GRUPO DE TRABALHO
FORUM DE POLÍTICA SOCIAL

Posição do Grupo de Trabalho sobre o Plano Nacional de Acção para a Inclusão (PNAI) – 2003/2005

O Grupo de Trabalho do Fórum de Política Social[1] integra um conjunto de instituições públicas e privadas nacionais, com o objectivo de debater e tomar posição acerca dos temas de política social mais pertinentes, tendo em conta a conjuntura nacional e europeia.

Assim, em termos estratégicos o Grupo de Trabalho decidiu elaborar um documento que reflecte a posição dos seus membros face à Estratégia Plurianual de Inclusão Social.

Este documento resultou de um trabalho conjunto realizado entre os meses de Março, Abril e Maio deste ano por algumas das instituições do Grupo de Trabalho que aceitaram o desafio de participar neste processo.[2]

Uma questão de partida, e que interfere no pronunciamento do Grupo de Trabalho em relação ao PNAI tem que ver com a necessidade de conhecer o relatório de avaliação da implementação da primeira fase, que até ao momento não é do conhecimento público. Na medida em que, conhecendo o processo de implementação do primeiro PNAI e os resultados da avaliação da primeira fase é possível contribuir com maior clareza com propostas concretas, que potenciem estratégias de inclusão social.

I- Estruturas formais de participação do sector não governamental

Neste primeiro ponto, congratulamo-nos com as intenções do Governo nacional, expressas no documento disponibilizado pela estrutura coordenadora do PNAI em Março último, no qual se afirma a necessidade de criar uma estrutura de participação do sector não governamental. É também intenção expressa do Governo dinamizar parcerias enquanto metodologia de acção.

Estes dois pontos são fundamentais, no entanto, importa conhecer de que forma se irão operacionalizar estas duas intenções: que estrutura de participação das ONG´s se

[1] O Grupo de Trabalho integra as seguintes instituições: AIP, Associação Humanitas, AEIPS, CESIS, CIDM, CITE, CIP, Delegação de Lisboa da Cruz Vermelha Portuguesa, CERCICA, CGTP-In, FENACERCI, GRAAL, EWL, Instituto de Apoio à Criança, IEFP, ISCTE, LPDM-CRS, UGT, União das Mutualidades Portuguesas

[2] CESIS, CGTP-In, CERCICA, Instituto de Apoio à Criança, IEFP, FENACERCI,

pretende criar (com carácter apenas consultivo?); em que fase de implementação do PNAI se pretende envolver as ONG´s e de que forma será assegurada a representação do sector não governamental. Sugere-se, nomeadamente que se tenha em conta a diversidade de instituições que actuam neste âmbito.

Consideramos que a estrutura que venha a ser criada deve estar representada ao mesmo nível da Comissão Interministerial de Acompanhamento do PNAI, devendo/podendo estar presente em algumas reuniões desta Comissão.
Tendo em conta que valorizamos a criação de estruturas locais de operacionalização, acompanhamento e avaliação do PNAI, consideramos de toda a pertinência que estas estruturas funcionem em parceria e favoreçam a participação, quer do sector não governamental, quer de instituições que representam os próprios excluídos (associações de moradores, associações de imigrantes, entre outras), quer das próprias vítimas de pobreza e exclusão social. A participação da sociedade civil tem que ter contrapartidas em termos de apoios financeiros claramente expressos em termos de orçamentação específica no PNAI, como de resto foi recomendado pela Comissão Europeia. Em relação a instrumentos que poderão ser facilitadores desta participação relembramos as potencialidades do Programa das Redes Sociais, meramente a título exemplificativo.

II- Estruturas permanentes de consulta e coordenação do Plano Nacional de Acção para a Inclusão Social, a nível local

Tendo em conta que o PNAI é um plano estratégico, importa identificar a visão que se encontra subjacente ao mesmo. Isto é, que tipo de sociedade se pretende criar, que país se quer ter em 2005? Onde queremos estar nessa altura e que conquistas se pretendem fazer, no sentido de tornar a sociedade portuguesa uma sociedade mais inclusiva, cumprindo os desígnios estabelecidos na Cimeira de Lisboa e posteriormente na Cimeira de Nice. A este nível salientamos a necessidade de definir metas concretas e suficientemente ambiciosas para fazer face aos problemas, mas que por outro lado sejam metas atingíveis e dotadas dos recursos necessários à sua concretização, tendo em conta a real capacidade de resposta dos serviços. Esta questão remete-nos para a necessidade de, por um lado, por em prática o conceito de *mainstreaming* e de por outro lado, respeitar as Conclusões do Conselho Europeu de Lisboa, em relação ao Método Aberto de Coordenação.
O PNAI deve reflectir a política definida pelo Governo Nacional a nível geral, sendo coerente com as restantes políticas, mas tendo bem presente a importância das questões da pobreza e da exclusão social no contexto nacional, reforçando a necessidade de cooperação e complementaridade permanente das diferentes políticas, ou seja tendo sempre em atenção a sua integração.

Esta visão deve ser partilhada pelos poderes públicos, a nível nacional, regional e local e pela sociedade civil, isto é, pelas ONG´s que no nosso país têm um papel fundamental na concretização das políticas sociais.
Só poderemos esperar que o Plano Nacional de Acção para a Inclusão seja um plano com um carácter operativo se ele for personificado em planos de acção local/regional da responsabilidade dos actores locais e com uma condição prévia: promover uma parceria alargada com as instituições locais representativas dos vários sectores da sociedade civil (educação, saúde, habitação, cultura e lazer, emprego e formação profissional, etc.). Por outro lado importa garantir - e apresentar medidas para este efeito - que o conhecimento do PNAI ao nível dos serviços públicos seja efectivo como condição fundamental para a sua concreta aplicação. Importa assim prever momentos públicos de discussão e de debate no sentido de reforçar o envolvimento de todos neste Plano Nacional.

Este passo, que não foi dado na primeira fase, deve estar contemplado na fase de elaboração do documento, mas deve prever desde logo uma metodologia de acção concreta – como envolver os vários poderes locais, definir as competências específicas de cada um deles tendo em conta os objectivos definidos no PNAI e as metas a atingir ao longo dos próximos dois anos.

Neste ponto, quer o Programa das Redes Sociais, quer os Contratos de Desenvolvimento Rural e Urbano poderão ser, entre outros que possam surgir, dois instrumentos estruturadores e que podem ser rentabilizados evitando a duplicação das estruturas que já existem e com poderes de decisão efectivo.

Convém não esquecer neste modelo, uma vez mais, o papel das sociedade civil organizada que deverá integrar desde o primeiro momento as estruturas permanentes de operacionalização do Plano (Núcleo Coordenador do PNAI).

III- Algumas medidas para a concretização dos 4 objectivos definidos em Nice

Em relação a medidas concretas, consideramos que muitas das medidas que se encontram inscritas no primeiro PNAI e que aparentemente não chegaram a ser postas em prática, constituem propostas de acção interessantes. Importa saber de que forma irão ser operacionalizadas e qual a dotação financeira que terão. Referimo-nos especificamente aos **Contratos de Desenvolvimento Social Urbano**, o **Programa "Espaço Rural e Desenvolvimento Social**", e os **Planos Municipais de Prevenção**.

Apesar de se desconhecer, até ao momento, os motivos da não implementação destes instrumentos no primeiro período e o seu grau de execução bem como não ser do conhecimento público o documento estruturador de cada um dos instrumentos, parece claro

que tem que existir uma articulação entre eles e que esse denominador comum é que o **poder local**, que tem que despertar para as questões do combate à exclusão social e perceber que o desenvolvimento local exige um esforço articulado entre os diferentes sectores e uma aposta forte na promoção da inclusão social.

O poder local aqui é entendido como o conjunto dos actores sócio-institucionais, que coordenam esforços e recursos, no sentido de concretizar as medidas e as políticas que se encontram definidas aos vários níveis (nacional, regional e local).

Consideramos ainda que os três instrumentos acima referenciados deverão estar articulados com o **Programa das Redes Sociais** que poderia constituir-se como uma plataforma agregadora desses e de outros instrumentos (Ex. Rendimento Social de Inserção, Comissão de Protecção de Crianças e Jovens,…). A eficácia destas medidas depende do grau de envolvimento e participação que for conseguido ao nível local. Não é possível implementar um Plano com a abrangência do PNAI se não forem criadas condições para a sua operacionalização a um nível micro (local).
Em termos de concretização dos eixos merecem uma especial atenção, para além das já contempladas, as seguintes medidas:

1- *promover a participação no emprego e o acesso de todos a recursos, direitos e bens e serviços essenciais para viver com dignidade*
   - Investimento na escolarização alternativa mais atractiva e inovadora que possa cativar muitas das crianças e jovens que hoje em dia abandonam precocemente a escola;
   - Aposta na formação profissional adequada às características sociais dos jovens que não preenchem os critérios requeridos pelos cursos de formação existentes, nomeadamente no que diz respeito à faixa etária dos 12 aos 15 anos. Por outro lado, os jovens adultos e os adultos com baixa escolaridade também não conseguem integrar os cursos existentes e é particularmente urgente e preocupante actuar com estas faixas.

2- *prevenir os riscos de exclusão*
   - Consideração explicita, entre os factores de risco e estratégias correspondentes, do abandono escolar precoce;
   - Preocupação explícita com o reforço e efectivação da vertente da inserção laboral ao nível de medidas especificamente vocacionadas para este efeito.

3- *actuar junto dos grupos mais vulneráveis*

- Consideração explicita, entre os grupos mais vulneráveis, dos sem-abrigo (considerando nomeadamente as necessidades específicas das crianças de rua e das mulheres com filhos a cargo);
- Consideração explicita, entre os grupos mais vulneráveis, das crianças mas também dos jovens;
- Consideração explicita, entre os grupos mais vulneráveis, dos grupos que enfrentam situações de pobreza e marginalidade extrema (imigração com particular atenção para as novas vagas mas sem menosprezar os imigrantes já presentes no território há mais tempo, prostituição, toxicodependência e novos consumos problemáticos).

4- mobilizar o conjunto dos actores

O Grupo de Trabalho do Fórum de política social congratula-se que seja intenção do Governo Nacional para o próximo período (2003-2005) tornar a **mobilização de todos os intervenientes** mais do que um objectivo, uma metodologia de acção, desde logo porque esta foi uma das recomendações mais marcantes da REAPN na 1ª ronda do PNAI.

O período de vigência do primeiro plano, e pelo facto de se tratar de um Plano pioneiro, e como tal com alguma dose de experimentação, deveria ter servido para testar algumas metodologias, nomeadamente ao nível do quarto objectivo – **mobilização de todos os actores. Deveriam, a este nível, ter sido testadas metodologias que permitissem a participação activa da sociedade civil neste processo. No entanto, verificamos que, para além de não terem sido testadas essas metodologias nestes dois anos de vigência do Plano, também não foi planeada atempadamente a participação no novo Plano.**

- **Articulação do PNAI com diferentes Planos, estratégias e estruturas já existentes ou a criar dentro de uma lógica de *mainstreaming***

Neste ponto, consideramos que ao nível metodológico é importante garantir que na elaboração do PNAI se verifique uma articulação entre os vários programas e medidas de promoção da inclusão, independentemente da existência de planos de acções sectoriais. Referimo-nos em concreto ao Plano Nacional de Emprego, aos Planos Regionais de Emprego, ao Plano de Acção Nacional de Luta Contra a Droga e a Toxicodependência, ao PNI (Plano Nacional para a Igualdade entre Mulheres e Homens), ao Plano Nacional Contra a Violência Doméstica, ao PNEV – Plano Nacional para o Envelhecimento que se encontra em preparação e muitos outros. Deverá ainda vir a ser estabelecida a devida articulação do PNAI com o Plano Estratégico de Acção Social (em preparação).

Esta articulação permitirá seguramente uma rentabilização de recursos humanos e materiais para além de, dentro da lógica do *mainstreaming*, exigir um esforço de concertação, uma vontade política para desenhar medidas de acção consistentes e planificadas de forma estratégica. Este esforço exige também uma grande coerência em termos das políticas sectoriais, na medida em que é necessário garantir que os objectivos, as metas e os instrumentos utilizados numa área não colidam com os interesses e os objectivos estabelecidos para outra área.

Finalmente, e por se tratarem de questões estruturantes, gostaríamos ainda de sublinhar e reafirmar determinadas orientações e recomendações básicas:

- Recomenda-se que o PNAI seja alvo de uma fortíssima campanha de divulgação, no sentido de envolver de facto todos os actores, de uma forma consciente e co-responsável, na aplicação das medidas previstas no PNAI. O desconhecimento e a não adesão a esta "causa" nacional, poderá dificultar a sua execução e efectiva implementação, sobretudo tendo em consideração o desígnio de envolver todos os actores;

- Importa não esquecer e dar a respectiva relevância ao *mainstreaming* de género na luta contra a pobreza e exclusão social em cada uma das fases do PNAI;

- Recomenda-se que o PNAI seja alvo de uma apresentação e debate público na Assembleia da República precedendo a respectiva e prevista apresentação do mesmo no Parlamento

- Sugere-se ainda que, na fase de implementação e sobretudo de avaliação e acompanhamento, sejam organizadas audições públicas, entendendo estas como uma estratégia de acompanhamento. Estas audições, à semelhança do que é feito para outras matérias, deveriam ter lugar na Assembleia da República.

- Recomenda-se, uma vez mais, a necessidade de que as metas e respectivos indicadores de execução do PNAI sejam o mais objectivas possível, não deixando no entanto de contemplar todas as especificidades presentes no território e nos fenómenos de pobreza e exclusão social;

- Finalmente, importa ainda reforçar a ideia, de resto uma recomendação da Comissão Europeia, de que o PNAI deve claramente contar com uma apropriada afectação de recursos (humanos, técnicos e financeiros) para a execução do mesmo. Os montantes a afectar para a implementação do PNAI, para além de constituírem, em si mesmos, um bom indicador do empenhamento que cada governo coloca para o mesmo, terão que ser consentâneos com as medidas propostas

03 de Junho de 2003

Subscrevem este documento

- REAPN – Rede Europeia Anti-Pobreza / Portugal
- CESIS – Centro de Estudos para a Intervenção Social
- CGTP-IN – Confederação Geral de Trabalhadores Portugueses
- UGT – União Geral dos Trabalhadores
- FENACERCI
- ANIMAR - Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Local
- IAC – Instituto de Apoio à Criança, Projecto Rua
- Caritas Portuguesa
- União das Mutualidades Portuguesas
- Cruz Vermelha Portuguesa- Del. Lisboa
- INDE
- CERCICA
- CASLAS – Centro de Assistência Social Lucinda Anino dos Santos