reajustarmos hipóteses de trabalho, senão originais, pelo menos novas, tanto quanto possível úteis para os interessados mais do que *verdadeiras* para os técnicos, recorreremos à Psicopatologia Infantil e Juvenil para melhor os compreendermos e descrevermos, já que, tal como esta ciência, também nós recusamos o julgamento ou qualquer tipo de avaliação moral sobre pessoas, sejam quais forem as suas características individuais.

Desde logo e na linha daquilo que mais atrás ficou exposto, não aceitamos reduzir a génese das condutas e dos comportamento inadaptados aos seus suportes biológicos. Não negamos a carga genética ou as incidências biológicas do processo gerativo mal sucedido ou mal concluído. Continuamos a privilegiar a relação, visto a variabilidade das condutas individuais dependerem simultaneamente das estruturas biológicas e das experiências interpessoais, mas serem estas que determinam o grau e o índice de sociabilidade do ser humano.

A aceitação e o respeito pela vida de quem nasce, que se encontram consagrados em toda a sociedade, pressupõem, também, a aceitação e o respeito pelas características próprias a essa mesma vida, que não é só fisiológica, mas é também mental, emocional, afectiva, social... Nenhum indivíduo é redutível a um desses aspectos, seja ele qual for. Cada ser humano é único, total e global: único, porque irrepetível; total porque resultante das partes e da sua história singular; global, porque só é compreensível enquanto conjunto de características próprias.

Entre estas, não custa identificar e perceber a vertente neuropsicológica própria de uma paralisia cerebral, congénita ou acidental, da alteração cromossomática, determinante da síndrome de *Down* ou Trissomia 21, ou de outra anomalia genética qualquer. Já será mais difícil perceber, com clareza, os efeitos dessas características na forma como os seus portadores foram recebidos à nascença e qual o seu impacto nas relações familiares bem mais atrás descritas e no indivíduo que daí resultou aos olhos da sociedade.

Do mesmo modo se nos afigura ainda pouco relevante, para esta, a consideração sobre a influência do comportamento parental negligente ou mal tratante, no exercício das ditas funções, e dos seus nefastos efeitos no desenvolvimento de personalidades que acabam inadaptadas e socialmente marginalizadas. Caso contrário o edifício jurídico-penal teria certamente outra configuração e outros resultados na responsabilização de pais não estruturantes.

Em todo o caso, contextualizado o assunto, não nos esquivamos a dar dele uma descrição, na esperança



da sua melhor compreensão frequentemente comprometida pela complexidade dos factores que o determinam e das abordagens que tem suscitado. No caso da deficiência mental, convém desde já referir, antes de mais, que ela é, historicamente, uma construção pedagógica. Os seus limites, os limites da debilidade, são determinados a partir dos testes de inteligência. Trata-se então de uma construção dos psicólogos e não de uma descoberta. Os critérios de tal construção são sociológicos: é a sociedade, em função dos seus próprios índices de desenvolvimento cultural e técnico que avalia o nível dos indivíduos que a constituem, designadamente das crianças e jovens, aos quais impõe uma determinada formação. A primeira consequência é a mobilidade dos limites. Em função da evolução social, das modificações sócio-culturais e socio-pedagógicas, considerar-se-á, ou não, a debilidade mental como uma deficiência que pode ou não sê-lo se as circunstâncias forem alteradas ou diferentes. Na impossibilidade de a definir, desse ponto de vista, como síndrome, uma segunda implicação na leva a considerá-la, obrigatoriamente, a um segundo nível: ao das causas etiológicas e dos consequentes "retratos psicológicos".

Então, para além dos critérios sócio-pedagógicos a debilidade mental compreende ainda traços de síndromes, variáveis de uma etiologia para outra. Se englobarmos défice de origem biológica, hereditária ou lesiva e défice não biológico, podemos considerar a debilidade mental como insuficiência intelectual de origem biológica, hereditária ou resultante de acidente precoce, irreversível, compatível com aprendizagens básicas, mas que não permite atingir o mínimo exigido pela Escola.

Esta perspectiva diferencia os factores exógenos, relativos à sociologia das condições e os endógenos próprios das incapacidades biológicas ou de encefalopatias. Sujeita-se, porém, à crítica de considerar a deficiência mental como estática e irreversível, já que, em patologia, será sempre admissível que o défice se acompanhe de uma mudança qualitativa e que uma nova estrutura de conjunto tenha um novo significado. Por isso, do ponto de vista do desenvolvimento, perceber o funcionamento do pensamento, significa seguir a elaboração das suas normas de construção, já que, estabelecer índices ou sinais de um raciocínio anormal implica não só a abordagem da sua estrutura acabada, mas também a sua própria dinâmica. O raciocínio deficitário, na sua construção dinâmica, segue com atraso e fixações precoces o mesmo processo evolutivo do normal, sem nunca atingir, como este, o equilíbrio definitivo. Nesta perspectiva, há deficiência quando há perturbações na ordem e no ritmo das aquisições.

Assim, à noção estática e irreversível do ponto de vista social dos limites da debilidade, opõem-se as noções de velocidade de desenvolvimento, cadência ou mobilidade. Nesta perspectiva, a deficiência mental seria uma construção inacabada.

Mas não basta, na abordagem daquela, constatar a *inoperatividade* de um certo nível de desenvolvimento, quando supostamente deveria estar ultrapassado. É ainda necessário verificar quais os princípios de mobilidade e de adaptabilidade revelados não apenas nas relações do sujeito com os objectos do seu conhecimento, mas também a dimensão emocional que, através de fixações, flutuações, regressões e evoluções momentâneas ou duráveis, dá significado à sua própria forma de organização mental. Aproximamo-nos, assim, de um ponto de vista multidimensional que considera a deficiência mental como desarmonia evolutiva, onde o relacional e o encefálico desempenham papéis próprios, complementares e inseparáveis um do outro, numa mesma unidade, originalidade e globalidade. Tais considerações, aplicam-se ainda com mais pertinência à doença mental, doença psicológica, original e especificamente humana, de construção progressivamente elaborada ao longo da história individual, função das primitivas e fundamentais relações interpessoais. Reconheceremos, aqui, uma dimensão individual, relativamente às relações interpessoais; uma dimensão temporal, relativa à história do indivíduo; uma dimensão dinâmica interna dos conflitos que incompatibilizou estruturas da personalidade. Teremos, assim, que encarar cada pessoa, enquanto actor da sua própria experiência, construindo-se, mesmo na sua doença ou na sua deficiência, como forma de equilíbrio ou modo de adaptação que exige, em todas as circunstâncias lugar assegurado na comunidade.

Entendidos numa perspectiva única, unitária e global, actores da sua história individual construída segundo dinâmica própria, cada indivíduo portador de deficiência ou de perturbação mental, justifica uma estratégia que, podendo ser mais ou menos irrepitível, como aliás a dos demais cidadãos, é nada mais nada menos o seu próprio lugar na sociedade.



Se a miséria dos nossos pobres não é causada pelas leis da natureza, mas pelas nossas instituições, grande é a nossa culpa.

*Charles Darwin*

A pobreza infantil é um flagelo social que tem vindo a comprometer seriamente o designio de uma sociedade que proclama o bem-estar social.

Um estudo recente da UNICEF (Pobreza Infantil nos Países Ricos 2005) afirma que a situação das crianças "parece ter-se deteriorado ao longo da última década". Esta afirmação é fundamentada em números esclarecedores: a percentagem de crianças pobres no mundo desenvolvido aumentou em 17 dos 24 países da OCDE para os quais existem dados. Este aumento corresponde um número que envergonha: 19% das crianças em risco de pobreza.

Em Portugal os dados mais recentes recolhidos pelo Inquérito às Condições de Vida e Rendimento realizado em 2007, junto de famílias portuguesas, indicavam que a taxa de risco de pobreza dos indivíduos dos 0 aos 17 anos era de 21%.

O IAC Projecto Rua tem mantido ao longo dos anos uma relação de grande proximidade com o fenómeno da pobreza infantil. A sua complexidade é uma fonte inesgotável de desafios. A sua análise e compreensão exigem de todos nós um esforço permanente. Ao longo destes anos temos vindo a assistir a mudanças significativas na forma como a pobreza é vista, sentida e vivida na sociedade.

E não é necessário recuar ao tempo em que uma sardinha era dividida em três. Há alguns anos atrás era frequente, observarmos crianças com aspecto empobrecido, descalças, sujas, deambulando e dormindo pelas ruas de Lisboa, em carros abandonados, prédios devolutos, sob as grelhas do metro da Praça da Figueira ou Rossio. (Sobre)viviam de pequenos furtos, venda de pensos e de outros expedientes. Fugiam de bairros de madeira e zinco, situados às portas de Lisboa, atraídos pelas luzes da cidade.

Mais tarde vieram reformas e acontecimentos que mudaram a face mais exposta da pobreza. Políticas sociais, para a Infância e Juventude, urbanísticas, vieram conferir maior determinação no combate à pobreza e à exclusão.

A reabilitação urbana por exemplo, transformou os antigos bairros de lata em grandes condomínios fechados de gente excluída. É justo reconhecer que esta solução ofereceu mais respeito e dignidade às pessoas mais carenciadas. É inegável que são esteticamente mais agradáveis que os velhos bairros de barracas. A pobreza passou a ter um local onde viver e onde se esconder. Não nos incomoda tanto porque "olhos que não vêem, coração que não sente". Normalmente acabamos por

vê-los (preferencialmente do sofá da nossa casa) nos noticiários nacionais, quando surgem os já habituais tumultos e conflitos raciais.

A criança de trajes sujos e gastos foi substituída por outra que disfarça a pobreza em que vive com roupa e ténis de marca, numa tentativa de construir uma identidade que lhes devolva respeito e atenção. Surge despojada de afectos e valores e a pobreza em que vive tende a diminuir, comprometendo o seu futuro.

Continua a ser uma criança pobre, mas sofisticada: conhece como ninguém o último jogo da *playstation* tal como qualquer homem de negócios que se preze, também ela tem um ou mais telemóveis.

Mais ou menos suja, sofisticada ou nem por isso, lá continuamos nós a observá-las a vaguear pelas ruas de Lisboa, muitas vezes sem qualquer tipo de supervisão adulta. Quando existe, é garantida por adultos sem escrúpulos.

A título de exemplo refiram-se as crianças que acompanham adultos (mães biológicas ou "mães emprestadas") junto a semáforos, nas ruas, a vender pensos ou simplesmente estender a mão. A prática deste tipo de mendicidade tem imediatamente dois efeitos: maior rentabilidade para os prevaricadores – porque uma criança a chorar comove mais facilmente um adulto - e maior risco para a criança, por comprometer seriamente o desenvolvimento físico, psíquico e emocional da criança vítima desta forma de exploração. Iguamente problemático é o facto de servir de referência para uma personalidade em formação, que crescerá com a ideia que este tipo de conduta é normal, inviabilizando desta forma o quebrar deste ciclo de pobreza. Trata-se normalmente de uma pobreza itinerante e sazonal – vulgarmente associada a grupos da Europa de Leste, difícil de acompanhar numa Europa sem fronteiras.

A mais velha profissão do mundo também surge neste contexto com outro enquadramento. A forte mediatização de processos-crime relativos a casos de pedofilia, para além de inquietar a opinião pública, levou à produção de leis que punem mais severamente o recurso à prostituição de menores, obrigando os seus protagonistas a rever os locais de encontro e de prática (já não são necessariamente os tradicionais) e meios de comunicação utilizados (recurso ao telemóvel e à internet). O problema não deixou de existir, ganhou outra mobilidade e nova aparência (bem mais discreta). Não podemos desmentir os números porque o que

sentimos é que os números da vergonha não têm diminuído. Existem novas formas de pobreza que exigem maior atenção e reflexão.

"Não se pode pensar bem, amar bem, dormir bem, quando não se jantou bem." (*Virginia Woolf*)

As crianças que crescem na pobreza vêm dificultada a hipótese de atingir o seu pleno potencial e participar activamente (positivamente) na vida da sociedade. Estudos apontam para uma estreita correlação entre o crescimento na pobreza e a probabilidade de insucesso escolar, problemas de saúde, gravidez na adolescência, toxicod dependência, comportamento criminoso e anti-social, desemprego e dependência a longo prazo dos esquemas de protecção social.

Uma criança que é insuficientemente e/ou deficientemente alimentada vê o seu desenvolvimento cognitivo comprometido. O insucesso escolar acaba por se tornar numa fatalidade anunciada. A criança reprova um ano, dois anos, até que a paciência se esgota e acaba por abandonar a escola. Se acrescentarmos a este cenário uma deficiente alimentação afectiva, temos os naturais problemas na escola. Entre diagnósticos de hiperactividade e *malcriadice* surgem as repreensões,

castigos, suspensões e as almejadas expulsões. Com baixas qualificações, afiguram-se poucos cenários possíveis: hipótese nº 1: trabalho precário, mal pago, mas digno; hipótese nº 2: "trabalho" marginal (tráfico de droga por exemplo) que lhe confere estatuto e dinheiro em abundância nos bolsos; hipótese nº 3: Rendimento Social Garantido *ad eternum*.

A Convenção dos Direitos da Criança das Nações Unidas vincula os Governos aderentes a responsabilidades no garante de *um nível de vida suficiente, de forma a permitir o seu desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral e social* (artigo 27º). A convenção não isenta de responsabilidades as famílias e das pessoas que detém a guarda da criança.

Estamos na presença de um problema que não é de alguns; é de todos nós. Estamos todos no mesmo barco e cada um deverá contribuir da melhor forma que sabe e pode para que este chegue a bom porto.

Se fizermos *jus à* expressão que afirma que as crianças são os Homens de amanhã, percebemos que as coisas não podem estar bem e que temos fortes razões para nos preocupar. Se quisermos perspectivar o nosso futuro, temos que olhar para a forma como tratamos das nossas crianças.

## A palavra da criança

### Relevância jurídica

António Clemente Pinto<sup>1</sup>  
antonio.m.pinto@mpublico.org.pt

No momento em que as figuras e institutos de uma sociedade estão colocadas em crise pela conjuntura inerente ao próprio tecido social a tendência imediata tem sido – infelizmente – a de fazer absorver a criança ou o jovem pelos próprios problemas em que se vê envolvida. Se o mundo dos adultos se assume com um contorno disfuncional, a solução para as crianças é, quase sempre, encontrada através do lado mais óbvio, a saber: o tecido social cria um mecanismo de arrastamento para a criança e "obriga-a" a submergir na rede institucional dos apoios sociais. Destes, beneficiam os adultos que têm crianças a cargo e só indirectamente estas últimas.

Na verdade, a instituição familiar, outrora suporte de protecção para os seus membros, tem vindo a ser alvo de ataques, provocações e imposições oriundas da própria sociedade. São as faltas de condições sócio-económicas.

Produzido pelo Centro de Pesquisa Innocenti da UNICEF em Florença, com base nos melhores dados disponíveis nos 21 países da OCDE, o relatório - *Report Card 7-*

mede e compara o bem-estar da criança, utilizando seis dimensões: bem-estar material, saúde e segurança, educação, relacionamento com a família e os pares, comportamentos e riscos, e a noção subjectiva de bem-estar dos próprios jovens, que permitem traçar um quadro geral sobre o bem-estar da criança.

Este estudo inovador revela que em todos os países ricos há melhorias a fazer relativamente ao bem-estar das crianças e jovens.

*"A criança gozará de protecção especial e deverão ser-lhe dadas oportunidades e facilidades através da lei e outros meios para o seu desenvolvimento psíquico, mental, espiritual e social num ambiente saudável e normal e em condições de liberdade e dignidade. Na elaboração das leis com este propósito, o superior interesse da criança constituirá a preocupação fundamental."*

<sup>1</sup> Magistrado do Ministério Público

Este é a base de todo o sistema concebido na Declaração dos Direitos da Criança de 1959 – cfr. . Princípios II e VI da Declaração.

Veja-se, igualmente o que a propósito se dispõe no princípio segundo do Anexo à Recomendação n.º R (84) 4 sobre as responsabilidades parentais (adoptada pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa em 28 de Setembro de 1984), bem como dos artigos 9.º, n.ºs 1 e 3, da Convenção Sobre os Direitos da Criança, assinada em Nova Iorque a 26/01/1990, e do artigo 4º, al. a), da Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo (aprovada pela Lei n.º 147/99, de 14 de Setembro, alterada pela Lei n.º 31/2003, de 22 de Agosto), aplicável aos processos tutelares cíveis, por força do artigo 147º-A da QTM e do no texto do Código Civil após a entrada em vigor da Lei 61/2008, de 31/10.

Que melhor oportunidade poderá ser concedida à criança ou ao jovem que dar-lhe o direito não só a ser ouvido, como a relevar a sua opinião em todas as acções judiciais susceptíveis de o afectar.

Ouvir as crianças, independentemente da sua idade, no âmbito dos processos judiciais é o sentido que têm apontado deliberações recentes do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos.

De facto, vem sendo exponencial o incremento atribuído pelas instâncias decisórias à palavra da criança. Os vários ordenamentos jurídicos – e o caso português não é excepção – há muito que assumiram, no papel, a possibilidade de se ter em conta a “opinião” da criança ou do jovem.

A Convenção sobre os Direitos da Criança veio reforçar este direito da criança, no seu artº 12º ao estabelecer que deve ser garantido à criança com capacidade de discernimento o direito de exprimir livremente a sua opinião sobre as questões que lhe respeitem, sendo devidamente tomadas em consideração as opiniões da criança, de acordo com a sua idade e maturidade. Tem sido nesse sentido a melhor jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, que vem interpretando o direito da criança a ser ouvida, sem qualquer limite de idade, desde que revele capacidade de manifestar a sua opinião e a sua vontade.

A questão deve colocar-se, então, não na existência ou não do “direito de ouvir a criança” mas na “obrigação de ouvir a criança”. Ou seja, assumir claramente a evolução, aceitando e reconhecendo à criança a existência de um “direito a ser ouvida”.

Disso é exemplo a recente alteração ao Código Civil Português protagonizada pela chamada “Nova lei do divórcio” – L 61/2008, de 31 de Outubro – quando estabelece ao tribunal a obrigatoriedade de audição do filho, antes de ser proferida a decisão (cfr. n.º 3 do art.º 1901.º do Código Civil). E tal foi a relevância atribuída à opinião do filho (menor, entenda-se) que foi eliminado do texto legislativo a restrição à idade mínima de 14 anos para poder ser ouvido o menor.

No mesmo sentido deverá vir a ser definida a importância da opinião do jovem na definição da regulamentação da nova figura jurídica do “apadrinhamento civil” – cfr. Proposta de Lei 253/X, art.º 10.º, n.º 1, alínea f), 18.º, n.º 1, alínea a).

Por fim, refira-se o caso da regulamentação comunitária. A audição da criança num outro Estado-membro pode ser efectuada segundo as regras previstas no Regulamento (CE) n.º 1206/2001 do Conselho, de 28 de Maio de 2001.

Também aqui, e por maioria de razão, se atribui à matéria da audição do menor uma muito particular importância ao estabelecer como requisito para o reconhecimento de uma decisão de um Estado membro da União Europeia por um tribunal de outro estado o facto de este ter respeitado o direito de audição da criança. É o que se dispõe em alínea b) do n.º 2 do art.º 23.º da Convenção de Haia de 1996, relativa à competência, à lei aplicável, ao reconhecimento, à execução e à cooperação em matéria de responsabilidade parental e de medidas de protecção das crianças.

Num dos últimos textos legislativos produzidos pelo CE – Regulamento (CE) n.º 2201/2003 de 27 de Novembro, relativo à competência, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria matrimonial e em matéria de responsabilidade parental -, definiu-se que “A audição da criança desempenha um papel importante na aplicação do presente regulamento (...)”.

Vemos, desta forma, como é cada vez mais considerada a opinião da criança para a resolução das questões que lhe dizem respeito ou que sejam susceptíveis de a afectar, independentemente de ser questionável o nível deficitários de preparação para o efeito que os técnicos – Magistrados – ainda possuem.

A criança ou o jovem devem ser, de facto, a centralidade da nova abordagem a problemática da família. Se o agregado familiar, necessariamente composto por adultos não foi educado para assumir uma postura sensível à dinâmica familiar e a todos os problemas que a ela podem advir, se não foi educado para tal não consegue assumir o comportamento adequado a dignificar os que estão à sua volta. É mais prático, mais confortável, mais cómodo refugiar-se nos caminhos traçados pelo Estado para a alegada protecção da família. Assume a vida no limiar da sobrevivência levando consigo, para tal desígnio, todo um conjunto de seres que gravitam ao seu entorno.

Obviamente que deverá ser a partir da criança e com ela, enquanto ser em formação, ainda desprovido de grande parte dos deformados esquemas mentais dos adultos, que deverá ser iniciado o percurso de crescimento saudável a que estas têm direito.

Por isso, “ouvir” as crianças, não é só um direito destas mas um DEVER dos adultos.

Aqui assumem um papel primordial, nesta matéria, as instâncias judiciais.

# Contributos da Intervenção Precoce

para as crianças em risco ambiental

Ana Maria Serrano<sup>1</sup>  
serrano@iecuminho.pt

De acordo com Meisels e Shonkoff (2000) “A Intervenção Precoce (IP) consiste num conjunto de serviços multidisciplinares, prestados a crianças dos 0-5 anos, de forma a promover saúde e bem-estar, reforçar competências emergentes, minimizar atrasos no desenvolvimento, remediar disfunções, prevenir deterioração funcional e promover capacidades parentais adaptativas e funcionamento familiar em geral” (p. XVI). Os serviços e políticas de IP destinam-se a três grupos de crianças: crianças com problemáticas estabelecidas (ex.: paralisia cerebral, síndrome de Down, etc.), crianças com atraso de desenvolvimento e crianças que apresentam factores de risco de desenvolvimento. Os serviços providenciados a crianças de risco ambiental, reflectem uma estratégia de prevenção primária que tem como objectivo reduzir o número de crianças que, só tardiamente poderiam ser identificadas como crianças com atraso de desenvolvimento. Os serviços providenciados a crianças com atraso de desenvolvimento ou condições estabelecidas, articulam uma estratégia de prevenção secundária, cujo objectivo é reduzir o grau de severidade dos resultados de desenvolvimento das problemáticas identificadas. A elegibilidade para serviços de IP na categoria de atraso de desenvolvimento, recomenda-se que seja baseada em opinião clínica proveniente de cinco fontes de informação: relato dos pais, observação pais -criança, nos seus contextos do quotidiano, estado de saúde da criança e elementos formais de avaliação. A elegibilidade para serviços de IP na categoria de risco estabelecido, destina-se a crianças que apresentem um diagnóstico relacionado com as seguintes situações problemáticas:

1. alterações genéticas/anomalias cromossómicas;
2. erros inatos do metabolismo;
3. problemas neurológicos;
4. malformações congénitas;
5. problemas sensoriais;
6. doença médica crónica;
7. exposição tóxica severa;
8. doenças infecciosas graves (Benn, 1993).

A elegibilidade para serviços de IP na categoria de risco, destina-se a famílias que apresentem dois ou mais factores de risco (biológico ou ambiental), factores esses que podem interferir com os cuidados, a saúde ou o desenvolvimento da criança. Os factores de risco são identificados a partir de uma lista específica de factores pré-natais, peri-natais, pós-natais, demográficos e familiares perfeitamente identificados na

literatura científica da área (Shonkoff & Meisels, 2000, Guralnick, 1999, Dunst 1996,1995; Benn, 1991; Cicchetti & Toth, 1987; Sameroff, 1989; Siegel, 1985). Assim, existem critérios claramente definidos das famílias e crianças que devem ser alvo de serviços de apoio em IP. Sabemos também, da investigação, que as crianças de risco ambiental, que por decisões políticas e económicas, ficam sem os apoios de IP, apesar de nascerem intactas do ponto de vista do desenvolvimento, apresentam atrasos significativos ao fim de um ano de vida numa ou mais áreas do desenvolvimento (Werner, 1985; Sameroff, Seifer, Barocas, Zax, & Greenspan, 1987; Gabarino, 1982; Dunst, 1994, 1995). Sabemos e a investigação tem-no comprovado, que a influência dos factores de risco tem um efeito cumulativo cuja influência negativa só se faz sentir quando há mais do que dois factores de risco presentes (Dunst, 1994, 1995). Deste modo, a questão da elegibilidade constitui um ponto crítico de qualquer legislação de IP. O Despacho Conjunto 819/99, de 19 de Outubro de 1999, ainda em vigor no nosso país, inclui nos critérios de elegibilidade as crianças de risco ambiental, possibilitando assim o seu acesso a serviços providenciados por equipas pluridisciplinares e articuladas de IP. Este Despacho encontra-se numa fase de revisão, e brevemente sairá nova legislação. A preocupação de todos quantos estão envolvidos nesta área tem sido grande no que concerne aos critérios de elegibilidade para a IP da referida lei. Os responsáveis políticos manifestaram intenções de reduzir a elegibilidade de serviços de IP a crianças com Necessidades Educativas Especiais (NEE), a partir de critérios de elegibilidade baseados na CIF (Classificação Internacional da Funcionalidade): deficiências ou incapacidades permanentes de qualquer estrutura ou função do corpo. Reduzir a elegibilidade de serviços apenas a crianças com “deficiências ou incapacidades permanentes de qualquer estrutura ou função do corpo” é restringir a IP a um grupo de crianças que nesta faixa etária é reduzidíssimo, excluindo um grande número de crianças que iriam beneficiar da IP. Por outro lado, a CIF não tem como objectivo a definição de critérios de elegibilidade, baseados no diagnóstico e na incapacidade, mas é antes um instrumento de classificação da criança com NEE, com base nas suas características funcionais, definidas pela componente de actividade/participação.

<sup>1</sup>. Instituto de Estudos da Criança da Universidade do Minho.

Houve pois, na sequência destas intenções políticas de mudança, um enorme debate público em torno desta matéria, quer através da comunicação social, quer através de debates e reuniões na Assembleia da República e de uma petição de pais apresentada na Assembleia da República.

A conceptualização contemporânea dos serviços e práticas de IP, assenta numa perspectiva sistémica, ecológica e centrada na família. Assim sendo, o foco de atenção nas práticas tradicionais deixou de ser exclusivamente centrado na criança, para passar a ser centrado na criança e sua família. Esta focagem alargada sobre qual deve ser o alvo de intervenção em IP, é um processo contínuo pela descoberta de importantes variáveis que influenciam o desenvolvimento da criança. O enquadramento conceptual de desenvolvimento sobre o qual assenta a IP, inclui a compreensão dos padrões de interacção familiar, tais como as transacções pais -criança, as experiências proporcionadas às crianças pela família bem como a salvaguarda das suas condições de saúde e segurança e da influência destes sobre o desenvolvimento (Guralnick, 2005). As crianças com NEE ou em risco e suas famílias apresentam um conjunto alargado de elementos causadores de stress que perturbam as interacções familiares. Assim, um papel importante da IP será o de identificar os elementos de *stress* que podem perturbar o funcionamento óptimo das interacções familiares servindo de orientação para o processo de intervenção. Muitas vezes as famílias terão de reconsiderar objectivos a curto e longo prazo que respeitam aos papéis parentais e de desenvolvimento e crescimento da criança, pois, caso contrário, como nos diz a investigação, poderão vir a evidenciar o que comumente é designado por stress interpessoal (Guralnick, 2005). É evidente que cada um destes elementos de *stress* pode facilmente impedi-las de organizar um ambiente óptimo que seja promotor do desenvolvimento para o seu filho/a. Neste sentido, o papel da IP é o de trabalhar com as famílias para as ajudar a responder às suas necessidades de informação, a providenciar apoios e serviços, a ajudar a minimizar o stress interpessoal, a ajudar a lidar com as questões financeiras e de recursos que podem perturbar o seu funcionamento, tornando-as assim mais competentes e fazendo com que se sintam mais confiantes nos seus papéis parentais. Quando estes resultados são alcançados fruto da IP, conseguimos atingir os objectivos pretendidos, ou seja maximizar o potencial das crianças e suas famílias. Contudo de acordo com Guralnick (2005a), embora extraordinariamente complexo, o desafio que se nos coloca é o de fazer tudo isto bem feito.

O atendimento a famílias pobres insere-se nos critérios de elegibilidade de risco ambiental até aqui referidos,

mas apesar de não podermos considerar a pobreza como um critério único, sabemos que infelizmente ela se encontra associada a um conjunto de factores de risco que conduzem as crianças que se desenvolvem nesses meios a uma vulnerabilidade à qual não podemos ser indiferentes, sobretudo se soubermos do ponto de vista científico e empírico que a intervenção faz a diferença. Também sabemos que as crianças que vivem no limiar da pobreza, são infelizmente, cada vez mais uma maioria, nas sociedades individualistas e liberais em que vivemos (Fernando Nobre, 2007).

O desenvolvimento da criança é fruto da interacção com os seus contextos de vida, existindo uma relação bidireccional das transacções entre criança e ambiente, pelo que intervir na situações de risco ambiental, é promover a prevenção. Ao excluirmos do apoio as crianças de risco ambiental, excluimos a vertente essencial e preventiva da IP, na medida em que excluimos as crianças que, apesar de não apresentarem ainda atraso de desenvolvimento, estão expostas a factores de risco. A investigação comprova inequivocamente que a exposição a esses factores de risco faz com que essas crianças tenham uma grande probabilidade de virem a apresentar problemas futuros. Deste modo a definição clara de critérios de elegibilidade que permitam seleccionar adequadamente as crianças em risco é crucial nas boas práticas em IP.

A IP deixou de ser um serviço centrado no apoio às dificuldades específicas da criança e passou a ser pensada com a conjugação de saberes, acerca das influências mútuas biopsicossociais e ecológicas envolventes. O objectivo fundamental da IP é o de capacitar as famílias e otimizar os seus padrões de interacção (Guralnick, 1998). Resumindo, em IP, não se fazem apenas terapias específicas voltadas para as especificidades das crianças, mas sim fazem-se intervenções que envolvem também as suas famílias e os ambientes onde elas se inserem, afim de promover o desenvolvimento da criança e uma melhoria da qualidade de vida das famílias. Também sabemos, baseado em décadas de investigação em neurobiologia, psicologia do desenvolvimento e economia do desenvolvimento do capital humano, que se falharmos ao providenciar às crianças aquilo que necessitam para construir um alicerce seguro para uma vida saudável e produtiva, estamos a colocar em risco a futura prosperidade e segurança da sociedade. A ciência possui conhecimento e informação acerca de como as comunidades podem usar mais eficazmente os seus recursos na construção dos alicerces fortes necessários para um começo promissor das crianças mais vulneráveis (National Scientific Council on The Developing Child, 2007). Assim o investimento em crianças e famílias, implica um retorno

para a sociedade, quer ao nível da produtividade quer de uma cidadania responsável. Esse conhecimento científico baseia-se num conjunto de conceitos fundamentais de desenvolvimento recentemente publicados pelo National Scientific Council on the Developing Child (2007), que passo a descrever:

- O desenvolvimento da criança constitui um alicerce do desenvolvimento comunitário e económico, uma vez que crianças competentes se tornam a base de uma sociedade próspera e sustentável;
- O cérebro desenvolve-se ao longo do tempo;
- As influências interactivas dos genes e da experiência, influenciam inteiramente a arquitectura do cérebro em desenvolvimento, e o ingrediente activo para que tal aconteça é a reciprocidade das relações de envolvimento da criança com os seus pais e outros prestadores de cuidados existentes na família ou na comunidade;
- Quer a arquitectura do cérebro quer as competências desenvolvimentais constroem-se num lógica de baixo para cima, sendo que circuitos e competências mais simples funcionam como base de sustentação para circuitos e competências mais avançadas ao longo do tempo;
- O *stress* tóxico<sup>1</sup> na 1ª infância está associado a efeitos persistentes sobre o sistema nervoso e sistemas hormonais de stress, os quais podem, por sua vez, danificar o desenvolvimento da arquitectura cerebral e conduzir a problemas ao longo da vida, quer a nível da aprendizagem, do comportamento e da saúde física e mental;
- Criar as condições adequadas para o desenvolvimento na 1ª Infância será mais eficaz e mais económico, do que a resolução destes problemas em idades tardias.

Por isso, a elegibilidade das crianças de risco ambiental para a IP, à luz daquilo que sabemos serem as influências sobre o desenvolvimento nos primeiros anos de vida, torna-se de uma importância crucial em políticas de IP. Não considerar estes grupos de crianças e famílias como alvo dos serviços de IP, pode trazer sérios erros e um desperdício de esforços e recursos construídos e utilizados no combate ao risco de desenvolvimento e exclusão social dos grupos de risco ambiental. E, precisamente porque a esfera do risco ambiental é também da IP, os profissionais de IP trabalham de forma coordenada em equipas interdisciplinares ou transdisciplinares para, em conjunto, tratarem os problemas extremamente complexos do desenvolvimento das crianças com NEE ou em risco e suas famílias. Assim, o saber dos profissionais de IP, acredito ser mais eficaz no trabalho com crianças e famílias de

risco, do que a interferência de profissionais de uma única esfera. Quando se trabalha com estes grupos de risco ambiental, o fundamental e que faz a diferença na eficácia da intervenção não é aquilo que se providencia, mas como é providenciado. E o como, tem a ver fundamentalmente com a adopção de práticas centradas na família, o trabalho de equipa transdisciplinar (equipas com diversos profissionais de saúde, educação e segurança social) e a resolução conjunta de problemas, aceitando os elementos das famílias como parte activa de todo o processo de decisão na intervenção, a qual deverá acontecer nos seus contextos naturais. Isto que parece ser simples, é extremamente complexo e exige formação e supervisão continuada das equipas de IP no terreno. Todo esse trabalho tem sido desenvolvido por pessoas que há longos anos têm vindo a investir nesta área em Portugal e que desenharam e construíram o sistema de IP vigente durante quase duas décadas numa lógica de baixo para cima, criando, deste modo, um sistema integrado e articulado de prestação de serviços, onde as famílias ocupam um lugar privilegiado. É justamente este trabalho que gostaríamos de garantir que fosse salvaguardado e continuado no articulado na nova legislação que será publicada brevemente.

Finalmente, gostaria de sublinhar de novo e no contexto do que expus até aqui, a importância da articulação de serviços de saúde, educação e segurança social, a diversos níveis (regional, distrital e local) como sendo outro aspecto fundamental, para podermos atender eficientemente as crianças e as suas famílias. Se a nova legislação de IP que se aguarda, criar actividades intersectoriais fragmentadas, forcemos as famílias à habitual “via sacra” para conseguirem obter os serviços e apoios que necessitam, ouvindo muitas vezes opiniões diversas de profissionais de distintos sectores, como tem sido muitas vezes descrito nos testemunhos de pais que estão em regiões onde os serviços não funcionam de forma articulada.

1. O *stress* na infância pode ter uma influência positiva que ajuda o crescimento ou pode ser tóxico para a arquitectura do desenvolvimento cerebral e saúde física da criança. Os efeitos diferenciados do *stress* sobre o desenvolvimento dependem da intensidade e duração dessas experiências, das diferenças individuais das crianças no que respeita à magnitude das suas reacções orgânicas ao *stress* e da existência de adultos que apoiem no lidar com experiências adversas. Assim podemos experienciar *stress* positivo associado a respostas fisiológicas de curta duração tais como batimentos cardíacos, tensão arterial e um ligeiro aumento dos níveis de cortisol e citosina. O *stress* positivo (por ex. associado a conhecer novas pessoas ou a lidar com a frustração) é um aspecto necessário e importante para um desenvolvimento saudável e geralmente ocorre num contexto de relações de apoio seguras para com a criança. O outro tipo de experiência de *stress* designa-se por tolerável e está associado com acontecimentos que podem desencadear respostas fisiológicas suficientemente intensas para interferirem com o desenvolvimento da arquitectura cerebral, mas cuja influência sobre o desenvolvimento é amenizada por relações de apoio seguras que facilitam a adaptação e o lidar, fazendo com que as alterações fisiológicas e hormonais voltem aos seus níveis normais. E por fim, o *stress* tóxico, o qual se encontra associado à activação de forma intensa e prolongada dos sistemas de resposta de stress do organismo, na ausência de apoio de adultos seguros, interferindo, deste modo, com a arquitectura cerebral e química do cérebro em desenvolvimento. A investigação tem demonstrado que o *stress* tóxico pode resultar numa maior vulnerabilidade a doenças físicas e mentais ao longo do ciclo de vida do indivíduo que experienciou esse tipo de *stress*.

Esperamos que a futura legislação tenha em conta a especificidade do período de desenvolvimento dos primeiros anos de vida, que requer quadros conceptuais e formas completamente diferentes de intervir.

Está sobejamente demonstrada a ineficácia de dispendiosas (e muitas vezes desnecessárias) práticas tradicionais (diagnósticos de deficiência, terapias paralelas e não coordenadas, acções monodisciplinares, não participação das famílias, etc.). E está também, igualmente demonstrada a eficácia da IP em termos de custo/benefício através de um conjunto alargado de estudos feitos nos EUA.

Termino, reiterando a ideia de que o valor da IP assenta em muitos alicerces, sendo fundamental não descurar, também, aquilo que ela deve também ser, em termos éticos e morais. Todas as famílias necessitam de apoio quando nasce uma criança, e isto é particularmente verdade para famílias cujo filho/a possa ter uma necessidade educativa especial ou estar vulnerável a problemas de desenvolvimento. Muitos estudos alertam para o facto de a primeira infância constituir o período de maior vulnerabilidade à privação económica, devido quer à extrema maleabilidade do desenvolvimento precoce, quer à importância crucial do contexto imediato de interacções da criança. A IP fornece o enquadramento ideal para identificar as necessidades das famílias e das crianças, providenciando apoios e serviços, que ajudam a responder a essas necessidades e deste modo ajudam também, a fortalecer as famílias, constituindo uma janela única de oportunidade nos primeiros anos de vida das crianças com NEE ou em risco, janela essa cujo tempo de abertura é escasso e não desculpa erros nem decisões infundadas.

Apesar da decisão final ser política, acreditamos que o bom senso estará presente e que serão ponderadas as opiniões dos especialistas, que têm sido largamente difundidas, quer através de cartas dirigidas aos responsáveis políticos, quer através do debate promovido pela Subcomissão para a Igualdade de Oportunidades em Julho de 2007, na Assembleia da República.

#### Referências Bibliográficas

- Benn, R. (1993). Conceptualizing eligibility for early intervention services. In D.M Bryant & M.A. Graham (Eds.), *Implementing early intervention: from research to effective practice*. New York: The Guilford Press.
- Benn, R. (1991). A state wide definition of eligibility under P-L- 99-457, Part H: A final research report. Detroit, MI: Merrill Palmer Institute.
- Dunst, C.J. (1996). Early Intervention in U.S.A.. In M. Brambring, H. Rauh, and A. Beelmann (Eds.), *Early childhood intervention: Theory, evaluation and practice* (pp.11-52). Berlin, New York: De Gruyter.
- Dunst, C.J. (1995, Junho). Factores de risco e oportunidade com influência no comportamento e desenvolvimento da criança e do agregado familiar. Comunicação apresentada no IV Encontro de Intervenção Precoce, realizado em Coimbra, Portugal.

Dunst, C. (1994). Implications of risk and opportunity factors for assessment and intervention practices. *Topics in Early Childhood Special Education*, 13, 143-153.

Gabarino, J. (1992). *Children and families in the social environment*. Hawthorne, NY: Aldine Publishing.

Guralnick, M.J. (2005). *The developmental systems approach to early intervention*. Baltimore: Paul Brookes.

Guralnick, M.J. (2005a). Forward. In B. Carpenter & J. Egerton (Eds.), *Early Childhood Intervention : International Perspectives, National Initiatives and Regional Practice*. Great Britain: West Midlands SEN Regional Partnership.

Guralnick, M. J. (1999). Developmental and systems linkages in early intervention for children with Down syndrome. In J. A. Rondal, J. Perera, & L. Nadel (Eds.), *Down syndrome: A review of current knowledge* (pp. 51-63). London: C. Whurr.

Guralnick, M. J. (1998). The effectiveness of early intervention for vulnerable children: A developmental perspective. *American Journal on Mental Retardation*, 102, 319-345.

Meisels S. J. & Shonkoff J. P. (Eds.) (2000). *Handbook of Early Childhood Intervention*. Second edition (pp.3-31). Cambridge: Cambridge University Press.

National Scientific Council on the Developing Child (2007). *The Science of Early Childhood Development*. <http://www.developingchild.net>

Sameroff, A.J. (1989). Principles of development and psychopathology. In A.J. Sameroff & R.N. Emde (Eds.), *Relationship disturbances in early childhood: A developmental approach*. New York: Basic Books.

Sameroff, A.J., Seifer, R., Barocas, R., Zax, M. & Greenspan, S. (1987). Intelligence quotient scores of 4-year-old children: Social-environmental risk factors. *Pediatrics*, 79, 343-350.

Siegel, L. (1985). Biological and environmental variables as predictors of intellectual functioning at 6 years of age. In S.Harel & N.J. Anastasiow (Eds.), *The at-risk infant psycho/social/medical aspects* (pp.65-73). Baltimore: Paul Brookes.





## a luta pela erradicação da pobreza infantil

Mafalda Leal  
mafalda.leal@eurochild.org

A Eurochild<sup>1</sup> é uma rede de organizações que visa a promoção e defesa dos direitos das crianças, com incidência particular na luta pela erradicação da pobreza infantil. Contamos actualmente com 92 membros presentes em 33 países europeus.

Os dados existentes referentes à pobreza infantil evidenciam uma situação preocupante em todos os estados membros da União Europeia, embora haja diferenças marcantes entre os países e dentro dos mesmos a nível regional. 19% das crianças encontram-se em situação de pobreza, sendo 16% para a população total. Em Portugal, estes números rondam respectivamente os 18% e 21%<sup>2</sup>.

Desde 2004 que a Eurochild segue de perto os desenvolvimentos a nível nacional e europeu das políticas sociais, e em particular no âmbito do Método Aberto de Coordenação (MAC). Aquando da apresentação dos planos de acção nacionais de inclusão pelos estados membros, produzimos uma análise em relação às medidas tomadas no combate à pobreza infantil. O nosso último relatório<sup>3</sup> regista progressos, mas denota insuficiências em vários campos e a persistência de níveis de pobreza infantil significativos. É de salientar o facto de 19 estados membros terem incluído o combate à pobreza infantil como uma das prioridades dos planos de acção nacionais para 2008-2010, o que demonstra o impacto do estudo elaborado pela comissão europeia em 2007, ano em que a pobreza e o bem estar infantil foram eleitos prioridades temáticas no âmbito do MAC. Esperamos no entanto que este interesse se traduza em medidas concretas que contribuam efectivamente para a melhoria das condições de vida das crianças.

Presentemente, face à actual crise económica, muitas são as notícias que nos chegam através dos nossos membros, relatando cortes nos serviços de apoio às crianças e famílias, pondo em causa os escassos progressos feitos nos últimos anos. A crise deveria servir para reflectir sobre as prioridades políticas e pensar como construir uma sociedade mais justa, onde todos os cidadãos tenham as mesmas oportunidades. Ao invés, têm sido privilegiadas medidas de urgência, em detrimento de acções que visem tratar os problemas pela raiz e cujo impacto a longo prazo seria mais sustentável.

Para a Eurochild, aumentar o investimento nas crianças e sobretudo nas crianças mais jovens, é o modo mais

eficaz para prevenir a pobreza. No actual contexto económico, é imperativo pensar a longo prazo. São as crianças de hoje que vão suportar o fardo do endividamento público. Muitas delas, ao presenciarem altos níveis de stress e privações dentro das famílias, poderão ver condicionadas no futuro a sua auto estima e o seu bem-estar. Precisamos de agir agora!

Apelamos aos governos para que aumentem o investimento nas crianças, em especial naquelas de mais tenra idade. É urgente aumentar o número e qualidade de serviços preventivos e serviços para as crianças em idade pré-escolar – não apenas para apoiar os pais que pretendam regressar ao trabalho, mas também, e sobretudo, com vista ao desenvolvimento e bem-estar físico, mental e social da criança. Estes serviços devem ser concebidos tendo em conta o interesse superior da criança; devem ser universalmente disponíveis, acessíveis financeiramente e contar com pessoal formado e valorizado.

É essencial que crianças e pais sejam apoiados antes que os problemas se agravem e o equilíbrio emocional e mental das crianças seja posto em risco. Os serviços devem dar apoio aos pais durante tempos difíceis, ajudá-los a desenvolver meios adequados para dar resposta aos problemas e desenvolver as suas capacidades parentais.

É particularmente importante o apoio dado aos mais vulneráveis. As famílias que já se encontravam em dificuldades antes da crise têm mais probabilidades de verem a sua situação agravada. Crianças em risco ou aquelas que crescem em instituições, devem receber cuidados específicos direccionados para as suas necessidades e adequados às circunstâncias em que se encontram. A Convenção dos Direitos das Crianças deve ser o manancial de todas as políticas e acções relevantes para as crianças.

1. [www.eurochild.org](http://www.eurochild.org)

2. EU-SILC (2006)

3. Ending child poverty within the EU? A review of the 2008-2010 National Strategy reports on social protection and social inclusion.

A União Europeia tem um papel a desempenhar na liderança ao combate à pobreza. O MAC foi até agora importante para fomentar o intercâmbio de experiências e boas práticas entre os estados membros. Deverá no entanto dar um passo em frente e definir objectivos comuns e metas concretas para a redução da pobreza e da exclusão social. O estabelecimento de metas leva a uma maior consciencialização dos problemas e à disponibilização de recursos para os combater, permitindo também uma análise dos progressos efectuados. A Eurochild está a diligenciar no sentido de ser elaborada uma recomendação da Comissão Europeia procurando um compromisso entre os estados membros no sentido de efectuar reformas estruturais, acompanhadas por medidas concretas de monitorização e avaliação do resultado das políticas levadas a cabo para a erradicação da pobreza infantil.

Mas é sobretudo a nível nacional, regional e local que as acções concretas de combate à pobreza são levadas a cabo e onde o impacto das decisões tomadas a nível europeu se faz sentir. 2010, Ano Europeu de Luta Contra a Pobreza e Exclusão Social, é uma oportunidade única de sensibilização da necessidade de um esforço alargado e conjunto para a erradicação da pobreza. 2010 é também o ano em que a estratégia de Lisboa será revista e novas orientações decididas. Será também um momento crucial para garantir que os interesses das crianças sejam tomados em conta na definição das futuras políticas europeias e nacionais.

É fundamental garantir que o mundo que construímos para as nossas crianças lhes permita, qualquer que seja o seu background ou as circunstâncias em que se encontrem, desenvolver ao máximo todas as suas capacidades.

## Pobreza infantil

### causar impacto e induzir à mudança

Mª do Céu Brandão<sup>1</sup>  
maria.do.ceu.brandao@asassts.com

As crianças de hoje são os homens de amanhã. Começar um artigo sobre pobreza infantil com um cliché pode parecer prosaico e ingénua mas para uma instituição que há 15 anos se dedica e especializa na intervenção social com crianças em situação de perigo são as verdades simples como esta que nos mobilizam à procura de respostas que constituam efectivas soluções para todos aqueles para quem trabalhamos. Para que as crianças que acompanhamos hoje amanhã sejam cidadãos de pleno direito.

*"O mundo constrói a criança e a criança constrói o mundo"*  
Max Waterforysky

Apelida-se o século XX como o século da criança. Foi, sem dúvida, o século do surgimento de um grande número de áreas científicas que se especializaram no estudo acerca do universo infantil e nos proporcionaram um maior e melhor conhecimento da criança: o seu desenvolvimento físico, intelectual e moral, as suas capacidades e potencialidades, a sua relação com a família, a sociedade e as instituições.



Surgiram instituições, comités e outros grupos que se dedicam à observação da situação infantil e a emitirem recomendações. Surgiram redes de apoio à infância. Foi o século da criação da Convenção dos Direitos das Crianças. Mas transformam, estes conhecimentos e estas instituições, o mundo num contexto global mais securizante e protector para as suas crianças?

Certamente que sim. Embora os números dos relatórios oficiais sobre a situação das crianças no mundo, na Europa e em Portugal ainda nos envergonhem e nos digam que estamos muito longe de termos um mundo onde as crianças se possam sentir seguras.

<sup>1</sup>. Directora dos Serviços Sociais

Preocupa-nos que a pobreza infantil seja um fenómeno em crescimento nos países ricos: estima-se que nas nações mais ricas vivem cerca de 40 a 50 milhões de crianças abaixo do limiar da pobreza, que 19% das crianças da Europa estejam em risco de pobreza e que 150 a 200 mil crianças europeias vivam na rua. E que Portugal seja um dos países com maior nível de pobreza infantil (que atinge 1 em cada 6 crianças) e que faça parte dos países em que a condição infantil se tem vindo a agravar desde a década de 90:

- 22% das crianças portuguesas vivem em agregados familiares pobres com emprego;
- 24% taxa de risco de pobreza infantil;
- 18% taxa de risco de pobreza após transferências sociais;
- 28 349 famílias com crianças em risco a cargo, em que 24,5% são progenitores com menos de 18 anos;
- 11 362 crianças institucionalizadas.

Sabemos que a pobreza tem um profundo impacto no universo das crianças, afectando-as não só no presente, mas também no futuro. São um grupo especialmente vulnerável, porque individualmente pouco podem fazer para melhorar a sua condição. Estão muito dependentes das políticas públicas, particularmente da saúde e da educação. Crianças que crescem na pobreza tem menos possibilidades de êxito escolar, têm menos saúde e maior contacto com justiça. E menor capacidade futura de contribuir para a sociedade.

Conscientes destes factos como é que podemos contribuir para alterar o percurso das crianças que formam estas estatísticas, como é que podemos minimizar os efeitos do impacto das situações de pobreza ou privação, de forma a que os homens de amanhã não tenham o seu futuro comprometido



devido ao contexto desenvolvimental que lhe proporcionamos hoje?

A resposta pode estar na mobilização de uma equipa empenhada e conhecedora em torno de um ideal – proteger e apoiar a população mais vulnerável, principalmente crianças e jovens – sustentado nos princípios qualidade, equidade, rigor e transparência. É nestes princípios que a Associação de Solidariedade e Acção Social de Santo Tirso (ASAS) solidificou a edificação do seu projecto e hoje, 15 anos após o início da sua actividade, tem uma intervenção social junto das crianças em perigo conhecida e reconhecida. A intervenção da ASAS, enquanto real suporte para as crianças mais vulneráveis, está pensada em duas áreas fundamentais – infância e juventude e família e comunidade – e coloca à disposição das famílias e da comunidade serviços como o Centro de Apoio Familiar e Aconselhamento Parental, Gabinete de Acção Social, Centro Comunitário, para além dos Centros de Acolhimento Temporário para crianças e jovens. Pensada numa lógica integrada e multidimensional de apoio indivíduos/ famílias mais vulneráveis às situações de pobreza e exclusão, tem 900 pessoas em acompanhamento, em que cerca de 399 são crianças e jovens, 40 das quais institucionalizadas.

Numa perspectiva mais detalhada, pretendemos evitar e/ou reduzir o número de situações de crianças em risco; reduzir o tempo de institucionalização; treinar competências sócio-parentais nas famílias de risco social; dinamizar acções de sensibilização/formação na área da prevenção de comportamentos de risco; promover o envolvimento dos pais no processo educativo dos filhos. E quando isto não resulta a ASAS acolhe e zela para que os direitos das crianças sejam respeitados e para que os projectos de vida traçados priorizem o seu superior interesse. E tem sido um trabalho com impactos positivos nas crianças, famílias e comunidade. Porque na ASAS:

- Acreditamos no potencial evolutivo do ser humano, reconhecemos e compreendemos as dificuldades intra-psíquicas dos indivíduos e tentamos minimizá-las, respeitando incondicionalmente o seu mundo interior.
- A Intervenção, assenta no firme compromisso da Qualidade e numa filosofia de intervenção centrada na criança e no seu bem-estar global. No contexto de acolhimento institucional procuramos proporcionar às crianças espaços onde possam ouvir e ser ouvidas, onde se potencie a sua participação, autonomia e responsabilização. É uma criança com voz e que é chamada a participar nos processos de decisão da sua vida.

Mas a ASAS também actua na esteira da prevenção com a dinamização de projectos criativos, que inquietam, causam impacto e chamam a atenção para a problemática das crianças em risco, como são exemplos os projectos Vidas que se Chamam ASAS e Encontros de Vidas.

Encontros de Vidas é o mais recente projecto da ASAS sobre a problemática dos menores em perigo. Tem como objectivo sensibilizar a opinião pública para um real problema das muitas crianças institucionalizadas no nosso país: quando a sua situação jurídica está concluída e estão em situação de adoptabilidade já se afastam da idade pretendida pelos candidatos à adopção.

Este projecto, edição de um livro em que dois jovens foram adoptados na adolescência relatam as suas experiencias e vivencias, é inquietante e perturbador. Não se consegue ficar indiferente.

É este o espírito dos projectos da ASAS: causar impacto e induzir à mudança. Tudo, menos ser indiferente. *“Foi ali (ASAS) que encontrei aquilo que nunca havia tido: paz, amor, conforto e – o mais importante – respeito.”* (João, Encontros de Vidas).



## VI Fórum de ONG Ibero-Americanas

### de Infância e Adolescência - Declaração de Lisboa<sup>1</sup>

#### Considerando...

1. Que a Convenção Sobre os Direitos da Criança completa este ano o seu Vigésimo aniversário desde que foi aprovada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 1989 e que a sua aplicação deve ser acompanhada pela adequação normativa a nível nacional; pela geração de uma nova representatividade institucional que garanta os direitos humanos da infância e adolescência; por políticas públicas com enfoque de direitos; de programas de investimento social; e por dispositivos locais, nacionais e regionais de protecção dos direitos de crianças e adolescentes.
2. Que apesar de ter avançado nos processos nacionais de adequação legislativa aos princípios e normas da Convenção sobre os Direitos da Criança e de outros instrumentos internacionais de direitos humanos, muitos Estados Ibero-americanos ainda não conseguiram consolidar políticas públicas com enfoque de direitos em matéria de infância e adolescência.
3. Que as políticas públicas em matéria económica que imperam na região Ibero-americana são em grande parte responsáveis pela crise económica, social,

energética e alimentar, reproduzindo desta maneira a injustiça, desigualdade, iniquidade, insustentabilidade ambiental, as quais afectam principalmente os sectores sociais mais vulneráveis, em particular a infância e adolescência.

4. Que a concepção, execução e avaliação dos orçamentos nacionais se realiza de forma discricionária e fragmentada, sem ter em conta o artigo 4º da Convenção sobre os Direitos da Criança que estabelece que o investimento na infância e adolescência deve ocorrer com o máximo de recursos de que os Estados partes disponham.
5. Que se mantêm na região práticas sistemáticas de violência e violações de direitos humanos das crianças e adolescentes, em contextos educativos, familiares e sociais, tais como o abuso sexual, físico e psicológico, as execuções extrajudiciais, o tráfico, a exploração

<sup>1</sup>. Apresentada pelo VI Fórum de ONG Ibero-Americanas no quadro da XI Reunião de Ministras, Ministros e Altos Responsáveis Ibero-americanos de Infância e Adolescência. Redigida em Lisboa, a 17 de Junho de 2009.

sexual comercial e laboral, e que as respostas a estas violações continuam a ser parciais e insuficientes.

6. Que a educação, para além de constituir um direito em si mesmo, é um mecanismo privilegiado para promover e proteger os direitos humanos.

7. Que, embora reconheçamos a importância das novas tecnologias, como meio privilegiado de acesso à informação e comunicação da infância e adolescência, preocupa-nos a sua fácil utilização para fins de exploração e abuso.

8. Que se carece de sistemas apropriados de monitorização e avaliação das políticas públicas e dos acordos e compromissos subscritos pelos Estados Ibero-americanos.

#### Recomendamos...

1. Que as entidades regentes da infância contem com poder político a nível local e nacional, bem como com recursos adequados e suficientes, para assegurar a garantia e o respeito pelos direitos da infância e adolescência, mediante uma abordagem integral.

2. Que as políticas públicas de infância e adolescência recolham e acatem o espírito e os princípios da Convenção sobre os Direitos da Criança e de outros instrumentos internacionais de direitos humanos, centrando a sua atenção na concepção adequada e no financiamento suficiente e oportuno dos planos, programas e projectos mediante os quais se concretiza na prática a garantia dos direitos das crianças e adolescentes.

3. Que o Sistema Ibero-americano incorpore dentro da sua agenda e de maneira prioritária o seguimento das recomendações do Estudo das Nações Unidas sobre Violência Contra a infância e adolescência, em particular fortalecendo os mecanismos municipais, nacionais e regionais para coordenar e robustecer as políticas públicas.



4. Que o direito à educação universal e de qualidade esteja efectivamente garantido desde a pré-primária até à secundária, e que contemple a igualdade de oportunidades no uso de novas tecnologias, as quais democratizam o acesso à informação e ao conhecimento e que contribuem para gerar processos de participação e expressão de opinião de crianças e adolescentes.

#### Exigimos aos Estados Ibero-americanos...

1. Que coloquem no centro da sua agenda política a obrigação de melhorar e incrementar o investimento social público dirigido à infância, a sua administração transparente e eficiente, e de conceber e implementar políticas com um enfoque de direitos, e programas integrais e universais que contribuam para diminuir a pobreza e que garantam o acesso pleno de todas as crianças e adolescentes a todos os seus direitos.

2. Que se fortaleçam os mecanismos municipais, nacionais e regionais necessários para coordenar e robustecer as políticas de prevenção e erradicação da violência contra rapazes e raparigas, prestando especial atenção à prevenção e combate da exploração e abuso de crianças e adolescentes através da Internet, aumentando a coordenação entre os Estados para erradicar as redes internacionais de exploração.

3. Instamos os Ministros, Ministras e Altos Responsáveis da Infância da Região Ibero-americana a que para a Conferência a realizar no ano 2010, com o apoio da SEGIB, UNICEF e outros organismos internacionais, e considerando que nesse ano se completam 10 anos sobre a Declaração de Panamá: "Unidos pela Infância e a Adolescência, Base da Justiça e da Equidade no Novo Milénio", apresentem uma avaliação dos avanços e limitações dos compromissos subscritos nas Conferências Ibero-americanas, no quadro da aplicação da Convenção Sobre os Direitos da Criança.

#### As ONG Ibero-americanas comprometem-se...

1. A manter e fortalecer o espaço de articulação e diálogo das nossas organizações, no espaço Ibero-americano.

2. A prestar todo o apoio que seja necessário, para assegurar a continuidade da participação da Sociedade Civil Portuguesa, no espaço Ibero-americano, iniciada satisfatoriamente no presente Fórum.

3. A realizar um Balanço Regional dos 20 anos de ratificação da Convenção Sobre os Direitos da Criança e dos 10 anos da Declaração de Panamá, a apresentar no quadro do VII Fórum de ONG Ibero-americanas de Infância e Adolescência.

# Combate à Pobreza

## Ano Europeu

Júlio Paiva  
julio.paiva@reapn.org

2010 foi designado como o Ano Europeu de Luta Contra a Pobreza e a Exclusão Social (ACEPS), em grande parte pela forte acção de *lobby* da Rede Europeia Anti-Pobreza (EAPN) junto dos decisores políticos a nível europeu. Esta iniciativa deverá servir de catalisador, no seio dos países membros, para colocar a luta contra a pobreza numa fase mais avançada e reafirmar o empenhamento da União Europeia nesta questão. O suporte financeiro ronda os 17 milhões de euros a serem aplicados num conjunto de actividades tais como estudos, sondagens e acções de sensibilização, que serão desenvolvidas a nível nacional e da União Europeia.

A EAPN terá em 2010 um ano especial por várias razões, no entanto, será sobretudo porque esta data corresponde ao prazo que a U.E., na Cimeira de Lisboa em 2000, fixou para obter um impacto decisivo sobre a pobreza na Europa e porque será, igualmente, um ano que se traduzirá pela renovação do empenho dos Estados-membros na luta contra a pobreza e pela obtenção de resultados políticos mais concretos.

### Objectivos

- Reconhecimento do direito das pessoas em situação de pobreza e exclusão social a viver com dignidade e a terem um papel activo na sociedade.
- Partilha das responsabilidades e da participação: promovendo a adesão pública às políticas de inclusão social, colocando o acento sobre a responsabilidade de todos para combater a pobreza e a marginalização.
- Alcançar uma sociedade mais coesa sem que restem dúvidas sobre os benefícios da erradicação da pobreza.
- Garantir o empenho de todos os actores sociais e das suas acções concretas, porque os verdadeiros avanços exigem esforços duráveis, implicando todos os níveis de governação.

A organização do Ano Europeu será da responsabilidade da Comissão Europeia, coadjuvada por um Comité Consultivo composto por representantes dos Estados-membros. Este Comité é também o órgão responsável pelo diálogo com as ONG e tem a seu cargo todo o processo relativo ao Ano Europeu, desde a concepção à avaliação. Todas as actividades compreendem um logótipo comum e serão oficialmente iniciadas por uma conferência, seguindo-se uma campanha de informação, instrumentos de comunicação, de sensibilização sobre programas de acção comunitários, ligações a estabelecimentos de ensino, sites de informação específicos e uma conferência de encerramento:

<http://2010againstopoverty.europa.eu/>.

Ao nível de cada Estado-membro foi solicitada a designação de “uma entidade nacional de execução para organizar a sua participação e assegurar a coordenação a nível nacional das actividades”<sup>1</sup>, apresentando um programa nacional que deverá ter em conta as estratégias nacionais para a protecção e inclusão social, seleccionando igualmente as iniciativas nacionais, regionais e locais que receberão um financiamento para projectos ao longo do ano. Este órgão nacional terá ainda a responsabilidade de promover mecanismos de consulta e de diálogo com as ONG na concepção dos programas nacionais. A importância do processo de participação da sociedade civil é fundamental, uma vez que as “palavras-chave” do ACEPS é a implicação e a participação. Nesse sentido a recomendação da própria Comissão Europeia indica que os órgãos nacionais responsáveis devem consultar e manter um diálogo com a sociedade civil, esperando-se que esta exigência tenha um efeito durável e reforce o diálogo com as ONG e os organismos governamentais, para além do Ano Europeu.

<sup>1</sup>. Em Portugal foi nomeado Coordenador nacional do ACEPS o presidente do conselho directivo do Instituto da Segurança Social, I.P. e representante de Portugal no Comité Consultivo do Ano Europeu, conforme a Resolução de Conselho de Ministros nº56/2009. Esta Resolução cria ainda a Comissão Nacional de Acompanhamento que integra representantes dos vários organismos estatais assim como os parceiros sociais, nomeadamente um representante do Fórum Não Governamental par a Inclusão Social (do qual a REAPN detém neste momento a presidência).



### Temas prioritários...

- Promover estratégias multidimensionais.
- Lutar contra a pobreza infantil.
- Promover um mercado de trabalho inclusivo.
- Educação e formação.
- Combater a pobreza através das suas dimensões da desigualdade de género e de idade.
- Assegurar o acesso de todos aos serviços básicos.
- Acesso à cultura e ao lazer.
- Vencer a discriminação e promover a integração dos imigrantes e minorias étnicas.

Para além destas temáticas, os programas devem ainda considerar de uma forma transversal a participação das pessoas em situação de pobreza e a igualdade de género.

Com um orçamento de 17 milhões de euros, dos quais 6,5 deverão ser gastos ainda em 2009 para preparação do Ano ao nível europeu e 9 milhões de euros destinados às actividades nacionais, regionais e locais, estas últimas serão co-financiadas pela Comissão, devendo os estados membros comparticipar com 50% dos fundos.

O processo de constituição dos órgãos nacionais responsáveis pelo programa do ano Europeu, tem decorrido de uma forma mais ou menos regular, tendo alguns países já preparado e submetido à Comissão Europeia os seus programas nacionais. As previsões apontam para que em Janeiro de 2010 sejam assinados os contratos entre o organismo coordenador nacional e a Comissão, estando os primeiros fundos disponíveis em Fevereiro (o que significa que é esperado em muitos dos estados membros, um adiantamento de verbas para as actividades das ONG de forma a poderem dar início atempado a essas mesmas actividades).

O envolvimento das redes nacionais da EAPN na preparação do Ano Europeu começou já no final de 2008, após a Assembleia-geral de Albena (Bulgária), tendo os participantes declarado que: *"O ano europeu de luta contra a pobreza e a exclusão social não deve ser mais um acontecimento. Pelo contrário, deve garantir um legado durável, sinónimo de uma vida decente para todos. Para conseguir este objectivo é necessário colocar em prática acções concretas ao nível europeu que incluem dotar a UE dum pacto para o progresso social, com o objectivo de chamar a atenção da opinião pública para a necessidade de colocar a coesão social e a luta contra a pobreza na agenda política da UE e no centro da Estratégia de Lisboa."* Este tipo de preocupações impulsionou a participação em muitos países, das redes nacionais da EAPN na programação e na concepção dos programas nacionais, em estreita colaboração com as Entidades Coordenadoras Nacionais. Algumas

optaram por elaborar um plano de actividades antes mesmo da constituição desta Entidade, caso da própria REAPN, enquanto outras optaram por aguardar pela publicação dos programas nacionais para saberem exactamente quais os projectos considerados mais aptos a serem subsidiados no quadro desse plano. Uma das actividades que fará a ligação entre o nível europeu e o nível nacional é a *"Focus week"* dedicada a cada um dos Estados-membros e que se traduz em colocar o *"foco"* sobre cada um dos países durante uma semana (Portugal fixou as datas de 4 a 10 de Outubro), onde será publicada uma brochura com informações sobre cada país, o que ajudará a dar visibilidade e promover a sensibilização para a temática do Ano Europeu e para o conhecimento de cada realidade nacional.

Ao nível europeu a Comissão Europeia foi criada uma *Task force* na DG Emprego que integra um Comité Consultivo que inclui representantes das Entidades Coordenadoras nacionais. Paralelamente o sector das ONG, sindicatos, fundações criou também um grupo denominado *Stakeholders Group*, que acompanha estes desenvolvimentos e dará o seu contributo ao nível europeu. A Comissão apresentou os seus planos preliminares para o Ano, centrados em grande parte na comunicação estratégica. A este nível foi contratada uma agência ([www.mostra.com](http://www.mostra.com)) que apoiará todo o processo de comunicação e será responsável pela criação ao nível nacional e europeu, de posters, *website* em todas as línguas oficiais, coordenação de uma rede de profissionais da comunicação social que irão escrever sobre o Ano. Esta agência será também responsável pelo suporte técnico a cada um dos Estados-membros ao nível da organização de conferências, criação de websites, etc.

Para a EAPN é sobretudo importante que a comunicação estratégica confira visibilidade ao trabalho desenvolvido pelas organizações de base.

### Acções...

- Conferência prevista para Outubro de 2009, com a participação de cerca de 400 jornalistas e outros *stakeholders*, para discussão e reflexão de como a questão da pobreza é percebida e sobretudo descrita ao nível dos media e qual o papel destes no combate aos estereótipos sobre a pobreza.
- Evento de Abertura, previsto para 21 de Janeiro de 2010 em Madrid (em co-organização com a Presidência Espanhola da EU).
- Concurso jornalístico com a atribuição de um prémio para as melhores reportagens, artigos e investigações.
- Exibição de Arte (que prevê envolvimento das pessoas em situação de pobreza e exclusão social em colaboração directa com artistas).

- *Focus Week*, esta ideia partiu directamente das ONG de Luta Contra a Pobreza, no sentido da Comissão organizar semanas centradas nas problemáticas de cada um dos Estados-membros; destaca-se ainda uma semana ao nível de toda a União Europeia. A organização do 9º Encontro Europeu de Pessoas em Situação de Pobreza será também alvo de especial atenção, particularmente – a pedido da EAPN – das televisões nacionais e decorrerá exactamente nessa semana europeia.
- O 17 de Outubro, terá neste ano um destaque importante, embora a Comissão ainda não se tenha pronunciado sobre este dia.
- O evento de Encerramento, que será co-organizado pela Presidência Belga, onde se prevê que seja divulgada uma Declaração conjunta dos 27 Estados, para renovação dos esforços de toda a UE na estratégia de combate à pobreza e à exclusão social.

Ao nível do Parlamento Europeu, Comité Económico e Social e do Comité das Regiões existe ainda pouca informação sobre como será organizado o Ano Europeu por estas instituições, contudo a coligação de ONG (EAPN e outras) procura obter apoio e parcerias por parte destes órgãos de forma a dar maior visibilidade a 2010.

## Relatório Barca

A Direcção-geral dos Assunto Regionais (DG REGIO) publicou o primeiro dos seus documentos-quadro para a próxima ronda dos fundos estruturais, 2013-2020. Este documento é chamado de Relatório Barca, tendo como autor Fabrizio Barca, um alto funcionário do Ministério da Economia e Finanças de Itália. Apresenta-se de seguida um resumo deste documento e a análise feita pela EAPN ao seu conteúdo.

O Relatório de Barca começa por relatar a história da política regional, desde o relatório de Werner em 1970, quando a política regional tinha como propósito o desenvolvimento das regiões, a fim de promover a equidade e economias mais eficientes – mas nunca se pretendeu que fosse encarada como uma compensação para os países por serem pobres. Durante os anos 70 e 80, os Estados-Membros foram convidados a apresentar propostas para programas de desenvolvimento regional para pacotes de serviços integrados em linha com as políticas da Comunidade. A reforma dos fundos estruturais em 1988 contemplou um grande compromisso político, com os fundos transformados numa ferramenta redistributiva em grande escala, das regiões ricas para regiões pobres, para compensar o facto de que as regiões mais ricas tirariam mais proveito do mercado único. Como diz Barca “o mal entendido de que a política de coesão é... um fundo de equiparação para países ou regiões ganharem terreno”. A política regional ficou sitiada neste fosso desde então: “não foi feito nenhum progresso significativo no sentido de dar à política de coesão bases mais fortes ou em recuperar o acordo cultural e político do final dos anos 80. Esta política regional tornou-se estagnante, controlada por elites

loais e nem sequer foi eficiente como política regional, tal como o ilustram, frequentemente, as tensões sociais crescentes. A política de coesão transformou-se “num fundo com um *///*redistributivo” com um projecto descentrado, conceptualmente distorcido.

Prossegue dizendo que é agora altura para acção pública e para que as novas instituições estabeleçam um processo através do qual o conhecimento e as preferências de todos aqueles que vivem num determinado local são consideradas, um processo que constrói o capital social, a confiança, a capacidade institucional e a participação democrática na tomada de decisão. A política regional deve retornar às raízes de uma política de desenvolvimento territorial genuína, construída em torno de dois valores centrais: eficiência e inclusão social. Observa, ainda como a exclusão social não é apenas determinada através dos rendimentos, da classe e do mercado de trabalho, mas tem uma dimensão espacial importante, (a desigualdade e a exclusão concentram-se territorialmente em bolsas urbanas e rurais).

A exclusão social, segundo Barca, é um problema existente tanto em áreas ricas como pobres, evidente nos elevados níveis de privação, criminalidade e tensões



sociais em muitas cidades prósperas e em bolsas de desemprego elevado em regiões de grande produtividade. A eficácia da política regional existente não pode ser avaliada, pela fraqueza dos seus sistemas de avaliação, que não são nem “realistas” (baseados na teoria da mudança), nem “contrafactuais” (capaz de demonstrar que um resultado não teve a intervenção devida). Usando os dados fornecidos pela DG REGIO, o nível existente de investimento na inclusão social na política de coesão é apenas de 2.9% e limita-se à reintegração no mercado de trabalho, com mais 4.9% para as infra-estruturas sociais da educação, saúde e guarda de crianças.

Barca fala também sobre o papel da avaliação e da Comissão. Na reforma de 1988, foi dada à Comissão força e uma forte influência na programação, prioridades, medidas e no equilíbrio do financiamento. Ao longo do tempo, os Estados-membros reagiram contra isto como sendo demasiado “top-down” e intrusivo, conduzindo ao que chama de “mudança estratégica” quando, para 2007-2013 a Comissão foi forçada a recuar e viu o seu papel substancialmente enfraquecido. Foi destituída da decisão pela abolição dos Programas da Iniciativa Comunitária. A perda de Programas de Iniciativa Comunitária conduziu a uma perda de objectivos locais e do envolvimento da comunidade.

Barca é duro relativamente aos actuais padrões de avaliação dos fundos estruturais. O cenário dos indicadores e dos objectivos é preocupante: a qualidade dos indicadores é duvidosa enquanto que os objectivos não fazem sentido. Misturam intervenções políticas, objectivos e cronogramas e não podem ser estatisticamente validados. Os Estados-membros não divulgam os seus objectivos. As avaliações e os indicadores são tratados como um exercício: “não houve nenhum debate público, a informação não circula, há menos qualidade da informação, um equilíbrio menor”. Para 2007-2013, os indicadores e os objectivos foram relegados para uma fase mais tardia do processo de aprovação do programa, aparecendo frequentemente como um apêndice.

Barca reconhece, em 2007-2013, o princípio da parceria com algum sucesso na formação do capital social e na construção das instituições, desafiando os equilíbrios do poder, os interesses e os comportamentos de actores estabelecidos, com oportunidades para que as novas organizações influenciem o desenvolvimento económico. É no entanto crítico sobre a qualidade do debate na política de coesão. Nem a Comissão nem os Estados-membros são questionados sobre suas escolhas políticas e a responsabilidade é limitada às irregularidades e à absorção financeiras. “A política de coesão falhou em transformar-se numa arena para o

debate profundo ou reflectido sobre desenvolvimento ou para a competição no uso alternativo de modelos avançados de políticas e de metodologias.”

Barca diz ser “necessário uma mudança radical”. Define a nova política regional como uma “agenda social territorializada”.

*Uma estratégia territorial para melhorar a inclusão social nas suas várias dimensões, através da provisão de produtos e serviços públicos, garantindo padrões essenciais sociais comuns para todos e melhorando o bem-estar dos mais desfavorecidos.*

A sua visão da política da coesão não é a da redistribuição financeira, mas sim “a promoção exógena do desenvolvimento através de bens e serviços públicos em todos os lugares onde as armadilhas à eficácia ou da exclusão social existem” e têm necessariamente uma arquitectura complexa. A nível europeu, a inclusão social reclama, vigorosamente, pela prioridade: é urgente e os meios da política existente, como o método aberto da coordenação, são insuficientes para o desafio. O método aberto da coordenação (MAC) falhou na mobilização de uma larga escala de actores, não gerou um alargado interesse político e permaneceu elitista.

A inclusão social é um objectivo altamente relevante para os cidadãos da UE e para as suas expectativas. Além disso, a cultura da dependência dos Estados-membros e o favorecimento dos *caciques* das elites locais devem ser desafiadas: a única maneira de fazer isto é o paradigma da política ser directamente gerido pela União Europeia. “Combater a ineficácia e as armadilhas da exclusão na Europa é necessariamente uma tarefa para a própria União”.

#### Propostas

- A concentração de dois terços dos recursos da coesão em três ou quatro prioridades estritamente definidas como centrais, para criar uma massa crítica que possa fazer uma diferença eficaz e visível;
- Um sistema altamente passível de verificação de indicadores e de objectivos drasticamente melhorados, com relatórios anuais sobre os resultados, deslocando as energias para fora do controlo financeiro;
- O reforço da Comissão, atribuindo-lhe o papel desafiante de concepção. Pouco pode ser executado sem este;
- Um Conselho de Ministros dedicado à política de coesão.

Estas etapas devem começar no próximo ano para terem efeito no tempo para 2014. O debate estratégico deve começar no Outono de 2010 por altura do quinto relatório de coesão. Nesta fase, aos Estados-membros

deve-lhes ser pedido que elaborem uma avaliação estratégica nacional dos desafios do desenvolvimento regional e territorial dando destaque à questão da inclusão social. Deve ser criado, a nível europeu, um grupo sobre políticas regionais e a Comissão esboçaria então um Quadro de Trabalho Europeu de Desenvolvimento. Segundo Barca, esta abordagem regional é uma forma praticável e eficaz de combater a exclusão, e envolverá a mobilização dos actores a nível local. “Mais participação dos órgãos que representam interesses sociais, ONG em particular, é claramente necessária”. Recomenda os antigos programas de pobreza dos anos 70 que eram em escala reduzida, territorializados, eficazes e “bem sucedidos no envolvimento dos actores locais”. A Comissão, ao desenvolver esta nova estratégia territorializada de coesão, deve aproximar-se dos Estados-membros e incentivar da participação. As novas áreas da política da coesão devem incidir:

- Na eficácia, inovação e clima de mudança;
- Na inclusão, migração e crianças;
- Em potenciais objectivos subsidiários do desenvolvimento de competências e envelhecimento.

Mais detalhadamente, Barca propõe “a gestão das consequências sociais da migração” e o combate à pobreza infantil. Tem pouco a dizer em como estas prioridades seriam operacionalizadas, centrando-se na justificação da sua prioridade, relevância, urgência e visibilidade. Uma característica importante para estratégias territorializadas é que as autoridades de gestão indiquem como promover a mobilização, o compromisso e o experimentalismo locais.

Segundo Barca, os principais problemas do desenvolvimento situam-se nas áreas mais isoladas da União Europeia, as actuais áreas de convergência e a concentração de recursos devem ser aí maximizadas. Embora a política de coesão não deva ser restringida às regiões mais atrasadas, menos de 75% do PIB europeu, deve no entanto aplicar-se a todas as partes do território da UE com o espaço para intervir lá também. Uma característica importante da sua proposta é que uma “região” não é necessariamente o limite de uma região administrativa – poderia ser uma das bolsas de pobreza. O seu documento propõe uma simplificação dos fundos estruturais, integrando o FSE e o FEDER juntamente com o Fundo de Coesão e a parte não-agrícola do Fundo das Pesca e do Fundo agrícola. Embora não use o termo “subvenção global” propõe que a nova política de coesão execute projectos através dos órgãos administrativos ou agências criados pelas entidades governamentais nacionais para a gestão ou implementação de tarefas específicas.

Muitas das suas outras recomendações abordam os pontos fracos já identificados no relatório (por exemplo, os indicadores). É muito categórico ao indicar um papel

diferente para a Comissão, que diz, que exige uma abordagem mais coordenada e mais coerente, uma reorganização de seu compromisso com os Estados-membros, recursos humanos mais especializados e a “capacidade de ser altamente credível tanto como parceiro contratual forte e como um *think tank*”. A falha em adoptar tal papel comprometeria estas propostas e a arquitectura aqui proposta falharia.

#### Conclusões...

- Os Fundos Estruturais falham na promoção da igualdade social;
- A gestão dos Fundos Estruturais é incompetente;
- Restaurar os Fundos Estruturais como meio de desenvolver regiões e territórios;
- Re-orientar os Fundos Estruturais em torno da inclusão social;
- Retirar os Fundos Estruturais das elites locais;
- Os Fundos Estruturais devem ser administrados pela Comissão.

Este é um documento surpreendente. Nunca antes a DG REGIO encomendou um relatório que permitisse uma abordagem que no seu todo “abraçasse” tão abertamente a agenda social. Não admira que a DG Emprego esteja, supostamente, tão entusiasmada com o relatório, enquanto que a DG REGIO é mais silenciosa.

Embora o EAPN tenha defendido ao longo dos anos a inclusão social como tema central da agenda da União, este não é necessariamente o lugar onde esperávamos encontrá-la. A profundidade e a abrangência intelectual do relatório Barca marcam-no como um dos relatórios mais proeminentes do género desde a liderança da Comissão Delors/Prodi.

Embora não haja nenhuma evidência que Barca leu algumas das críticas feitas pela EAPN à política da coesão (uma vez que não são referenciadas na bibliografia), o seu relatório partilha a maioria das nossas críticas. Os comentários feitos por Barca sobre a gestão dos fundos estruturais, especialmente em torno do processo da monitorização e da avaliação, são, justificadamente, duros. Barca reconhece a centralidade do papel da Comissão como problemático, tal como a EAPN o fez. Utiliza também a análise política para identificar, como uma questão central, a captação dos fundos estruturais por elites políticas, *caciques* locais, mostrando o seu interesse em trazer os fundos para a órbita política e o controle da Comissão. Barca defende igualmente muitas outras posições semelhantes às defendidas pela EAPN, por exemplo, sobre a insuficiência do método aberto da coordenação. Essencialmente, o relatório de Barca diz o seguinte:

- Propõe o retorno da política da coesão às suas origens antes de 1988, como meio de desenvolver

regiões distintas (que não precisam de ser regiões administrativas, mas regiões de características sociais definidas);

- Argumenta depois que esta abordagem seja reconstruída em torno do desafio da exclusão social;
- Que o papel de gestão da Comissão seja restaurado para algo mais poderoso do que se verificou em qualquer outra altura.

Um conjunto de outras observações pode igualmente ser feita. Uma omissão surpreendente é a Perspectiva de Desenvolvimento Espacial Europeu, que é a estratégia da Comissão para o desenvolvimento do seu território e amplamente considerada por geógrafos como um golpe do planeamento esclarecido. Barca não faz nenhum uso óbvio da ESDP, embora o grande alcance do seu relatório seja alinhar a política de coesão com esta. Isto pode parecer um ponto obscuro, mas significa que há uma comunidade inteira de planificadores, geógrafos e peritos espaciais do desenvolvimento que são potenciais aliados da EAPN em levar a cabo a análise e as recomendações aqui efectuadas.

Em segundo lugar, as recomendações de Barca sobre

as ONG e a sociedade civil são bastante brandas. As ONG e os grupos comunitários que trabalham na luta contra a pobreza são mencionados, mas não colocados no centro do relatório ou dado muito relevo. Barca apoia o conceito das mudanças da governação a nível local e as subvenções globais. Aqui, o seu relatório podia beneficiar com um reforço desta perspectiva por parte da EAPN e dos grupos da sociedade civil.

A viabilidade política do relatório de Barca é naturalmente uma outra questão. Tendo como certo que o Tratado de Lisboa investe ainda mais poder ao Conselho às custas da Comissão, somos imediatamente inclinados a presumir que será um caso perdido. Ao mesmo tempo, a abordagem de Barca pode ter alguma atracção se os recursos da coesão forem diminuídos e se a Comissão e o Conselho se deixarem convencer, à luz da crise económica, para pensar mais imaginativamente do que em qualquer outra altura antes. Para a EAPN e para o grupo de trabalho dos fundos estruturais, o relatório de Barca é, em vários aspectos, um “feitiço que se virou contra o feiticeiro”, como poderemos nós agora dar-lhe o impulso que merece?

# Parlamento Europeu

## 10 Princípios chave

*A coesão social e a redução da pobreza e das desigualdades sociais têm que ser prioridades máximas para a UE!*

O domínio das políticas competitivas e neo-liberais mergulharam a UE na pior crise económico-financeira e socio-política desde os anos 30. A consequência inevitável é o aumento da pobreza e da exclusão social: trabalhadores que perdem os seus empregos, pessoas com rendimentos baixos que perdem as suas casas ou que simplesmente não conseguem ter acesso à habitação. Os desempregados encontram-se ainda mais afastados do mercado de trabalho, as famílias sobreendividam-se e as prestações sociais das pessoas em situação de pobreza correm o risco de serem reduzidas ou mesmo congeladas. Em resposta à crise, os governos da UE estão a implementar planos anti-crise, disponibilizando somas astronómicas de liquidez para as instituições financeiras. Mas a que custo? E será que os milhares investidos responderão às necessidades dos europeus?

O actual modelo económico-financeiro, sustentado pela Estratégia de Lisboa, privilegia os mercados em detrimento dos direitos sociais e das preocupações

ambientais. Neste modelo encontravam-se, frequentemente e a qualquer preço, as temáticas “do crescimento e do emprego”, comprometendo assim os compromissos sociais assumidos e agravando a pobreza. Este modelo não conseguiu colocar “o bem comum” no centro das acções da UE. A União Europeia tem privilegiado a liberalização e a desregulamentação dos mercados, em vez de favorecer estratégias que alcancem a equidade, a justiça social e a redução da pobreza e das desigualdades sociais na Europa e no mundo.

### *Apelo da EAPN*

O novo Parlamento Europeu que inicia funções em Setembro, representante dos interesses de todos os europeus, terá a grande responsabilidade de planear e implementar uma estratégia europeia global para substituir a actual estratégia de Lisboa. Contudo, o Parlamento deverá responder às necessidades dos cidadãos e à crise actual. Com tal, a sua resposta não pode ser a mesma!

Consideram-se a globalização, as mudanças climáticas, o relançamento económico e as mudanças demográficas como os maiores desafios da UE. Com 79 milhões de pessoas a viverem na pobreza e as crescentes desigualdades sociais que se registam dentro e fora da União, existe um sentimento crescente de precariedade e de ansiedade que atinge cada vez mais grupos e pessoas. A UE deve abordar urgentemente estes receios e estas angústias. A coesão social incluindo a luta contra a pobreza e as desigualdades sociais e uma distribuição mais justa da riqueza dentro e fora da UE deve ser considerada como um dos principais desafios que a União deverá enfrentar. A UE deverá tornar-se o motor do desenvolvimento social e sustentável e o Parlamento Europeu deverá encontrar-se na linha da frente para realizar esta mudança.

Os membros do Parlamento Europeu deverão desempenhar um papel essencial de “ligação” entre as instituições europeias e os eleitores.

#### 10 princípios para colocar a luta contra a pobreza no centro da agenda europeia

1) Tornar a coesão social, a luta contra a pobreza e as desigualdades sociais, bem como a promoção da equidade a nível mundial, em prioridades claramente europeias e em pilares específicos de uma estratégia de Lisboa integrada, social e sustentável para o pós-2010. O plano de relançamento económico deveria contribuir para a consolidação desta prioridade.

2) Definir e monitorizar os objectivos nacionais e europeus para a redução da pobreza e das desigualdades sociais no quadro de uma estratégia europeia de luta contra a pobreza mais visível. Esta estratégia deveria conter medidas específicas para combater tanto as formas mais extremas de pobreza como a pobreza relativa, de modo a garantir uma sociedade mais justa. Esta estratégia deverá apoiar-se num Método Aberto de Coordenação aplicado à inclusão social e à protecção social reforçado, bem como no *follow-up* da recomendação da Comissão sobre a inclusão activa.

3) Estabelecer níveis para uma governação activa nos processos de decisão a nível nacional e europeu e garantir a implicação das ONG activas na luta contra a pobreza, assim como a participação das pessoas em situação de pobreza na elaboração, implementação e avaliação de todas as políticas que têm um impacto na pobreza e na exclusão social.

4) Progredir na elaboração de um quadro europeu que respeite mínimos sociais elevados e que garanta uma vida decente para todos. A elaboração de uma directiva-quadro sobre os mecanismos de um rendimento mínimo adequado, enquanto fio condutor da recomendação da Comissão Europeia sobre a

inclusão activa, seria um importante passo na definição deste quadro.

5) Garantir o acesso de todos a serviços de qualidade economicamente aceitáveis, incluindo os serviços sociais, educação, cuidados à infância, saúde, habitação, transporte, energia e água. As características específicas destes serviços de interesse geral deveriam ser respeitadas pela legislação europeia, tornando-se indispensável avaliar o impacto da sua privatização e da liberalização na coesão social, na pobreza e nas desigualdades sociais.

6) Repor o compromisso de um “emprego decente e de qualidade” no centro da Estratégia Europeia para o Emprego, através de uma análise das causas do aumento do número de trabalhadores pobres e das vantagens que apresentariam rendimentos adequados, como base de um crescimento sustentável. O objectivo seria encorajar a criação de “empregos *verdes* sociais” que permitiriam combater as mudanças climáticas, colmatar as falhas do mercado, apoiar o relançamento económico e oferecer uma quantidade satisfatória de empregos estáveis e de qualidade.

7) Apoiar a economia social e o empreendedorismo inclusivo, enquanto instrumentos importantes na criação de empregos inclusivos, e ajudar concretamente as pessoas que se encontram mais afastadas do mercado social de emprego. Entretanto, há que assegurar que este objectivo está incluído nas políticas europeias para o emprego e sobretudo como um objectivo específico das verbas dos fundos estruturais europeus.

8) Consolidar a legislação europeia de luta contra as discriminações, incluindo a luta contra a discriminação em função da origem social, e implementar melhores sistemas de garantia de aplicação da legislação existente e de promoção de políticas e de medidas pró-activas de luta contra todas as formas de discriminação.

9) Integrar transversalmente a temática da luta contra a pobreza em todas as políticas através de avaliações eficazes e participativas do impacto social, envolvendo todos os *stakeholders*. Dever-se-ia dar prioridade a uma avaliação do impacto nas políticas fiscais no que se refere à acumulação e à distribuição desigual da riqueza. Para que os cidadãos possam ter uma ideia do progresso alcançado, seria pertinente definir um indicador de progresso que reflectisse o bem-estar social e ambiental e que não se limitasse ao progresso registado pelo PIB.

10) 2010 será o ano dedicado à luta contra a pobreza e a exclusão social: os deputados europeus poderiam desempenhar o papel de embaixadores do ano; estes poderiam, assim, dar a esta temática uma maior visibilidade durante o primeiro ano de vida das instituições europeias renovadas.

Ainda não há muito tempo a “Participação”, enquanto princípio estratégico de actuação no âmbito da luta contra a pobreza, era considerada uma “moda” pela presença constante na oralidade, projectos, documentos e planos de acção das instituições do terceiro sector, assim como pela hegemonia que passou a assumir ao nível do discurso político e universitário.

Como em todas as “modas” corre-se o risco de alguns “modelos” caírem em desuso, ou, no mínimo, de ficarem esquecidos durante algum tempo, para dar lugar a outras prioridades ou preocupações, dependendo das conjunturas e dos “climas” societais que as caracterizam. No entanto, a Rede Europeia Anti-Pobreza/Portugal, adoptou esse princípio de actuação desde a sua fundação no nosso país (1991), reconhecendo-o como uma prioridade constante e um pressuposto que deverá suportar todos os seus projectos e acções.

Assim, a Participação tem sido, desde sempre, alvo da nossa atenção, ao nível da produção e divulgação de informação sobre o tema, assim como da formação dos técnicos e dirigentes das instituições sociais neste domínio de actuação. No entanto, a nossa grande aposta tem-se pautado pela promoção da participação das pessoas que vivem em situação de desfavorecimento social, através do envolvimento desses cidadãos em vários projectos e acções, nomeadamente ao nível da participação nos encontros europeus e regionais de pessoas em situação de pobreza e exclusão social, produto do trabalho que desenvolvemos a nível local, através dos nossos núcleos distritais, porque é aí, pela proximidade aos diferentes contextos, e através de um trabalho em rede efectivo, que a “participação de todos” deve começar.

Neste percurso difícil, mas desafiador, de sensibilizar, informar, mobilizar e promover a participação das pessoas que vivem em situação de pobreza e/ou exclusão social, adquirimos já algumas aprendizagens, o que nos permite algum realismo relativamente ao que é de facto possível fazer a este nível, impedindo-nos assim de cairmos facilmente no “angelicalismo” que nos leva a crer que tudo é possível, já! Por outro lado, o caminho já percorrido assume-se como estímulo para continuarmos a trabalhar no sentido da sustentabilidade da participação.

Temos referido, com convicção, em outros contextos e oportunidades, que um dos maiores riscos inerentes à promoção da participação dos cidadãos é o risco de se criarem expectativas, nos potenciais participantes, relativamente às quais as organizações, técnicos e

outros actores que participam na luta contra a pobreza e a exclusão, não consigam corresponder. Tendo bem presente esta ameaça inerente aos processos participativos, consideramos ser chegada a altura de reforçar e solidificar o nosso compromisso relativamente ao envolvimento directo com as pessoas que vivem, quotidianamente, os problemas resultantes das situações desfavoráveis em que se encontram, para que esses cidadãos sintam que “vale a pena participar”, que as suas “opiniões e saberes” são tomados em consideração e que participar é muito mais (e exige muito mais) do que colaborar pontualmente em actividades esporadicamente situadas no tempo e no espaço. Participar é, acima de tudo, participar na tomada de decisões.

### Conselho Consultivo Nacional

É neste contexto que a REAPN se propõe constituir um Conselho Consultivo Nacional de Cidadãos em Situação de Pobreza e/ou Exclusão Social, com o principal objectivo de dar oportunidade a um grupo de cidadãos, de Norte a Sul do nosso país, não só de se fazerem ouvir e de participarem activamente, com a REAPN e com a sociedade em geral, na luta contra a pobreza e a exclusão social (luta essa, relativamente á qual, são, desde logo, os principais interessados) mas também de actuarem connosco, ao nível da monitorização e avaliação do que se vai fazendo a nível nacional nesta área, através dos meios fundamentais como a informação, investigação, e planeamento participado de acções que concorram para esse grande objectivo.

Neste momento existe já um grupo de cidadãos, representantes dos 18 distritos de Portugal, e que integram o referido Conselho Consultivo Nacional. Este grupo de cidadãos, assume a importante função de representar, neste órgão consultivo, as pessoas dos seus distritos que, vivem/ou viveram situações de pobreza e/ou exclusão. A representatividade pressupõe o “falar pelos outros”, por isso é algo que deve merecer a nossa atenção particular em qualquer processo participativo, nomeadamente, pela preparação e perfil que se espera dos representantes, por um lado, e pela

necessidade de nos organizarmos de forma a que as preocupações, necessidades e opiniões dos representados cheguem com fidelidade e respeitabilidade ao Conselho Consultivo Nacional. Assim, a REAPN propõe-se desenvolver, em cada Distrito, estruturas intermédias de representação das pessoas em situações de desfavorecimento social, através da constituição de Grupos de Trabalho Locais com cidadãos que se encontrem nessas condições. Estes grupos locais serão uma forma organizada e efectiva de dar continuidade a actividades participativas e de auscultação que temos vindo a desenvolver com essas pessoas, nos últimos anos, e constituirão uma plataforma de base e sustentação do próprio Conselho Consultivo Nacional. Esta forma de organização permite ir fazendo o levantamento de preocupações, necessidades, ideias e sugestões de melhoria no âmbito da acção de luta contra a pobreza, através da auscultação de quem sente "na pele" os problemas, para que, através do seu representante no conselho consultivo nacional (e que fará também parte do grupo de trabalho local), façam chegar a sua voz a um nível mais abrangente.

A Rede Europeia Anti-Pobreza / Portugal, ao promover a constituição deste órgão consultivo, está a assumir não só a responsabilidade de promover a participação efectiva destes cidadãos, mas a reafirmar o reconhecimento e a convicção de que só com a união de esforços, saberes e experiências se conseguirá lutar mais eficazmente contra a injustiça que é a pobreza. Não se pretende apenas reunir um conjunto de pessoas, com vivências de exclusão e pobreza, e de técnicos da área social, à volta de uma mesa, para falar dos problemas gerais que existem a nível nacional, ou para "ouvir" esses cidadãos inconsequentemente. Pretende-se, antes de mais, activar a participação destas pessoas, envolvendo-as o mais possível no próprio trabalho que a REAPN desenvolve, torná-las parte integrante da nossa "rede" e contar com a sua colaboração ao nível da planificação, desenvolvimento, monitorização e avaliação das acções que vamos desenhando e concretizando, pois participar é ter, antes de mais, a oportunidade de decidir (e de agir) sobre o seu próprio destino.

A função de "grupo de pressão" que a nossa organização tem assumido, para garantir a defesa dos direitos dos cidadãos mais desfavorecidos, assume agora maior consistência, com a criação do Conselho Consultivo Nacional de pessoas em situação de pobreza e/ou exclusão social, porque caminharemos, cada vez mais, no sentido de garantir essa função "com eles" e não "para eles".

A participação activa em acções promovidas pela REAPN, por parte dos membros do Conselho Consultivo

Nacional de Cidadãos em Situação de Pobreza e de outros cidadãos locais, está já a acontecer ao nível da preparação do próximo dia 17 de Outubro - Dia Internacional para a Erradicação da Pobreza, preparação essa que conta já com a participação destes cidadãos que serão os "protagonistas" nos dias 16 e 17 de Outubro de 2009, na Foz do Arelho, num "1º Encontro nacional de pessoas em situação de pobreza".

Pretendemos que este primeiro encontro nacional represente uma oportunidade para um número elevado de pessoas em situação de desfavorecimento social, darem a conhecer à sociedade em geral, a alguns agentes e decisores políticos, a dirigentes e técnicos de entidades públicas e privadas (com e sem fins lucrativos), as suas vivências, preocupações, necessidades e sugestões para que o caminho que nos leva à erradicação da pobreza se torne mais curto e menos penoso. Este encontro será mais uma oportunidade para tornar pública a perspectiva destes cidadãos relativamente aos vários sistemas com que interagem no seu quotidiano, para analisarem e reflectirem, em grupo, sobre a sua própria situação e sobre a pluralidade de situações que a pobreza e a exclusão social assume nos diferentes territórios do nosso país e, fundamentalmente, para darem contributos, sugestões, sobre as políticas sociais existentes e que concorrem directamente para o desenho das suas próprias vidas e para o futuro que todos pretendemos conquistar.

O ano 2010 será o "Ano Europeu de Luta contra a Pobreza e a Exclusão Social", oportunidade que teremos de agarrar com todas as forças para fazer ouvir mais alto a nossa voz. Nesse ano que se avizinha teremos de reafirmar, através de acções concretas, e com o empenho de todos os níveis da sociedade, que todos os seres humanos têm e a participar nos assuntos e decisões que afectam directamente as suas vidas. A este nível, a participação do Conselho Consultivo Nacional de Cidadãos em situação de pobreza será fundamental ao nível da planificação, desenvolvimento e avaliação das acções que a Rede Europeia Anti-pobreza irá desenvolver (com eles) ao longo do ano 2010, e no pós, pois não podemos cruzar os braços num desafio tão grande, e constante, de contribuir para um mundo mais justo.

O Conselho Consultivo Nacional de Cidadãos em Situação de Pobreza e/ou Exclusão Social não pretende assumir-se como mais um projecto da REAPN, mas como um projecto de todos os cidadãos porque só se concretizam sonhos (comuns), quando se partilham ideias e objectivos, quando caminhamos não só na mesma direcção mas, fundamentalmente, no mesmo sentido!



Agostinho Jardim Moreira, pároco no Porto, presidente da Rede Europeia Anti-Pobreza em Portugal

## “Não me importo de escandalizar a hierarquia”

Conterrâneo do reconhecido Bispo do Porto, D. António Ferreira Gomes, que o nomeou há 40 anos para pároco da Ribeira, Agostinho Moreira é presidente em Portugal da Rede Europeia Anti-Pobreza. É igualmente uma voz inconformada que, quando é preciso, ousa enfrentar a hierarquia da Igreja Católica a que pertence e também as políticas do Governo

Texto: Graça Menitra Fotos: Ricardo Graça

### Ajudar os pobres é o que mais lhe agrada fazer?

São um desafio constante e uma exigência grande para viver mais aproximadamente o *Evangelho*. Também me obrigam a fazer, quase anualmente, uma reformulação da pastoral e das respostas sociais. Quando comecei aqui, em 1969, na Ribeira (freguesias de S. Nicolau e Vitória, na periferia da Torre dos Clérigos) praticamente não havia nenhuma obra social e hoje temos várias. Continuam a ser as mais pobres, embora já não as mais populosas devido à desertificação – em 40 anos perderam mais de 20 mil habitantes. Hoje tenho menos gente mas muitos mais problemas. As pessoas estão isoladas porque não há resposta da família, nem da gente com dinheiro para poder partilhar com as necessidades dos mais fracos. Hoje tudo ocorre ao padre e à Igreja numa atitude de exigência. Como se a Igreja tivesse obrigação de fazer aquilo que cabe ao Estado. Como o meu nome vai aparecendo nos jornais e na televisão,

acham que isso é uma mais valia de poder intervir a seu favor. O que não deixa de ser verdade mas não é essa a minha missão explícita. Até porque tenho a direcção em Portugal da Rede Europeia Anti-Pobreza (REAP) que me preenche muito tempo.

### O que faz exactamente esta Rede em Portugal?

A rede tem uma sede em cada distrito, com um técnico e um grupo de voluntários. Também temos uma parceria com Madrid. Há 15 dias, tivemos a reunião europeia em Viena, Áustria, com os 27 países, e tive a satisfação de alguns presidentes de redes de outros países virem ter comigo por reconhecerem que a rede portuguesa é das mais bens estruturadas da Europa. Isso dá-me uma certa satisfação. E os espanhóis fazem questão de o tornar público. Mas ao princípio riam-se e perguntavam o que é que um padre ia fazer por Portugal. Quiseram impor-me os seus modelos, como Espanha, França ou Itália, que acabaram por não ter sucesso.

Neste momento, entre os países do sul, a melhor rede europeia é a portuguesa.

### Qual o segredo?

Muito simples: trabalhar para as pessoas e não procurar sucesso fácil. Quando as ideias e as obras são válidas acabam por se impor por si. O primeiro passo, foi procurar mudar as mentalidades dos políticos para que aceitassem conhecer a realidade da pobreza em Portugal, porque em 1990, Bruxelas não tinha um único dado do nosso País. Todos os anos, a rede, em conjunto com a União Europeia e com o país que a preside, promove um encontro de pobres dos 27 países, em Bruxelas, para exporem as suas críticas às políticas sociais e apresentar propostas à Comissão. Um dos êxitos foi o facto da pobreza ter ganho foros de cidadania e ser levada às agendas políticas nacionais dos seus países. A sociedade civil precisa também de assumir muito mais este

papel, que descarregou em cima do Estado e este não deve fazer tudo. Mas o Governo também se apoderou desse poder para manipular as suas políticas. É importante o princípio da subsidiariedade e de parcerias que, ultimamente, a nível do Ministério não existem.

### No Porto, preside à Agência de Serviços da Área Metropolitana. Qual a sua função?

Vou ao encontro dos mais pobres e capacito-os para o trabalho. Os pobres mais pobres, normalmente, não confiam em si próprios. Aham que não têm capacidades, que não sabem. Trabalhamos com desempregados de longa duração, que vivem do rendimento mínimo de inserção. É preciso sensibilizar esta gente a aprender a gostar de trabalhar, adquirir auto-estima e descobrir as suas potencialidades. É bonito ver a alegria, sobretudo nas mulheres, porque já sabem mexer no computador, fazer um currículo, dizer umas coisas. O objectivo é que entrem depois nos cursos de formação profissional e na vida activa. São gente jovem que, sem preparação prévia, depois engrenam na equivalência do curso das *Novas Oportunidades*.

### Porque é então considerada uma voz crítica pela Igreja Católica?

Porque o *Evangelho* é para as



Estamos ainda muito longe de uma igreja identificada com o Evangelho e com Jesus Cristo, o que me penaliza bastante

peças e Cristo morreu pelas pessoas e se não é pelas pessoas que a Igreja trabalha também não tem grande sentido. Isto escandaliza às vezes um pouco a hierarquia católica mas que escandalize. Não me importo nada, porque esta é que é a verdade. O *Mandamento diz: Amar o Próximo*. É necessário que o *Evangelho* surja com o seu vigor e a sua real vitalidade e interferência em defesa dos injustiçados. É esta minha linguagem que continua a escandalizar mas a verdade é que a pobreza é fruto da injustiça. Não é possível admitir que em Portugal a percentagem de pobres seja a que ainda é. Estamos ainda muito longe de uma igreja identificada com o Evangelho e com Jesus Cristo, o que me penaliza bastante. A Igreja continua muito passiva até parece que tem medo, mas medo de quê? Ou então falta-lhe alguma garra para pregar aquilo que devia viver. Porque se a igreja não vive não pode pregar, pois só é evangelizada quem está evangelizado. Quem tem em si o dinamismo do espírito é afoito, é destemido, anda para a frente e dá o corpo e a vida pela justiça e pelo amor ao próximo.

#### Também aponta o dedo aos católicos!

O egoísmo, infelizmente, também atingiu os católicos. E só é possível amar quando não há egoísmo. O egoísmo é a negação do amor. Temos um catolicismo muito tradicional e pouco consciente ou lúcido. Os cristãos são pouco esclarecidos, pouco empenhados e, portanto, pouco evangélicos. São católicos só de nome. Viemos de uma igreja pouca evangelizada, onde as pessoas viviam muito à sombra do poder. Os católicos estão perante grandes desafios nesta mudança, num momento de transição, a ver cair todo um passado. E começa a surgir, aqui e além, quem proponha uma nova ordem social e mundial. E os valores cristãos terão aí um lugar importantíssimo. Os bispos já perceberam isso só que não sabem ainda como o fazer.

#### Porque diz que Portugal é o País mais injusto da Europa?

Porque tem a maior *décalage* entre ricos e pobres. Se houvesse uma distribuição mais equitativa dos rendimentos ou da riqueza, isto não era assim. Se tivéssemos uma sociedade que proporcionas-

se oportunidades mais iguais, certamente que as pessoas teriam evoluído e teriam capacidade, formação e informação para poder sair da situação de pobreza ou dependência. A pobreza económica, cultural, habitacional, de saúde são facetas de uma sociedade injusta. Grande parte desta gente desempregada não tem qualificação, nem tem já hipótese de a ter. Depois temos outro problema gravíssimo: o elevado absentismo das crianças à escola. Ou seja, estas novas gerações também não terão capacidades de transformar a sociedade. E a injustiça provoca cascatas de pobreza.

#### Acredita que entre os mais de 60 por cento de abstencionistas nas eleições europeias em Portugal estão os cerca de dois milhões de pobres?

Acho que sim, porque eles não acreditam em ninguém. Tanto lhes faz votar nuns como noutros. Achei interessante que aqui, na Ribeira, quem mais subiu foi o Bloco de Esquerda. Porque se calhar são aqueles que mais "berram" a favor da justiça. ■



### Careca aos seis anos para imitar o abade

Natural do concelho de Penafiel, oriundo de uma família agrícola abastada, Agostinho Moreira, 67 anos, dirige em Portugal a REAP. Na inocência dos seus seis anos, rapou o cabelo, para imitar o velho abade da aldeia, já a pensar que lhe queria seguir os passos para poder ajudar os pobres. Como modelos, tinha o padre Américo, visita assídua lá de casa, e também o frei Gil, dominicano, que tinha vários centros de crianças de rua, que os seus pais apoiaram em Mira, Braga e Porto.

Quando acabou o curso de Teologia, em 1966, pediu ao Bispo do Porto, D. António Ferreira Gomes (seu conterrâneo e que já tinha regressado do exílio, onde o visitara várias vezes) para o colocar numa terra pobre e des cristianizada. E ele mandou-o para a zona da Ribeira, que era a mais difícil da cidade e, se calhar da diocese. Achou um exagero do Bispo, já que tinha só 28 anos. Considera até que foi um escândalo na altura porque eram sempre os veteranos e não os novatos que tomavam conta do célebre "bairro baredo" da zona da Ribeira.

Pouco antes do 25 de Abril de 1974, foi perseguido pela PIDE e tinha já ordem de prisão. Isto porque, já na altura defendia os pobres e a justiça, o que era considerado uma afronta política. "Mas eu tinha as costas seguras pelo meu bispo, apesar de ele estar no exílio", diz sorridente.

Agostinho Moreira está convicto que a necessidade vai urgir muita coisa, como é o caso do casamento dos pais, porque "são homens como os outros", até porque, até ao século XII, em toda a igreja latina, era permitida a opção do padre ser casado ou solteiro mas só igreja ortodoxa manteve essa dupla opção. "Penso que em termos teológicos não há nada contra. Há apenas a questão disciplinar", diz.

Já em relação à alienação dos povos, defende que ela é sempre "uma forma de escape e libertação de alguma pressão, como se de uma consulta de para-psicologia aplicada se tratasse. Quer seja o álcool, o sexo, a política ou o futebol". Mas em relação a este último, para Agostinho Moreira "estes negócios de jogadores não deixam de ser negócios de pessoas. Coisas que se dizem em surdina, porque não sabemos bem quem ganha mais com o quê". E interroga-se: qual o contributo que os jogadores dão à sociedade? Não sabemos bem se estão ou não isentos de impostos porque é tudo muito encoberto e pouco transparente". ■

## “A pobreza não tem partido nem sindicato”

### Qual o papel do Governo para tornar a situação da pobreza?

O mais grave é que há políticos que chamam a esta gente de preguiçosa. Primeiro marginalizam-os, tornam-os vítimas da injustiça e depois acusam-os de serem culpados por serem vítimas. É preciso ter uma falta de decência, informação e respeito pelas pessoas. É uma fórmula mais ou menos sofisticada de escravatura. Os pobres têm de se sujeitar a tudo o que sociedade quer e depois têm de viver do rendimento mínimo de inserção que é uma forma de os manter calados e quietos. Isto é tornar uma sociedade escravizada e dependente, sem capacidades de ser alguém e de participar activamente na vida social. E não é a decisão de qualquer gabinete ou ministério de Lisboa que decidirá a sorte dos outros.

### É o caso deste governo?

Este Partido Socialista não está muito interessado em ouvir os pobres e lamento muito que o Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social, nestes últimos anos, não tenha ouvido aqueles que trabalham com os pobres. Meteram-se lá na sua poltrona, pensando que sabem tudo. Ora isso não é verdade. Certamente que estas últimas eleições lhes deram a lição de que as políticas que praticam não são as que correspondem, tanto quanto pensam, à felicidade das pessoas e que é preciso exercer mais a parceria e a prática com quem trabalha no terreno. A nossa postura é realmente trabalhar com verdade e com respeito às pessoas. Não é fazer disto trampolim para nada nem ninguém. Enquanto estiver neste cargo, não admitirei fazer dos pobres trampolim nem bandeira, como não acho legítimo que os partidos excluam dos seus programas o problema dos pobres em Portugal. A pobreza não tem partido nem sindicato. Em alguns países, como a Holanda, os pobres têm até uma secretaria de Estado. Aqui são tratados só com algumas migalhas.

Na generalidade, os empresários do norte são criticados por salvaguardarem menos os direitos dos seus colaboradores que no resto do País. Concorde com a crítica?

De modo geral, é um pouco verdade. E pela razão simples que, de modo geral também, os funcionários das empresas que já fecharam eram gente menos qualificada que se acomodava a um vencimento menor, complementado com o trabalho da horta, das galinhas e do porco lá em casa. Mas é verdade que o grande Porto é, neste momento, a região mais pobre do País, principalmente nos arredores e bairros ligados às zonas industriais. O maior desemprego é aqui que se situa.

### Como justifica que, volvidos 35 anos após o 25 de Abril de 1974, haja esta discrepância entre ricos e pobres?

A análise é complexa. Saimos de um regime de ditadura e abriu-se a porta com a ideia de que iam ficar todos ricos (mentalidade marxista). A verdade é que se investiu em tudo (cimento, auto-estradas) menos na formação das pessoas. O dinheiro da União Europeia desapareceu, outro nem sequer foi investido porque foi roubado ou desviado. Não houve um desenvolvimento social integrado. Pretende-se colmatar agora o erro mas já com uns anos de atraso. Por outro lado, o sistema capitalista viu-se muito mais à solta, com a queda do muro de Berlim. É o tempo livre do capitalismo e do lucro sem qualquer controlo. Naturalmente, os mais pobres também foram iludidos que era imitando os ricos que iam ser felizes. Tenho vizinhos lá na aldeia que têm um palácio enorme e carros de luxo mas não pagam aos funcionários. Porque o modelo é ser como o senhor fulano de "tal e tal". Estas pessoas têm dinheiro mas não têm formação e por sua vez os filhos também não. Com grande influência da Maçonaria, os valores, como a família, também se têm vindo a perder. Vamos a ver se conseguem salvar o País sem valores. A falta de vergonha e de ética em que se caiu, como é o caso da banca, são consequência da ausência de valores.

Estamos numa sociedade do prazer e do conforto, da ganância, do roubo ilegítimo. Está tudo sem controlo.

### Que mudanças preconiza?

Mudanças muito profundas, não viáveis a curto prazo, porque ainda não chegámos ao fundo. Para o ano, já se prevê 11 por cento de desempregados aqui no norte. De que é que vão viver, muitos deles já sem fundo de desemprego? Temo seriamente que esta gente, para subsistir, entre em caminhos de violência descontrolada. A pobreza extrema torna a violência cega. Se não há o bom senso, da parte dos governantes, de criar almofadas para encontrar formas de subsistência (auto-emprego ou seja do que for) temo que aumente a insegurança forte. E os ricos ainda não entenderam que se não partilham, a sua vida começa a ficar em causa. Temos de vencer o egoísmo (que é feroz neste momento) e ir ao encontro daqueles que nada têm, antes que eles nos venham roubar o que temos. É uma atitude de bom senso e de colocar as pessoas e a sua dignidade em primeiro lugar. E 2010 será o Ano Europeu de Combate à Pobreza e à Exclusão Social. ■

