

Activar a Participação

Pequenas experiências, grandes esperanças!

Jordi Estivill

Fátima Veiga

Ana Cláudia Albergaria

Maria José Vicente

REAPN

2006

Ficha técnica

Título:

Pequenas experiências, grandes esperanças!

Edição:

REAPN - Rede Europeia Anti-Pobreza / Portugal
Rua de Costa Cabral, 2368
4200-218 Porto
Tel: 225 420 800
Fax: 225 403 250 | E-mail: geral@reapn.org | www.reapn.org

Coordenadores:

Jordi Estivill
Sérgio Aires

Autores:

Jordi Estivill
Fátima Veiga
Ana Cláudia Albergaria
Maria José Vicente

Prefácio:

Edmundo Martinho

Edição Gráfica, Composição e Impressão:

José Fernando Sousa, Lda.

Tiragem:

500 Exemplares

Data de Edição:

2006

Apoio:

Ministério do Trabalho e da Segurança Social

Depósito Legal: 248048/06

ISBN: - 10: 972-99369-1-9

ISBN: - 13: 978-972-99369-1-3

Nota:

Esta publicação resulta do Projecto “Activar a Participação” promovido no âmbito do objectivo 4 do PNAI 2003-2005.

Esta publicação poderá ser reproduzida ou transmitida por qualquer forma, ou qualquer processo, electrónico, mecânico ou fotográfico, incluindo fotocópia, xerocópia, e-mail desde que seja citada a fonte e os respectivos autores.

Índice

Agradecimentos	005
Nota Editorial	007
Prefácio	011
Capítulo I - Marco conceptual	013
Capítulo II - Itinerário da participação na política social europeia	037
Capítulo III - Itinerário da participação na política social nacional	059
Capítulo IV - Activando a Participação	083
Capítulo V - Participação em contexto nacional e europeu: alguns exemplos	139
Capítulo VI - Orientações/recomendações	201
Bibliografia	205
Anexos	209

Agradecimentos

Ao longo do desenrolar deste projecto foram muitas as pessoas que se envolveram e participaram activamente na sua concretização. Os nossos agradecimentos vão, antes de tudo, para as instituições que integraram os quatro Observatórios Locais, desenvolvidos em Braga, Porto, Coimbra e Évora, pela forma como se empenharam ao nível do trabalho em rede e, sobretudo, por acreditarem que a Participação das pessoas que vivem em situação de pobreza e/ou exclusão social não só é possível como fundamental.

Agradecemos ainda a todas as instituições, que não tendo integrado os Observatórios Locais contribuíram, de alguma forma, para o desenvolvimento do projecto, sobretudo as que aceitaram participar ao nível da concretização, propriamente dita, das micro-experiências. Pela sua disponibilidade, empenho, dedicação, entusiasmo e vontade em continuar a promover, através de um trabalho interdisciplinar sério e potenciador do trabalho em rede, a participação de todos.

Agradecemos profundamente aos utentes das instituições com as quais desenvolvemos as oito micro-acções do Projecto. Sem o seu empenho, desde o primeiro momento em que lhes apresentámos este desafio, sem a sua motivação constante, sem o seu esforço e a sua capacidade crítica, não poderíamos desenvolver as experiências de participação que hoje, aqui, divulgamos.

Aos dois animadores que acompanharam grande parte do período de vigência do Projecto, em fases decisivas do mesmo, agradecemos o empenho e motivação com que orientaram, esclareceram e contribuíram para a reflexão. Referimo-nos concretamente ao Dr. José Alberto Reis e ao Dr. António Batista.

Um agradecimento especial ao Dr. Jordi Estivill que esteve sempre disponível não só para colaborar com a equipa técnica do Projecto, no desenho da estrutura e dos conteúdos da publicação, como na análise crítica efectuada ao longo do projecto, permitindo-nos fazer alterações e melhorando decisivamente a sua concretização. Esta disponibilidade estende-se para as várias conversas e reuniões de trabalho tidas com a equipa técnica do projecto, bem como para as reuniões de reflexão, promovidas com os quatro observatórios locais.

A todos... que acreditam, e trabalham, em prol da Cultura da Participação.

Porto, Setembro de 2006

Nota Editorial

A presente publicação é o resultado de mais um projecto desenvolvido no quadro das actividades da REAPN. Desta feita, trata-se de um projecto desenvolvido no âmbito do Plano Nacional de Acção para a Inclusão 2003-2005, enquadrado no eixo 4 – mobilização de todos os intervenientes.

Este Projecto, denominado: “Activar a Participação” é uma das expressões de um dos principais objectivos da REAPN desde a sua fundação e que se encontra inscrito nos seus Estatutos: “promover e aumentar a eficácia das acções de luta contra a pobreza e exclusão social, fazendo com que tenham expressão acções inovadoras neste campo, dando voz aos indivíduos, restituindo-lhes a capacidade de iniciativa e promovendo a sua participação no desenvolvimento daquelas acções”¹.

Muitas têm sido as iniciativas promovidas pela REAPN que procuram cumprir este objectivo e as orientações estratégicas definidas no nosso Plano Estratégico 2003-2008 vão, precisamente, no sentido de promover a participação de todos os actores, no domínio da luta contra a pobreza e a exclusão social, e, acima de tudo, daqueles que se encontram nessa situação.

A REAPN só poderá tornar-se porta-voz dos pobres e excluídos se, com eles, traçar linhas de acção, baseadas em diagnósticos elaborados por eles próprios. A nossa função, enquanto organização de âmbito nacional que defende a luta contra a pobreza e a exclusão social, deve assentar numa interlocução próxima com aqueles que vivenciam essas realidades. De outra forma, estaremos sempre a falar do que não sabemos, do que não sentimos, do que não partilhamos.

“Pequenas experiências, grandes esperanças”, é o título escolhido pelos autores para a presente publicação, que deixa muitas portas abertas à reflexão e ao debate de ideias em torno do tema da participação. “Pequenas experiências”, porque o livro relata as experiências (micro-acções) desenvolvidas ao longo do projecto pelas instituições que aceitaram o desafio de participar neste projecto, com o propósito de desenvolver e implementar uma “cultura de participação “ nas instituições.

“Grandes esperanças”, porque se espera que os resultados, as mais-valias e as potencialidades deste projecto deixem frutos nas instituições que participaram nos quatro observatórios locais desenvolvidos

¹. In Estatutos da REAPN, art.2, nº 2.

para o efeito: Braga, Porto, Coimbra e Évora. E também porque se acredita que as pequenas experiências desenvolvidas produziram efeitos significativos ao nível dos seus destinatários finais. Não só pelo seu envolvimento nas micro-acções implementadas, mas também, pelo impacto positivo que as diferentes experiências tiveram nas suas vidas; ao nível da sua auto-estima, do reconhecimento das suas capacidades, conhecimentos e experiência de vida e da relação utente/serviços (instituição). “Grandes esperanças” também, porque a REAPN acredita no efeito multiplicador intrínseco a este projecto e aposta em acções de *follow-up*, porque mais uma vez considera que se trata de uma prioridade estratégica dentro das suas actividades.

Com a presente publicação pretendemos colocar à disposição dos leitores mais um instrumento de reflexão, de análise crítica e de conhecimento acerca desta temática, de que tanto se fala e sobre a qual tão pouco se escreve e teoriza no nosso país. Trata-se, acima de tudo, de um instrumento prático que resulta do desenvolvimento de um projecto experimental, que poderá ser utilizado por diferentes actores (públicos e privados), no domínio da luta contra a pobreza e exclusão social, ou ainda noutros domínios de acção.

A publicação está estruturada em seis partes. O primeiro capítulo pretende dar conta do conceito de participação e das suas diferentes acepções, tipologias e escalas. Este capítulo permite-nos conhecer aprofundadamente o conceito de participação por contraposição e por comparação a outros conceitos nomeadamente o de *partenariado*, *trabalho em rede*, *empowerment*, etc.

O segundo capítulo: “O panorama da participação na Europa” pretende fazer uma resenha histórica do tema da participação, desde os anos 70, no contexto europeu. Aqui o principal objectivo é traçar o caminho da participação à luz dos textos e dos Programas de Iniciativa da Comissão Europeia, nomeadamente os Programas Pobreza, bem como o trilha percorrido pela European Anti-Poverty Network, desde a sua fundação no início da década de 90, no domínio da participação das pessoas em situação de pobreza e exclusão social.

No terceiro capítulo: “O panorama da participação em Portugal”, este mesmo trabalho é feito ao nível nacional, reportando ao 25 de Abril de 1975 e tentando traçar um percurso histórico da apropriação deste conceito, quer pelas autoridades nacionais através de medidas e programas de acção política onde este conceito aparece, mais ou menos explicitamente, quer por parte da sociedade civil

organizada que através de diferentes iniciativas (economia social, desenvolvimento local, cooperativas sociais) materializam este conceito.

O quarto capítulo é aquele que explora a fundo o Projecto Activar a Participação e permite conhecer pormenorizadamente as diferentes micro-acções desenvolvidas pelos quatro observatórios constituídos no âmbito deste projecto. É um capítulo que permite ao leitor conhecer as diferentes fases inerentes ao desenvolvimento de cada micro-acção, bem como as metodologias e as técnicas participativas accionadas. Permite também conhecer as instituições que abraçaram cada uma das iniciativas que foram experimentadas, bem como conhecer os obstáculos e as dificuldades no desenvolvimento de acções desta natureza.

No quinto capítulo da presente publicação pretende-se efectuar um levantamento das iniciativas europeias e também das nacionais que já testaram metodologias participativas. Trata-se de um trabalho de recensão, o mais exaustivo quanto possível, na medida em que, sobretudo em Portugal, é difícil conhecer aprofundadamente as iniciativas e/ou projectos que utilizam como metodologia de trabalho o envolvimento e a participação dos destinatários das acções. Além de tudo, as experiências relatadas obedecem a critérios pré-definidos pela equipa de trabalho; por um lado, ao critério geográfico (representatividade de iniciativas rurais e urbanas); por outro lado, á necessária representatividade de iniciativas promovidas por autoridades públicas nacionais/regionais ou locais ou por entidades privadas e por fim a garantia de uma representatividade por grupo-alvo. Ainda assim, a necessária selecção não permitiu garantir o critério da exaustividade na escolha, pelo que, desde já, pedimos desculpas, porque estamos conscientes que existem muitas mais iniciativas que poderiam integrar este livro.

O último capítulo, dedicado às Conclusões e Recomendações deixa transparecer muitas mensagens, também muitas esperanças e sobretudo uma certeza que é simultaneamente uma vontade da REAPN: a de que a participação da população excluída seja incorporada nas diferentes iniciativas promovidas pela REAPN, bem como a noção clara que este caminho, apesar de difícil de trilhar é aquele que dá melhores frutos, porque são frutos que nascem da entre-ajuda, do respeito pelo próximo, da solidariedade. Em suma, são os frutos que só podem nascer e crescer numa sociedade democrática, justa e igualitária.

Prefácio

A perspectiva de que o combate à pobreza e à exclusão social não é uma tarefa de organizações especializadas, quer públicas quer privadas, mas é um assunto que diz respeito à sociedade no seu conjunto, é uma ideia que fez o seu percurso e se tem vindo a impor com uma força cada vez maior.

A tradução prática desta ideia tem expressão, por exemplo, no crescimento do número de empresas que pautam a sua prática por critérios de responsabilidade social, no desenvolvimento do trabalho em rede e na afirmação de uma verdadeira cultura de parceria, como é visível na recente abertura das Redes Sociais a empresas privadas do mundo lucrativo e a simples cidadãos, plasmada no Decreto-Lei nº 115/2006, mas também nos mais variados esforços para dar voz aos mais interessados, as pessoas em situação de pobreza e de exclusão.

De entre estas diferentes formas de participação aquela que é, porventura, mais importante e, simultaneamente, a que se tem revelado mais difícil de levar à prática e expandir, é o fomento da *participação e expressão das pessoas em situação de exclusão, nomeadamente sobre a sua situação e sobre as políticas e acções desenvolvidas em sua intenção*, previsto no PNAI 2003-05 no âmbito do 4º Objectivo Comum – “Mobilização de todos os intervenientes”.

Importante, porque a participação dos cidadãos mais pobres e excluídos na definição das medidas e acções que visam combater a sua situação social e económica, e posteriormente, na sua concretização, corresponde a um direito que lhes assiste e dá garantias de que a sua voz é ouvida e de que os seus reais interesses são salvaguardados.

Mas importante também porque esta participação garante a mobilização dos que estão mais interessados em que as medidas e acções sejam bem sucedidas e porque corresponde ao exercício de uma cidadania activa e traduz da parte destes cidadãos uma afirmação da vontade de mudar a sua situação.

Difícil porque em Portugal se perderam muitas tradições de associativismo local e não existe uma tradição forte de organização e intervenção comunitárias desenvolvida pelas próprias comunidades.

Mas difícil também porque não existe uma cultura de participação enraizada nas comunidades mais pobres e excluídas, nem em muitas instituições de solidariedade que ainda estão enredadas em lógicas de actuação paternalistas, cultura essa que, caso estivesse mais disseminada, sem dúvida facilitaria a emergência de movimentos de participação – e até de reivindicação – na definição e implementação das medidas de combate à pobreza e à exclusão.

É neste contexto que podemos compreender a importância do projecto *Activar a Participação*, levado a cabo pela REAPN com o duplo objectivo de testar metodologias e técnicas que visam incentivar a participação dos destinatários das medidas numa lógica de negociação permanente e promover uma cultura de participação nas próprias Instituições de Solidariedade Social.

É também por aqui que podemos avaliar o valor acrescentado que representa a publicação resultante do projecto, “Pequenas experiências, grandes esperanças!” enquanto contributo pertinente e valioso para disseminar uma verdadeira cultura de participação na sociedade portuguesa.

Estamos cientes que o necessário desenvolvimento de uma cultura de participação e a sua implementação prática, que subentendem uma mudança de mentalidades nos cidadãos e nas instituições, resultará da multiplicação de projectos como este da REAPN, sendo certo que as iniciativas desenvolvidas no seu âmbito podem ser “pequenas experiências”, como refere o feliz título, mas têm um enorme alcance e constituem um importante contributo para que a participação frutifique no nosso país.

Termino este prefácio saudando a REAPN, que tem integrado desde a primeira hora a vanguarda da luta pela mobilização dos mais pobres e excluídos na defesa dos seus interesses e na igualmente importante luta pela capacitação e qualificação das organizações do terceiro sector, produzindo obra valiosa em ambos os campos, por mais esta excelente iniciativa, que nos ajuda seguramente a ter “...Grandes Esperanças”.

Edmundo Martinho

Presidente do Instituto da Segurança Social



1. MARCO CONCEPTUAL

“Per aixó ningú no s’atura mai al vertigen fosc de les escales”

Emili Rosales. “La ciutat invisible”

1. Terminologia e conceito: o que é e o que não é a participação

A palavra “participação” tem definições e aplicações muito diferenciadas. O seu uso nas ciências sociais e na intervenção social foi, e é, muito frequente. Mas, o seu conceito não tem um único sentido.

É, por isso, necessário delimitar, do ponto de vista lógico e conceptual, este termo e, sobretudo relacioná-lo com as iniciativas de luta contra a pobreza e exclusão. Interessa explicar qual poderá ser o processo participativo e como, ao querermos activar a participação, nos confrontamos com barreiras, obstáculos e emboscadas e quais as condições para as ultrapassar. Do latim “Participatione” o termo participação encontra-se também em línguas não latinas como o Inglês (*participation*). Nestes casos a definição do conceito reporta-se sempre ao acto de tomar parte ou de partilhar. O dicionário de língua portuguesa define-a como: “Acto ou efeito de participar; envolvimento em determinada actividade, aviso/comunicação; parte”².

A palavra “participação” tem definições e aplicações muito diferenciadas.

“Ter parte de uma coisa, tomar parte de algo ou em algo, ser parte de...”, são acepções parecidas que giram em torno da palavra “parte”. Dela, derivam muitos termos como “parto” (dar vida), “partícula” (parte invariável da oração), “particular” (que só diz respeito a alguém), “parterre” (pedaço de um jardim), “partitura” (texto escrito de uma obra musical), “partido”, “partidário”, entre outras. Também os antónimos representam sentidos interessantes. Assim, “da parte” é antónimo “o todo”, o “conjunto”; de “participar” é o apartar-se, ser apartado (afastado), de “particular” temos o “geral”. Os sinónimos de participação levam-nos aos termos colaboração, cooperação, contribuição, ajuda, implicação, associação, condomínio, consórcio... Igualmente, uma participação é utilizada como termo de informação ou de comunicação, como quando se manda, por exemplo, uma “participação” para convidar alguém a assistir a uma celebração (casamento, baptizado...).

². In *Infopedia.pt*, Porto Editora, 2003-2006

Activar a Participação

Surge-nos várias notas que nos podem ajudar a delimitar esta palavra escorregadia e polifacetada. À partida, é uma acção e o seu efeito. Quando se participa faz-se avançar a participação. Trata-se de um processo que integra uma decisão de constituir-se parte de algo. Implica, portanto, que outros tomem, também, essa decisão. Ou seja, tem uma dupla dimensão: é ao mesmo tempo individual e colectiva. Se alguém quer ser o “todo”, não se pode falar de participação. Só podemos falar de participação quando se partilha, se divide, se distribui entre vários, quando se persegue algo em comum, sejam bens materiais, uma ideia ou um projecto.

“Ter parte de uma coisa, tomar parte de algo, ser parte de...” surgem aqui, várias facetas da participação. Umhas vezes mais possessivas e/ou passivas, quando se tem uma parte, outras vezes mais activa quando se toma parte em algo, e uma terceira quando se é parte de algo. Neste terceiro caso, o da pertença, existem mais elementos objectivos do que subjectivos, ainda que possamos sempre ser indiferentes ou recusar uma determinada identificação. Tal remete-nos para a passividade, a separação, voluntária ou não desejada, ou seja a auto-exclusão, a exclusão forçada. De certo modo, a participação começaria com a inclusão e terminaria com a exclusão. Ou, melhor dizendo, a participação constitui uma dimensão do processo que vai da exclusão até à inclusão.

Só podemos falar de participação quando se partilha, se divide, se distribui entre vários, quando se persegue algo em comum, sejam bens materiais, uma ideia ou um projecto.

Com tudo isto, é possível aventurar-nos a fazer uma delimitação do conceito de participação, afirmando que o mesmo seria um processo em que mais de duas pessoas, que partilham algo, decidem actuar e perseguir, juntas, um objectivo comum.

Continuando a caracterizar este conceito podemos diferenciá-lo de outros semelhantes. Assim, participação e partenariado, embora com a mesma raiz, distinguem-se porque no segundo é colocado um maior enfoque no carácter institucional dos actores, na sua natureza distinta, em que o compromisso entre eles é mais ligeiro do que na participação. Por outro lado, este não é igual a associação que adquire um sentido de formalização jurídica e institucional. Podemos participar informalmente e de muitas formas que não passam por uma fórmula associativa. A participação pode ser conflituosa e isso afasta-a do conceito de cooperação, que se baseia na ajuda mútua. Na participação podemos participar e sair prejudicados e, inclusivamente, fazê-lo com o intuito de afastar ou acabar com outros e as suas ideias. Mas, visto pelo lado positivo, participar é a base da cooperação



e esta não é possível se não se participa. Igualmente, podemos afirmar que a palavra colaboração tem uma carga positiva, de voluntarismo, para uma acção conjunta, mas não tem um carácter mais sustentável do que a participação, na qual o compromisso surge de ter e formar parte de algo. Por último, é oportuno assinalar que todos estes conceitos, dificilmente se aplicam se a informação não circular, ou se for restringida ou manipulada. Além disso todos os conceitos integram o sentido da decisão individual e colectiva podendo ter vários níveis e intensidades.

Participação

É...	Não é...
Parte	Tudo
Partilhar, fazer parte	Afastar-se
Implicação	Indiferença, passividade
Pertença	Alheamento, desprendimento
Processo	Estática
Decisão individual e colectiva	Falta de decisões
Circulação de informação	Ausência de informação
Objectivos comuns	Objectivos opostos

Tal como foi dito, este complexo e polivalente conceito de participação foi utilizado em muitos sentidos. De facto, se se participa é porque homens e mulheres querem assumir as suas identidades e pertenças colectivas, defender o que têm, ou criar juntos iniciativas que necessitam da sua acção. Assim, pode-se participar tanto numa associação de pais de uma escola, na organização de um concurso popular de fotografia, num determinado comité de uma empresa, no capital financeiro de uma sociedade, num debate e em eleições políticas, numa actividade religiosa e desportiva, na defesa do meio ambiente, na criação e desenvolvimento de uma cooperativa, em tantas actividades que nos são oferecidas ao longo da vida. Por isso, é conveniente tentar, antes de mais, apresentar alguns tipos diferentes de participação, e, em segundo lugar, relacioná-la com a luta contra a pobreza e a exclusão.

2. Concepções da participação

Apesar de existir uma matriz conceptual da participação que é comum a todas as sociedades, cada uma delas estabelece processos e canais específicos de como a colocar em prática. Da mesma forma, estes processos e práticas foram evoluindo e não permaneceram iguais no tempo. A participação, como aspiração profunda das mulheres e dos homens em decidirem o seu futuro, tem uma maior ou menor intensidade de acordo com as épocas e com os actores que a adoptam.

2.1. Concepções históricas

Não se trata de fazer aqui uma análise completa do percurso dessas aspirações humanas mas de assinalar alguns passos significativos desse mesmo percurso. É inegável que no século XIX foram os trabalhadores quem procuraram dotar-se de organizações autónomas, como as sociedades de socorros mútuos, as cooperativas, as mutualidades, os sindicatos cuja base era a participação democrática, ao mesmo tempo que se davam passos em termos políticos em relação à definição dos direitos civis. A “Comuna” de Paris é citada como uma tentativa revolucionária de participação sócio-política. A luta das mulheres, especialmente na Grã-Bretanha, através do movimento das sufragistas, foi outro movimento de reivindicação dos seus direitos, o que era entendido, na sociedade dos finais do século XIX, como uma participação reformadora. Já no século XX, os Sovietes Russos de 1905 e 1917, os Conselhos Operários na Hungria, Itália, e Alemanha depois da primeira guerra mundial, as colectividades durante a guerra civil Espanhola, são momentos importantes e marcantes em termos de auto-organização das classes populares.

Depois da II Guerra Mundial, os direitos sociais cuja prática se materializa com o desenvolvimento dos chamados “Estados de Bem-Estar”, abrem poucos espaços de participação, a qual voltará a ser objecto de referência e discussão em relação à Jugoslávia, Argélia e Israel no final dos anos sessenta, princípio dos setenta. Contribui para isto o desenvolvimento comunitário que oscilava entre a defesa de um aumento da participação, como forma de implicar as populações excluídas, e uma visão mais tecnocrática, na qual a participação era um instrumento ao serviço de interesses privados. Nessa

A participação, como aspiração profunda das mulheres e dos homens em decidirem o seu futuro, tem uma maior ou menor intensidade de acordo com as épocas e com os actores que a adoptam.



altura era, também, moda o debate sobre a participação dos trabalhadores na gestão, no capital e nos lucros das empresas. *Co-gestão*, *auto-gestão*, *concertação*, foram, até certo ponto, palavras mágicas que, para uns, significavam canais de envolvimento dos trabalhadores numa perspectiva de democracia industrial, para outros, eram armadilhas do capitalismo, e, para outros ainda, eram exercícios preparatórios do controle operário. Também durante esses anos, a participação ocupou um espaço de controvérsia política. Em França, por exemplo, o general De Gaulle, depois das revoltas do Maio de 1968, afirmou que tinha entendido que o que os franceses exigiam era a participação, tendo, conseqüentemente, convocado um *referendum* para descentralizar o poder político, *referendum* que perderia e que seria a razão da sua retirada. Alguns autores opunham a democracia representativa à democracia directa e participada, democracia política à democracia sócio-económica. De resto, são oposições que ainda estão presentes em algumas das actuais controvérsias políticas na América Latina.

Nos últimos anos, a ideia da participação voltou a surgir com força. Este regresso deveu-se a um conjunto de factores, entre os quais se destacam: as solicitações de maior autonomia por parte de pessoas e grupos, as novas formas de organização e gestão do trabalho, a crise de legitimidade das instâncias políticas e sociais, a força e dinamismo das organizações voluntárias, o surgimento de novos movimentos sócio-políticos, a necessidade de uma maior proximidade das respostas às necessidades, milhares de programas, projectos e iniciativas que se inspiram nas diferentes concepções da participação.

No segundo capítulo desta publicação explica-se o itinerário de aplicação deste conceito nas instâncias europeias e os debates que se produziram ao redor do mesmo.

Com esta breve análise torna-se evidente o grau de ambivalência do conceito de participação, que tanto serve para identificar processos pelos quais se concedem e proporcionam espaços de expressão e intervenção aos “de baixo”, disfarçando e aligeirando assim o verdadeiro poder (“top/down”), bem como dinâmicas geradas pelos segundos (os “de baixo”) para apresentar exigências, e solicitar direitos que lhes são negados (“bottom/up”).

Uma segunda aprendizagem diz respeito ao facto de existirem momentos de grande exaltação, em que a participação avança e se propaga a todos os sectores da vida social, económica, política e cultural, e que existem fases de constrangimento, bloqueio e mesmo de retrocesso. É difícil pensar que é possível obter um grande progresso num dos sectores sem que haja uma respectiva

Activar a Participação

correspondência nos outros e sem existirem por detrás circunstâncias genéricas que os favoreçam. Uma terceira lição é a de que a participação social depende de como se combinam o papel do Estado, do mercado, da sociedade civil e das redes primárias. Um Estado forte, centralizado e concentrador, e uma sociedade civil, débil e defensiva, deixam seguramente pouco espaço para a participação. Enquanto que redes sociais fortes, um mercado não monopolista e monopolizado, uma pluralidade de actores sociais e civis e uma organização institucional descentralizada podem potenciar e favorecer, mais facilmente, a participação.

Outra questão gira em torno da polivalência da própria palavra que pode ser concebida e aplicada na área económica, na qual a sua expressão mais completa seriam certas iniciativas da economia social, na área política, onde a participação poderia ser um aprofundamento da democracia representativa, ou serviria para melhor legitimar os sistemas políticos, ou como uma forma de tornar efectivos e acessíveis os direitos dando-lhes um conteúdo

efectivo; e na área social, na qual participar pode ser visto apenas como uma mudança formal para que tudo fique igual, ou como um factor dinamizador de maiores quotas de democracia e igualdade. Definitivamente, o que está em causa com a participação é o *poder*e, por isso, cada vez mais se utiliza o anglicismo “empowerment” para definir o reforço dos que estão “em baixo”, dos que estão mais afastados, assim como das suas organizações.

Também importa distinguir as concepções de participação mais despóticas (“Tudo para o povo mas sem o povo”), de outras mais tecnocráticas (“deixar participar para os conhecer”), ou das mais formais (“participação como teatro”), ou mais democráticas e reais nas quais se pode situar a luta contra a pobreza e a exclusão social.

A participação social depende de como se combinam o papel do Estado, do mercado, da sociedade civil e das redes primárias.

2.2. Participar na luta contra a pobreza e a exclusão

Em termos gerais, todos estamos de acordo em que o melhor é conseguir obter a maior colaboração possível e por parte da maioria das pessoas, actores, organizações de luta contra a pobreza e a exclusão. Isto conduz a uma participação genérica, que é concebida como a implicação activa de cidadãos, beneficiários, técnicos e peritos, políticos, e as próprias pessoas pobres e excluídas. Mas isto não é o mais frequente, por vezes nem é possível nem, inclusivamente, desejável. Frequentemente,



implica ter uma visão angelical, na qual se situam todos no mesmo plano e se acredita que todos têm o mesmo nível de interesse neste combate.

Ao contrário, se ao promovermos a participação procurarmos responder a perguntas simples como porquê, para quê, quem, com quem, quando, onde, e como, muito provavelmente estaremos a dirigir-nos num sentido muito mais realista, preciso e restrito da mesma. Na realidade, é cada vez mais frequente utilizar esta palavra para referir-se somente às pessoas afectadas pela pobreza e exclusão. Foi, de resto, esta a orientação do Projecto “Activar a Participação”, que, de todas as maneiras, põe em relevo a necessidade da sociedade civil e as organizações que intervêm nestes domínios estejam dispostas a abrir-se, a ouvir e a mudar.

Assim, e se se quer activar a participação há que começar por responder à questão: porque é que as pessoas que vivem em situação de pobreza e exclusão querem fazê-lo? Ora, isto não é evidente. Muitas vezes, os que querem protagonizar a sua participação são os que menos a praticam na sua vida quotidiana. A sua

Muitas vezes os que querem protagonizar a participação [das pessoas pobres e excluídas] são os que menos a praticam na sua vida quotidiana.

militância participativa leva-os a ver exclusivamente as suas virtudes potenciais, enquanto que as pessoas pobres e excluídas se esforçam por “apenas” sobreviver.

concentrado em obter água e comida para si e para a sua família, por encontrar um meio de subsistência, por não ser expulso, por não ficar doente, por “chegar ao fim do mês”, é muito difícil que veja a ligação entre a sua situação e as vantagens e mais valias da sua participação e que esteja disponível para trabalhos

suplementares e continuados que a participação pressupõe. De certo modo, podemos afirmar que os seus esforços para viver e sobreviver a cada dia que passa já constituem uma grande parte da sua participação. Além disso, se se encontram em tal situação, deve-se fundamentalmente, a causas e processos históricos, acumulativos, quase sempre alheios à sua vontade, que lhes impedem de sair dessa situação. Não é de estranhar que a indiferença, a passividade, o primado do individual e da emergência, o cepticismo e o fatalismo façam parte do que alguns autores apelidam de “cultura da pobreza”. Mas, mesmo assim, e com excepção das situações crónicas em que já não vêem qualquer

Ao promovermos a participação [devemos procurar] responder a perguntas simples como: *porquê, para quê, quem, com quem, quando, onde, e como.*

Activar a Participação

saída para a sua situação, ou para aqueles que escolheram viver nesse estado, quase todos desejam sair da situação em que se encontram. Não existe o direito à pobreza nem na pobreza impera o direito. Mas, o dever da sociedade é garantir a todos as possibilidades necessárias para que possam sair dessa situação. Aos que vivem numa situação de pobreza há que proporcionar-lhes as condições de uma vida digna, e, aos que querem viver nessa situação, respeitá-los. De todas as formas, estas excepções confirmam a regra na qual para as pessoas em situação de pobreza e exclusão a participação só se concretiza se forem dinamizadas acções com elas e não para elas. Se se adopta esta perspectiva, é menos relevante a sua não adaptação ao mundo dominante, aos valores e normas habituais, do que a sua autonomia e emancipação como sujeitos, como pessoas, como cidadãos. A resposta à pergunta para quem, toma assim esta acepção, deixando de ter sentido a integração rápida (como integração no todo) para adquirir relevância a inserção, enquanto parte diferenciada da sociedade. O valor da sociedade pode ser medido pela observação de como trata esta parte diferente, como produz e reproduz a pobreza e a exclusão, como dá recursos e como inclui socialmente. Neste sentido, nem todos os actores estão interessados em acabar com a pobreza e a exclusão e é o momento de responder à pergunta com quem, pondo-os à prova, sabendo de antemão que cada um tem os seus mandatos, os seus interesses, os seus programas e estratégias. Estas estratégias são também múltiplas e nelas a participação não joga sempre o mesmo papel.

Não existe o direito à pobreza nem na pobreza impera o direito.

Para as pessoas em situação de pobreza e exclusão a participação só se concretiza se forem dinamizadas acções *com elas e não para elas*.

2.3. Tipologias de participação

Existem muitos tipos de participação e, de acordo com o critério de classificação que se escolhe, aparecem diferentes formas e processos participativos. Na realidade não apresentamos tipos “puros” de participação, mas explicitar alguns deles pode ajudar a compreender a sua relação com as estratégias, o seu alcance, em que momento se encontram, em que nível estão, e quais os resultados que oferecem. Se se adopta o critério de classificar e diferenciar a participação em função das estratégias, podemos estabelecer quatro tipos. Desta forma, nas estratégias mais reprodutoras da



pobreza e da exclusão, pode conceber-se um tipo de participação de manutenção da situação existente, e, inclusivamente de simulação ou de desvio face às decisões fundamentais. Neste caso, os mecanismos participativos não trazem nada de novo, costumam ser formais ou são utilizados para tomar decisões que não têm nenhuma influência, ou no sentido de disfarçar e mascarar os actores mais poderosos que controlam verdadeiramente as opções fundamentais. Nas estratégias mais paliativas, da rectificação dos resultados, pode aplicar-se uma participação de gestão de alguns recursos, de conhecimento das necessidades, da responsabilização limitada das actividades. Nas estratégias mais emancipadoras, a participação costuma ter a função de tomada de consciência, de reivindicação, de protagonismo dos afectados. Esta é um “despertador de consciências” e um revelador dos esquemas de poder, perdendo o sentido instrumental e ganhando mais espaço no processo estratégico. Nas estratégias mais preventivas, a participação pode jogar um papel de antecipação em relação às causas e processos que geram a pobreza e a exclusão. Pode alertar para determinados riscos e consequências negativas e contribuir para evitá-las, atacando as suas origens.

Tipos de Estratégias

Reprodutivas
Paliativas
Emancipatórias
Preventivas

Tipos de Participação

Manutenção, simulação
De gestão limitada
Tomada de consciência, reivindicação
Antecipatória

Activar a Participação

Se se adopta o critério dos níveis da “escada da participação” (que explicaremos no próximo capítulo), então podemos estabelecer vários tipos de participação: informativa, consultiva e de co-decisão (na qual as pessoas pobres e excluídas se auto-organizam e participam nas decisões globais e fundamentais que as afectam).

Da mesma forma, e seguindo esta ideia da dinâmica participativa, com o passar do tempo podemos distinguir várias fases distintas: a da participação inicial, na qual normalmente se convoca alguém,

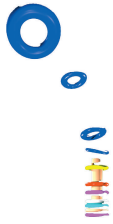
interno ou externo, ou porque sucedeu algo que exige uma resposta que vá para além dos círculos familiares.

A “Escada da Participação” estabelece vários tipos de participação: informativa, consultiva e de co-decisão.

Primeiro reúnem-se as pessoas interessadas, discute-se, obtêm-se informações, verifica-se e toma-se consciência de que são partilhadas as preocupações, as situações, necessidades, exigências e unem-se as vontades. Superados os primeiros problemas e, se se decide ir mais longe, é costume entrar-se numa fase de entusiasmo

participativo. Nesta fase formulam-se iniciativas, vislumbra-se o que se poderia obter, começam a surgir porta-vozes, definem-se alguns meios, tenta-se ampliar o núcleo dos primeiros entusiastas, constata-se a força da união em torno de alguns objectivos que se vão generalizando. Esta fase dá lugar, com frequência, a uma fase mais calma e construtiva, na qual se procura delinear os projectos, as suas actividades, especificar os meios e os instrumentos, obter apoios externos, criar comissões e grupos de trabalho, por vezes fixar regras internas e processos de decisão colectiva e começam-se a escolher representantes.

Esta dinâmica pode assumir várias direcções. A mais positiva é quando comporta uma ampliação e aprofundamento participativos nos quais se implicam mais pessoas e grupos (a mudança dos representantes não é problemática), aperfeiçoam-se os mecanismos de controlo democrático, obtêm-se resultados e mais meios, assegura-se a continuidade e a sustentabilidade e transfere-se a experiência para outros contextos e para outros grupos. A mais negativa é quando se assiste a uma “coisificação” da participação. Nesta vence a burocracia, as pessoas nos lugares chave eternizam-se, a distância entre os que tomam as decisões e os “outros” aumenta, a informação não circula, as decisões são cada vez mais ineficazes, ou as pessoas pobres e excluídas desentendem-se, regressando à sua luta privada pela sobrevivência. A sua voz é cada vez menos ouvida.



Na generalidade, nenhum dos extremos se produz estritamente, ainda que a propensão para o segundo tipo seja maior, tanto por factores externos (cultura política e institucional, pressão das instituições, ausência de estímulos) como internos (cansaço, dificuldades materiais, conflitos pessoais, falta de resultados visíveis, ...). Para que isso não aconteça, ou suceda o menos possível, pode ajudar bastante aplicar ao processo uma avaliação participada que contribua para o diagnóstico prévio, e para o balanço sistemático e periódico do que vai acontecendo.

Se os critérios de diferenciação tipológica são o volume e o espaço, pode ir-se das micro-experiências, com grupos pequenos, num bairro, numa aldeia (é o caso deste projecto), até chegar a cidades inteiras, grandes organizações e, inclusivamente, ciber-espacos de participação informativa. Mas a experiência demonstra que o volume obriga à delegação e à representação, o que introduz factores de distorção que, ainda que possam ser corrigidos, não costumam conduzir aos caminhos da democracia participativa. Por isso, frequentemente, adoptam-se estratégias federativas e de trabalho em rede, que conduzem à articulação de pequenas unidades e a fórmulas de coordenação horizontal. Tal como se havia dito, a participação pode dar-se nas esferas política, económica, social e cultural, sendo comum a sua coexistência. É difícil pensar em iniciativas culturais ou sociais, e inclusivamente económicas, participadas, em países dominados pelo totalitarismo. Bem ao contrário, é precisamente em momentos de expansão da cultura democrática que se produzem avanços significativos noutras áreas, apoiando-se mutuamente.

Existe uma participação possível nas instituições, o que poderá significar que estas abrem espaços para que as pessoas e grupos possam expressar-se, organizar-se e modelar as suas actuações. Noutros casos, são elas mesmas que se auto-organizam e fazem pressão junto das instituições já constituídas e as obrigam, de certa forma, a modificar as suas posições. Também pode acontecer que seja uma terceira organização que esteja interessada em activar a participação e esta é levada a cabo de forma conjunta e experimental. Outro tipo de participação dá-se quando um conjunto dos actores, ou uma maioria da população, procuram desenvolver um determinado território e lutar contra a pobreza e a exclusão.

Na literatura anglo-saxónica, e em alguma literatura latina, fala-se de “Desenvolvimento Comunitário” e noutros casos em “Desenvolvimento Local e Social”. A participação colectiva converte-se, assim, no eixo principal destes processos e numa das suas condições de realização. Um terceiro tipo é a participação num projecto concreto, na qual os que estão envolvidos têm um papel semelhante ou em função da sua posição, nas decisões que tomam. Da mesma forma, na economia social, e

Activar a Participação

especialmente nas empresas sociais, a participação é uma das suas características de distinção. Finalmente, importa estabelecer uma tipologia participativa de acordo com o critério dos seus resultados. Em muitas ocasiões, a participação é um fracasso, o seu impacto é nulo e, inclusivamente é entendido negativamente pelos seus responsáveis ou pelas pessoas pobres e excluídas, que não vêem nenhuma utilidade nos esforços que fizeram. Mas, o mais comum, é que com as dinâmicas participativas, se obtenham resultados parciais, mais ou menos evidentes. Nem sempre os efeitos são visíveis a curto prazo, nem homogêneos para todas as pessoas, nem em todos os aspectos. A “semente” da participação necessita de uma terra boa e poderá voltar a dar frutos noutras actividades e noutras organizações.

Um terceiro tipo é o da participação geradora de inovação. Quando a participação realmente funciona, é raro não produzir modificações, sejam objectivas ou subjectivas, metodológicas ou de actuação. Naturalmente, é no seio da experimentação que é mais provável que se produzam mudanças inovadoras. Um quarto tipo, que se pode converter num importante e inestimável indicador de avaliação, é a continuidade e a sustentabilidade da participação.

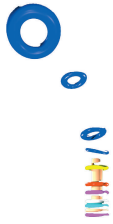
A “semente” da participação necessita de uma terra boa e poderá voltar a dar frutos noutras actividades e noutras organizações.

A participação necessita de tempo e não pode ser uma “flor de verão”, que não consiga resistir às inclemências do Inverno. Deve crescer, amadurecer, fortalecer-se para poder determinar as condições da sua duração e poder, assim, dar os frutos que, em potência, transporta consigo.

3. O Processo participativo

Tal como sugerimos até agora, não existe uma concepção única de participação, nem uma forma única de aplicá-la. Tanto se pode adoptar uma forma mais genérica como uma mais específica. Mas, em ambos os casos, trata-se de um processo que se põe em marcha, que se inicia, depois se implementa e desenvolve e que pode terminar, de acordo com as finalidades pretendidas, para depois alcançar etapas superiores.

Neste processo, vamos estar perante condições objectivas e institucionais, motivações, vontades e interesses diversos. Tudo isso pode ser demonstrado com o modelo da “Escada da Participação”, na qual existe uma graduação, um certo esforço e um determinado tempo para subi-la degrau a degrau.



A escada serve normalmente para alcançar algo e para subir ou descer.

A fase prévia do processo participativo é importante. É indispensável questionarmo-nos sobre qual a escada que vamos utilizar e o que queremos alcançar com ela. O impulso inicial surge de fora (das pessoas, grupos, comunidades, projectos) ou da sua base? Ou do seu vértice? Este impulso está relacionado com uma obrigação contratual, um determinado financiamento, uma convicção, um voluntarismo profissional, político, cultural? Qual é a visão que se tem da participação e onde se pretende chegar? Qual é o contexto em que a experiência se vai realizar, e, sobretudo, já existem hábitos de participação não só por parte das pessoas e organizações mas também no território no qual se pretende intervir? Quantos e quais são os meios humanos, técnicos e financeiros de que dispomos? Quais vão ser os motores da participação? Que obstáculos físicos, institucionais, de tempo e espaço estão previstos e como será possível superá-los? A través de que métodos se definem as regras do jogo participativo?.....

Todas estas perguntas e mais algumas que se poderiam colocar, são muito úteis para fazer o que se poderia apelidar de diagnóstico prévio da participação e uma certa planificação da mesma. Não são necessários métodos muito sofisticados para fazê-lo. Quanto mais realista for este diagnóstico, menos surpresas desagradáveis e inesperadas acontecerão durante a evolução da experiência que, de todas as formas, o mais provável é que não siga rigorosamente as previsões.

De qualquer forma, fazer um diagnóstico prévio permite:

- * Ter um balanço inicial da situação relativa à participação;
- * Fixar um modelo, os objectivos, os meios e os resultados esperados;
- * Conhecer as capacidades, competências, expectativas dos conjuntos dos actores que irão participar e intervir no processo;
- * Pôr de acordo, e em sintonia, o conjunto dos actores, no que diz respeito às regras do jogo;
- * Avaliar com maior precisão e eficácia.

A participação necessita de tempo e não pode ser uma “flor de Verão”, que não consiga resistir às inclemências do Inverno.

Neste processo, vamos estar perante condições objectivas e institucionais, motivações, vontades e interesses diversos.

Activar a Participação

Começar a subir para o nível participativo seguinte, activar, “déclencher” o processo, significa colocar a complexa questão da informação. Este é o primeiro degrau, mas é também uma condição necessária para alimentar todo o processo. Pode-se afirmar que sem informação e comunicação não há participação possível, a menos que estejamos a pensar numa participação teatral (ficcional), na qual os actores já conhecem a obra que interpretam e os espectadores só podem aplaudir ou abandonar o teatro.

A informação cria-se e destrói-se, manipula-se, amplia-se ou restringe-se, mas há sempre um emissor e um receptor para que a mesma circule. Um ou vários que falam, que escrevem ou que emitem e um ou vários que escutam, que lêem, que vêem. Há intercâmbio, mais ou menos paritário, quando o fluxo de informação vai nos dois sentidos. Há que saber expressar-se e escutar, o que tem especial relevância neste primeiro nível participativo na luta contra a pobreza e a exclusão, pela pluralidade das pessoas que intervêm no processo. Cada uma dessas pessoas tem a sua história, a sua linguagem, a sua cultura, os seus valores, e isso também acontece em territórios com traços comuns fortes (fortes identidades colectivas). Não se pode ignorar esta heterogeneidade, quando num projecto actuam profissionais e pessoas pobres ou excluídas e ainda menos, quando são diversificados os actores presentes (financiadores, voluntários, políticos,..) e menos ainda quando se trata de iniciativas de auto-organização dos próprios afectados.

A informação é o primeiro degrau, condição necessária para alimentar todo o processo (...) sem informação e comunicação não há participação (...)

No melhor dos casos, os financiadores estão interessados na obtenção de resultados visíveis com uma racionalização de investimentos e custos; os políticos querem resolver os problemas aumentando, assim, a sua legitimidade (a da “sua” causa e a dos votos); os cidadãos mais espectadores ou mais voluntários, podem ser indiferentes, contrários ou simpatizantes e motivados por intenções solidárias. Do mesmo modo, as organizações podem ter múltiplas posições. Os sindicatos defendem os seus filiados e, por extensão os assalariados, as associações empresariais procuram o máximo benefício, ainda que possam matizar esta procura com a incorporação de dinâmicas de responsabilidade social. Basicamente, as organizações sociais dependem da sua relação com o Estado e com o seu mercado e do papel que querem jogar, e jogam de facto: se são prestadoras de serviços a terceiros, se ajudam os seus membros, se exercem e promovem grupos de pressão ou de reivindicação. Para cada uma destas funções, a informação interna e as formas de participação têm lógicas diversas que podem ir de uma total transparência a uma completa opacidade. Quanto mais se vai na primeira direcção, mais próximo se está de uma participação real.



De todas as maneiras, normalmente, quem intervêm nas acções são profissionais com formações académicas e experiência distintas e pessoas pobres e excluídas. Os primeiros irão procurar aplicar os seus conhecimentos, querem conservar o seu posto de trabalho, subir o nível profissional, e têm as suas “bagagens” ideológicas, políticas e diferentes graus de envolvimento na luta contra a pobreza e exclusão.

Neste caso, a primeira dificuldade é a do diálogo entre as diferentes disciplinas e experiências. Cada uma delas “puxa a brasa à sua sardinha” e quer impor o seu saber. Não são suficientes invocações voluntaristas para a interdisciplinaridade para que esta se concretize. Na generalidade obtêm-se, ainda que com dificuldades, aplicações de enfoques pluridisciplinares sobre uma temática comum. A segunda dificuldade assenta no facto de que, tendo como base o discurso da pretendida neutralidade técnica, se imponha a tecnocracia, com o seu modelo de participação e informação “disfarçados”. Não existe estratégia sócio-económica sem conteúdos políticos, e por isso, é conveniente explicitá-los, tendo como pano de fundo as opções e prioridades a eleger. Uma terceira dificuldade consiste no desenho e elaboração de projectos de carácter informativo e participativos, muito distantes da realidade, escritos nas alturas dos escritórios profissionais e laboratórios académicos. Para superar este risco, não existe melhor medicina que baixar às trincheiras da acção social e comprometer-se com elas. A quarta dificuldade, muito frequente especialmente nos projectos com financiamento europeu, é que através deste tipo de financiamento se colem modelos, orientações e estilos de informação e de participação exteriores à realidade de um determinado país ou região e que estes sejam aplicados como clones sem serem postos à prova pela realidade nacional, regional ou local. Ainda não terminam aqui as dificuldades e as maiores costumam resultar do diálogo entre os profissionais, as pessoas e os grupos em situação de pobreza e exclusão. Dar conteúdos ao intercâmbio informativo neste primeiro nível participativo é uma das tarefas mais difíceis.

Para fazê-lo, há que saber escutar, estar muito atento, dar tempo e espaço para a expressão das necessidades, dos pedidos e aspirações das pessoas pobres e excluídas, para evitar projectar sobre elas estereótipos, fórmulas magistras, catecismos simplificadores, ideias pré-concebidas. O ideal é aplicar pequenas fórmulas que proporcionem saídas rápidas e urgentes aos efeitos e sinais mais

A informação interna e as formas de participação têm lógicas diversas que podem ir de uma total transparência a uma completa opacidade. Quanto mais se vai na primeira direcção, mais próximo se está de uma participação real.

Activar a Participação

evidentes, e, frequentemente superficiais, sobre a pobreza e a exclusão. Parecem soluções, mas apenas são desenlaces que não atacam as causas profundas, nem geram uma tomada de consciência

Há que saber escutar, estar muito atento, dar tempo e espaço para a expressão das necessidades, dos pedidos e aspirações das pessoas pobres e excluídas, para evitar projectar sobre elas estereótipos, fórmulas magistrais, catecismos simplificadoros, ideias pré-concebidas.

efectiva, o qual não quer dizer que não se tenha que partir dos interesses materiais, mais realizáveis a curto prazo, que ofereçam contrapartidas concretas e visíveis.

O projecto Activar a Participação, com a devida informação, pode significar, para os profissionais, um exercício muito duro, custoso, já que obriga a uma certa autocritica dos conhecimentos aprendidos e a saber pôr em evidência mecanismos de auto-ajuda, de reciprocidade para ajudar a constituir circuitos de informação que se vão formalizando em torno de pequenas iniciativas partilhadas, com uma estratégia comum que faça aparecer as vantagens que cada um obtém com a colaboração mútua. E, mesmo quando muitas pessoas excluídas estão convencidas da utilidade e conveniência de participar, nem todas irão estar convencidas, no mesmo grau

e intensidade, para fazê-lo e nem todas terão as mesmas condições materiais para isso. Igualmente em relação ao tratamento da informação podem surgir disparidades. Uns só ouvem rádio, outros apenas sabem ler, outros são “viciados” na TV. A partir daqui haverá que definir muito bem os meios que se utilizam e o ritmo com que se aplicam.

Quem cria a informação, quem e como a recebe, quando, qual e em que quantidade deve circular, através de que meios, como se utiliza, quais são os gargalos da garrafa que a restringem, como se generaliza e chega a tempo, como se evitam as manipulações e os erros, etc... são aspectos a ter em consideração, já que condicionam este primeiro nível de participação, e dele dependem outros níveis.

Por fim, importa recordar que a informação tem também uma função de visibilidade, de comunicação para o exterior, a qual não deixa de ser importante, quando se trata de explicar o que se faz a outros actores e ao resto da sociedade. Surge aqui toda a problemática da transferabilidade, a qual é uma tarefa complexa, mas que, inclusivamente, poderá reforçar a coesão e a participação interna, dando a conhecer os passos positivos, “as boas práticas”, e os seus resultados.

O segundo nível gira em torno das possibilidades que a consulta abre à participação. Trata-se de



um estágio no qual os que decidem pedem opiniões a outros, sem que estes intervenham directamente nas decisões dos primeiros. Frequentemente, utiliza-se como um conselho externo, quando os dirigentes das instituições, os responsáveis políticos necessitam de ajudas exteriores para fazer face a questões mais técnicas, para as quais não têm informação suficiente. Às vezes, usa-se para desviar a atenção ou para ganhar tempo, criando comissões e grupos de trabalho que se alargam no tempo indefinidamente.

Pelo facto da consulta ser interna ou externa, não devemos desvalorizar este tipo de participação. Para o seu bom funcionamento, é preciso que se explicita claramente o pedido,

O segundo nível gira em torno das possibilidades que a consulta abre à participação.

o seu conteúdo, e as suas intenções. Deste modo, pode-se compreendê-la e estudá-la melhor. Não devemos deixar-nos conduzir por visões dicotómicas. A realidade não

costuma ser nem branca nem preta, mas de muitas cores. Em algumas ocasiões, a urgência pede uma resposta rápida, mas os prazos podem negociar-se quando se trata de consultas

participadas. Estas ao serem analisadas, constituem um bom momento de qualificação da participação. Não se nasce sabendo participar sendo, por isso, claramente necessário aprender a fazê-lo. Poderíamos elaborar outro manual unicamente dedicado à pedagogia da participação. Não se aprende a participar num único dia já que se trata de compreender os próprios limites de ser apenas uma única parte, de estabelecer relações com os outros, de respeitar os seus argumentos e de, apesar das possíveis divergências, chegar a acordos acerca das acções a empreender. É necessário, ao mesmo tempo, uma afirmação pessoal e um determinado respeito em relação aos demais, com doses, por vezes de enorme paciência, de vontade de negociação e de execução, o que não impede o aparecimento de conflitos inevitáveis, que é melhor reconhecer, delimitar e enfrentar na tentativa de os superar. Como a melhor forma de aprender a participar é fazê-lo, um dos melhores métodos de aprendizagem é o da simulação de uma acção com mudança de papéis entre os diferentes actores, que os obriga a confrontar-se com as razões dos outros.

A informação tem também uma função de *visibilidade* (...) a qual não deixa de ser importante, quando se trata de explicar o que se faz a outros actores e ao resto da sociedade. Surge aqui toda a *problemática* da *transferabilidade* que poderá reforçar a coesão e a participação interna, dando a conhecer “as boas práticas” e os seus resultados.

Activar a Participação

De facto, este nível pode ser visto como um “pré-aquecimento participativo”, preparatório dos outros, já que neste é necessário confrontar opções e cenários, explicá-los e argumentar em sua defesa e tomar decisões, ainda que sejam só consultivas.

Existem muitos métodos para organizar um processo de consulta: os mais directos, como as entrevistas individuais ou as entrevistas mais qualitativas; os mais abertos, como as discussões em grupos de trabalho ou as assembleias. Não devemos esquecer que em alguns países existem referendos, nos quais se organiza uma grande consulta da população que acaba por se transformar numa decisão se uma maioria se inclina para uma determinada opção. Isto demonstra que a participação, tendo por base a fórmula da consulta, pode terminar por condicionar a decisão de quem a põs em marcha e que, em qualquer caso, implica um reconhecimento dos consultados e uma certa negociação com eles.

A melhor forma de aprender a participar é participando.

O terceiro nível é o da co-decisão, pelo qual diferentes actores e grupos participam na tomada de decisões. É o momento participativo mais próximo do partenariado, no qual se entende que os actores não são iguais, não podem sê-lo, ainda mais na luta contra a pobreza e exclusão na qual os actores interessados e as suas organizações partem de uma posição subalterna e afastada dos centros de poder. Não há que cair na tentação de acreditar no contrário.

O terceiro nível é o da co-decisão, pelo qual diferentes actores e grupos participam na tomada de decisões. É o momento participativo mais próximo do partenariado.

À co-decisão pode-se chegar através da concessão dos “de cima” ou através de um avanço dos “de baixo”, o que evidentemente não é igual, e vai ter as suas consequências. Igualmente, pode-se chegar a este tipo de participação através de um esquema legislativo, com ou sem experimentação prévia. Tais foram os casos da co-determinação das relações laborais na Alemanha, ou nos Contratos-Cidade em França e, provavelmente, é a prática mais habitual à escala do Programa das Redes Sociais Locais em Portugal. Raramente a co-decisão é paritária e, habitualmente, costuma basear-se numa hierarquia anterior ou no protagonismo de um dos seus actores e também na sua responsabilização. Este é o caso da administração de uma empresa no primeiro caso citado e das autarquias no segundo. Na co-decisão, os actores põem-se à prova, abrem e desenvolvem um processo de negociação mais



amplo e mais profundo do que nos níveis anteriores de participação. Para levá-lo a cabo, podem criar-se algumas regras do “jogo” mais ou menos formalizadas. Quem convoca e quem preside às reuniões, quem faz a agenda, quem pode estar presente, quem vota, como se tomam as decisões, qual é a periodicidade, quem redige as actas, etc. ... Frequentemente, elaboram-se regulamentos muito detalhados e pormenorizados que têm o risco de impossibilitar ou neutralizar as decisões co-participadas. No entanto, é básico saber sobre o quê é ou não é possível decidir e quem se responsabiliza pelo quê. Isto é ainda mais importante no campo da luta contra a pobreza e a exclusão, no qual a complexidade e a inter-relação dos factores e das manifestações nos obrigam a actuar em muitas frentes ao mesmo tempo.

Por isso, quando essas actividades compreendem acções colaterais que se podem descentralizar (nos bairros, em pequenas instituições), é positivo que sejam as expressões organizadas dos pobres e excluídos a responsabilizar-se por elas, o que pode corresponder com a sua situação objectiva e subjectiva.

É útil que estas responsabilidades fiquem claramente definidas e circunscritas no tempo e no espaço, assim como os resultados esperados, para que posteriormente, se aparecer alguma ambiguidade, não se convertam em argumentos anti-participativos do género do incumprimento dos prazos, da ineficácia, da incapacidade ou da não concretização do prometido.

Tanto a descentralização descendente como a co-participação nas decisões centrais colocam-nos face à complexa problemática da organização, da delegação e da representação. Não é possível que todos decidam sobre tudo, e a organização não é exactamente um elemento de força no campo da pobreza e da exclusão. A desarticulação e o “ir cada um para o seu lado” são as moedas correntes dos grupos de pessoas submetidas a estas situações, os quais costumam procurar cumplicidades individuais com as autoridades mais próximas, nas quais, por vezes, encontram as saídas momentâneas para os seus problemas individuais mais urgentes. Este é um recurso que além do mais corresponde aos estereótipos e ideias dominantes.

Para inverter estas tendências é necessário tempo, convicção e resultados palpáveis. Uma pessoa

Tanto a descentralização descendente, como a co-participação nas decisões centrais colocam-nos face à complexa problemática da organização, da delegação e da representação.

Activar a Participação

organiza-se com outros porque acredita que assim conseguirá algo que sozinho não conseguiria obter. Para isto, é preciso criar um clima de confiança mútua, condições mínimas que permitam reunir-se, falar e convencer-se de que a colaboração faz sentido.

Ainda que possa parecer paradoxal, não é negativo que se passe por uma primeira etapa de informalidade e que, à medida que as pessoas se conhecem vão formulando e aplicando um sistema de auto-regulação. É melhor que a legalização de uma organização só aconteça numa etapa posterior na qual já se tenha experimentado a capacidade de tomar decisões, de trabalhar colectivamente e de distribuir as funções que permitem ir cumprindo os objectivos iniciais.

Quanto menos ambiciosos sejam estes objectivos, melhor. Não devemos menosprezar as actividades lúdicas, festivas, culturais ou desportivas e que, ainda que pareçam estar longe dos objectivos fundamentais, geram dinâmicas de grupo, ajudam a tomar pequenas decisões, põem à prova as habilidades e capacidades das pessoas e vão, paulatinamente, possibilitando uma consciência colectiva.

A tomada de consciência colectiva é um itinerário tão complexo, no qual intervêm factores internos (culturais, sentimentais, políticos, morais, identitários) e factores externos (oposições, comparações negativas, desvantagens,..) que, quanto mais fundados em necessidades reais, mais provavelmente terão uma continuidade organizativa. Em qualquer caso, não é um processo linear. Às vezes, parece que se detém numa “ruminação” ou num “ronronar” introspectivo, noutras vezes salta a faísca a partir da qual se dão saltos qualitativos na organização e dinamização das iniciativas colectivas e participativas.

Delegar quer dizer confiar numa pessoa ou num grupo para que estes executem um mandato que lhe foi confiado, ou representem os que os elegeram. É um momento crítico em qualquer organização e no nível da co-participação. Em algumas ocasiões é simplesmente um prolongamento de lideranças naturais de pessoas que se distinguiram pela sua entrega, pela sua solidariedade, pelas suas capacidades, mas... muitas vezes suscita ciúmes, pressões, protagonismos. Os riscos inerentes aos “delegados” ou representantes são que se considerem inamovíveis e que sabem tudo, que não defendem os interesses do conjunto e se convertam em porta-vozes de causas privadas ou partidárias. Outro risco é o de

Delegar quer dizer confiar numa pessoa ou num grupo para que estes executem um mandato que lhe foi confiado, ou representem os que os elegeram.



os “eleitores” só escolherem os mais qualificados, os que têm mais experiência, os que sabem expressar-se melhor, os peritos e profissionais. Mas também não devemos cair no simplismo de pensar que estes não podem defender as causas dos afectados e que, por outro lado, estes podem ser mais vulneráveis a todo o tipo de pressões ou manipulações. Estes riscos podem ser limitados com a precisão, limitação e rotação dos mandatos, com a periodicidade com que se pedem contas e com a transparência informativa.

A delegação e a representação são, no fundo, uma substituição, na maior parte dos casos devido ao volume e à impossibilidade de que todos possam estar presentes. Para esse efeito criam-se Comitês, Comissões, Conselhos, nos quais têm assento os actores das co-decisões. Se estas se circunscrevem a uma intervenção num território concreto, faz sentido que as organizações que estão mais próximas desse território participem.

Frequentemente, nem todas têm o mesmo peso nas decisões. Isto pode ser “calibrado” de acordo com a sua representatividade e legitimidade. A primeira costuma ser medida por critérios quantitativos (número de membros, de delegações, orçamento,...), ainda que estes possam ser fictícios, alterados ou variáveis. A segunda pode formular-se em termos históricos, políticos, de eficiência, ... Na maior parte dos casos, o melhor é juntar os dois critérios, já que uma organização pequena pode ter uma grande autoridade moral e uma grande eficiência ou acontecer exactamente o contrário. A relevância de utilizar ambos os critérios reside na pluralidade de opiniões, valores, orientações e interesses de um grande número de pessoas e grupos que vivem num determinado território. De todas as formas, é importante assinalar que isto não deverá servir para diminuir a criação de espaços participativos, nos quais as pequenas iniciativas possam expressar-se e tomar decisões. Não deixaria de ser um paradoxo interessante que na luta contra a exclusão se comesse exactamente por excluir....

A “escada da participação” culmina com um quarto nível, o qual se poderia chamar de participação global.

A “escada da participação” culmina com um quarto nível, o qual se poderia chamar de participação global, ou seja, a tomada de decisões estratégicas por parte de todos os que participam num projecto ou numa determinada acção, numa organização, ainda que nem sempre todos queiram participar e tenhamos que respeitar esta posição e, inclusivamente, procurar conhecer as suas razões que podem ser muito legítimas e significativas. Por vezes, as razões da não participação dão-nos as

Activar a Participação

orientações chave para compreender o mundo da ausência de participação, a sua face oculta, aquilo que não funciona, mas que não é evidente. Importa não esquecer que a passividade pode ser um sinal de lucidez.

É precisamente porque a plenitude da participação se alcança neste quarto nível que, é conveniente assinalar que os níveis anteriores costumam ser consecutivos, e, ainda que não necessariamente, são sobretudo acumulativos. Sem informação, sem consulta, sem co-decisões, dificilmente se chega a uma participação plena e estratégica. Na luta contra a pobreza e a exclusão é fundamental saber identificar os desafios estratégicos e não nos perdemos em discussões pontuais e debates táticos, que nos afastam e desviam dos objectivos centrais.

Em todos os momentos do desenvolvimento de uma acção, (diagnóstico, planificação, implementação, experimentação, avaliação), dão-se estes conteúdos estratégicos, tal como no interior das organizações quando se decide de onde se obtêm e como se distribuem os recursos financeiros, quem os dirige, quais são os objectivos e as prioridades, como se organizam as actividades, quais são os aliados... É nestas fases que se põe à prova a verosimilhança da participação global.

Estas decisões cruciais não podem, nem devem, tomar-se ou rever-se todos os dias. É por isso que não tem muito sentido a repetição de assembleias e que se deva medir muito bem a sua periodicidade e o seu tipo de desenvolvimento, principalmente se são multitudinais, o que pode fazer com que sejam absolutamente estéreis, com decisões incoerentes e facilmente manipuláveis. Se esta for a fórmula escolhida devemos, pelo menos, preparar bem estes momentos, enviar atempadamente

toda a documentação, fazer com que as opções sejam bem claras. Se se escolhem outras, tal conduz ao controle democrático dos órgãos em quem se delega e ao reforço das pessoas pobres e excluídas,

É precisamente porque a plenitude da participação se alcança neste quarto nível que é conveniente assinalar que os níveis anteriores costumam ser consecutivos, e, ainda que não necessariamente, são sobretudo acumulativos. Sem informação, sem consulta, sem co-decisões, dificilmente se chega a uma participação plena e estratégica.

Produzir e distribuir o poder de outra forma ...

É uma condição indispensável para que a participação global (...) se converta num instrumento e num valor na luta contra a pobreza e a exclusão.

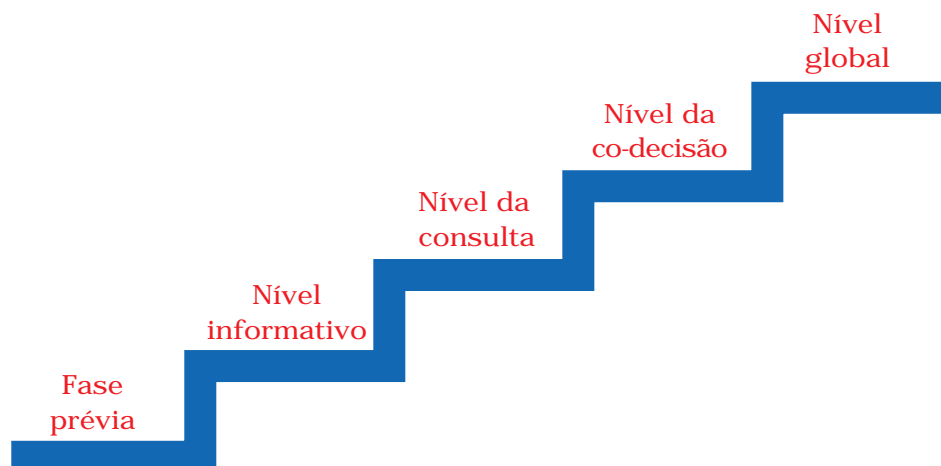


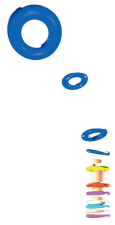
das quais há que partir com a criação de mecanismos de auto-estima, de grupos de auto-ajuda, de circuitos autónomos de decisão, com um protagonismo e responsabilização crescentes dos grupos mais afastados do poder real e formal. Trata-se, verdadeiramente, de produzir e distribuir o poder de outra forma por comparação com aquela que impera. Quem detém o poder dificilmente e raramente vai estar de acordo com isto ou vai conceder o poder gratuitamente.

Logicamente, esta outra forma de proceder vai custar mais, vai ser mais complexa e lenta, mas, ao mesmo tempo, é uma condição indispensável para que a participação global tenha sentido e continuidade, seja sustentável e se converta num instrumento e num valor na luta contra a pobreza e a exclusão.

Finalmente e regressando às definições iniciais, podemos sugerir que no “jardim da participação” existe um terreno cheio de flores, no qual se toca uma partitura que se inspira no particular para responder ao global, dando vida às pessoas pobres e excluídas.

A ESCADA DA PARTICIPAÇÃO





2. ITINERÁRIO DA PARTICIPAÇÃO NA LUTA CONTRA A POBREZA E A EXCLUSÃO NA UNIÃO EUROPEIA

1. Percorrendo o labirinto das palavras e dos conceitos

Fazer um rastreio das pegadas do conceito de *participação* e da sua aplicação na evolução da política social europeia, não é nada fácil. As principais dificuldades podem resumir-se assim:

- O carácter oscilante, fragmentado e, por vezes, nebuloso da própria política social europeia;
- A polivalência do conceito e a diversidade de visões, de acordo com as diferentes concepções políticas, económicas, sociais e culturais, tal como pudemos observar no capítulo anterior;
- A crescente dependência da política social europeia em relação às decisões estatais, de acordo com o princípio da subsidiariedade, o que limita o seu potencial participativo;
- A multiplicidade e complexidade das instâncias da União e do seu funcionamento;
- Os vários programas experimentais de tipo social e os milhares de experiências que são levadas a cabo e que, tendo por base palavras distintas e línguas diferentes, tratam de aplicar a noção de participação.

Esta noção é utilizada à escala da União Europeia em muitos sentidos. Na perspectiva política, ligada aos direitos dos cidadãos e às propostas democráticas, onde se insiste nesta noção a partir das dificuldades da governação, do aprofundamento da democracia e da generalização do acesso aos direitos. A participação aparece, assim, como um valor, um determinado ideal, uma espécie de panaceia a perseguir e um meio de consegui-la. Uma segunda visão tende a circunscrevê-la ao papel dos actores, partidos, sindicatos, patrões, mundo associativo, etc., quando estes se sentam juntos e negociam ao redor de uma mesa, ou seja, na sua função de representação e de pressão. Também se usa para os grupos de interesse (*lobbies*) que integram determinados grupos. Fala-se inclusivamente de quotas de participação.

Para começar a percorrer este itinerário poderá ser útil ver como alguns glossários definem a participação. Assim, por exemplo, no glossário de termos sobre a igualdade entre mulheres e homens, publicado pela Comissão Europeia em 1998, encontram-se as palavras “empoderamento”, utilizadas na América Latina, e “capacitação” para uma plena participação nos processos de tomada de decisões. As duas, de origem anglo-saxónica, são provenientes da palavra “empowerment”. Neste glossário ambas são traduzidas para português pelo termo “capacitação”, enquanto que o termo “participação” aparece ligado ao “equilíbrio entre mulheres e homens na repartição das posições de poder” (entre

Activar a Participação

os 40% e os 60% por género)”. Definem-se, inclusivamente, “taxas de participação” como o índice de participação de um determinado grupo – por exemplo mulheres, homens, famílias monoparentais, etc... – expressado em percentagem da participação global, na maior parte dos casos em relação ao emprego.

Por outro lado, e noutros dois glossários publicados em 1997 e 2000, sobre a reforma da União Europeia e sobre as instituições políticas e o alargamento da União, não é incluída a palavra *participação*, o que não deixa de ser curioso já que, e bem ao contrário, no prólogo destes glossários, assinado por Marcelino Oreja, então membro da Comissão, se afirma que a “nossa prioridade é obter a participação e a confiança dos cidadãos, porque, sem o seu apoio e a sua implicação, a construção europeia perderá o seu impulso”. Este paradoxo é, em certa medida, significativo, dos dois extremos entre os quais oscilam as instâncias europeias em relação à *participação*. Por um lado não é mencionada, por outro é invocada quando se trata de implicar os cidadãos.

Noutro glossário, publicado pelo Programa EQUAL, é utilizada a palavra “capacitação”, “renforcement du pouvoir”, “empowerment”, no sentido de que quem participa na realização das actividades também deve intervir na tomada de decisões. “Isto implica a existência de um mecanismo que permita a participação activa de todos os parceiros na Parceria de Desenvolvimento (PD), garantindo especialmente a participação das entidades mais pequenas, e na medida do possível dos destinatários finais do projecto, sendo a capacitação um dos princípios EQUAL”. Neste caso, é interessante constatar que a definição adoptada, fale de mecanismos e distinga vários tipos de actores: os parceiros ou organizações membros das Parcerias de Desenvolvimento, as pequenas entidades e os destinatários, ou seja, os excluídos do mercado de trabalho, de acordo com os principais objectivos desta Iniciativa Comunitária.

Na Agenda Social da Comissão, actualmente em vigor, na qual se definem os seus objectivos e as suas actividades, quando aponta as condições para o êxito da agenda, dedica um capítulo à “Associação para a mudança”. Neste capítulo assinala-se que é preciso fazer um balanço dos progressos em matéria de *participação* de todos os protagonistas das políticas europeias, para cujo fim a Comissão propõe “a organização de uma reunião de todos os actores num Fórum para avaliar a aplicação da Agenda”. Importa realçar que, neste caso, se entende a *participação* ao mesmo tempo como uma finalidade e um instrumento de conhecimento que se canaliza através do Fórum proposto.

A apresentação destas concepções complica-se ainda mais se tentarmos percorrer o labirinto dos canais institucionais da União Europeia, nos quais é possível encontrar os diferentes tipos de



participação evocados no primeiro capítulo. Simplesmente, a mais informativa e passiva manifesta-se na ingente quantidade de informação que emana das instâncias da União e que, graças aos meios informáticos, foi possível tornar mais acessível. A *participação consultiva* pode exemplificar-se com o Comité Económico e Social, recentemente revitalizado ao transformar-se no local de expressão da sociedade civil organizada, ou no Comité das Regiões, bem como nas centenas de comissões que existem em Bruxelas e que são consultadas mais ou menos informalmente. Um bom e complexo exemplo de *participação na co-decisão* é-nos dado pelas relações entre a Comissão, o Parlamento e o Conselho Europeu. Este último poderia ser o canal institucional de *participação global* nas decisões estratégicas, mas só ao nível dos governos dos Estados-Membros.

Assim, neste capítulo, adoptaremos uma visão modesta, selectiva e limitada. Modesta, porque não se pode fazer uma análise exaustiva do conceito de participação e das suas aplicações na política social europeia desde as suas origens até à actualidade. Seguramente seria necessário um livro ou uma tese que deveria começar no Tratado de Roma (1958) para chegar às actuais rejeições da Constituição Europeia, passando pelas diferentes eleições europeias e pelo exame do papel de todos e cada um dos actores. Além disso, aconteceram dezenas de congressos, seminários, workshops que, directa ou indirectamente, trataram o tema da participação nas suas dimensões mais económicas, laborais, institucionais, políticas e, inclusivamente, ainda que menos, culturais. Desta forma, só é possível ser selectivo na escolha de programas, medidas e experiências que são mais significativos. O carácter limitado fica a dever-se ao facto de só se poder apresentar a aplicação da definição de *participação* num sentido restrito, o das pessoas em situação de pobreza e exclusão e, unicamente, no que diz respeito e depende, directamente, do nível europeu. Excluem-se, portanto, o desenvolvimento da participação nos Estados-Membros, ainda que, e como é lógico, no próximo capítulo nos dediquemos a estudar esta questão em Portugal.

Alguns antecedentes

No sentido mais estrito não parece ser necessário remontar mais do que aos anos setenta para encontrar pegadas participativas na política social europeia, que até então se limitava à distribuição do Fundo Social Europeu pelos Estados-Membros. Quando muito podemos aludir às garantias que nos anos sessenta se oferecem aos trabalhadores de qualquer Estado-Membro em relação à sua livre circulação, o que teve consequências positivas para os assalariados mais pobres dos países mais

periféricos. Itália num determinado momento, Grécia a partir de 1981, Portugal e Espanha depois de 1986.

O Programa Comunitário de Acção Social de 1974 não avançou muito mais quando definia umas vinte medidas, nas quais a *participação* era somente considerada em relação aos actores sócio-económicos e aos trabalhadores no interior das empresas.

O primeiro Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza (1975-1979) fez progressos no conhecimento e definição deste fenómeno através de estudos nacionais e outros, e financiou projectos-piloto que trabalharam essencialmente sobre os temas da renovação de bairros urbanos, a satisfação das necessidades de grupos de pessoas pobres, e reestruturação e adaptação de serviços sociais em favor destas pessoas. Nos mais de cinquenta projectos houve de tudo e ainda que a nota dominante tenha sido que estes tivessem um enfoque em grupos específicos e através de serviços sociais, nalguns casos, como no bairro de “Marolles” em Bruxelas, e nos de Nápoles, Edimburgo, Dublin, apareceu a ideia de implicar o conjunto da população e os mais desfavorecidos no desenvolvimento das acções.

No livro “La face cachée” (1981) resultado do projecto de “Les Marolles”, na parte dedicada às lições desta experiência, dedica-se um interessante capítulo à participação das populações socialmente vulneráveis. Aí, adverte-se para os riscos de um “Assembleísmo” repetitivo e esgotante, para a ilusão de uma mobilização permanente e propõe-se utilizar a trama quotidiana, como lugar de participação, na qual se leva a cabo, pela primeira vez, algumas experiências parciais, que correspondem a cada categoria e ritmo de população excluída e onde se põe à prova a sua capacidade de responsabilização e o seu carácter exemplar e demonstrativo.

O segundo Programa Europeu (1985-1989) tornou a insistir na ideia de “Grupos Diana” ou “target population”. Foi assim que se seleccionaram os desempregados de longa duração, os jovens sem emprego, os idosos, as famílias monoparentais, a segunda geração de emigrantes, os refugiados, os emigrantes que regressavam ao país de origem e as pessoas que viviam situações de marginalidade. 91 projectos trabalharam com estes grupos, tendo como pano de fundo o lema da investigação / acção. O programa tinha um avaliador por país e alguns coordenadores para cada grupo. A partir dos seus relatórios é possível reconstituir a sua visão da participação dos afectados. Assim, o seu empobrecimento e a sua marginalização geram-se pelo isolamento e pela falta de participação nas dinâmicas socio-económicas estruturais e globais, o que, por outro lado, também influencia determinados territórios. A isto é preciso acrescentar o impacto negativo de determinadas políticas



sociais, urbanísticas, laborais, etc... Por estas razões, é proposto melhorar os serviços e as prestações, para, acima de tudo, criar as condições de desenvolvimento social e reforçar a capacidade política. “É preciso superar a visão e a manutenção das pessoas afectadas como simples beneficiários das respostas territoriais ou como simples destinatários, solicitadores e consumidores de ajudas, tornando-os activos e dando-lhes uma crescente capacidade de autonomia, de auto-afirmação e auto-resolução”. Reforçar a identidade e a capacidade de afirmação colectiva dos desempregados de longa duração, promover a participação dos vizinhos de bairros degradados, favorecer a autonomia e a integração social dos idosos, implicar os grupos marginalizados em acções integrais, foram algumas das propostas que surgiram no II Programa e no qual se integraram desde 1986, dez projectos portugueses e dezanove espanhóis, que insistiram bastante em enfoques participativos.

Quase sem transição, iniciou-se o Terceiro Programa Europeu, entre 1989 e 1994, e que adopta como um dos seus princípios estratégicos a *participação* dos afectados, tentando torná-la operativa através de 42 projectos experimentais de uma certa envergadura. Além disso, o III Programa dedica a esta temática um grupo de trabalho e um dos seminários transnacionais (Alborg em 1992). Durante vários workshops, encontros e reuniões também se apresentaram comunicações nas quais se tratava o tema da *participação*. É obviamente impossível tratar aqui cada uma destas intervenções, mas é possível ficar com uma impressão geral.

O Programa abandona a ideia dos grupos específicos, com excepção para a dezena de projectos inovadores, e acentua-se a noção de exclusão, de pluridimensionalidade, de integridade, de territorialidade e de partenariado. Isto não deixará de ter consequências positivas e negativas para a participação. De facto, passar do conceito de pobreza para o de exclusão pode significar uma certa diluição da participação na medida em que todas as pessoas estão excluídas de algo, mas, ao mesmo tempo, converte-se numa afirmação mais categórica do que certas concepções da pobreza, já que a exclusão tem que ver não somente com a falta de meios, mas com a impossibilidade de usufruir de direitos civis, políticos e sociais assim como da vida sócio-económica e política. Esta é por exemplo, a definição que adopta a Estratégia Nacional Anti-Pobreza na Irlanda. Neste caso, a *participação* seria o processo pelo qual se conquistam estes direitos e se intervém colectivamente. Em alguns projectos do Programa Pobreza III o conceito de participação foi assim entendido e aplicado.

A noção de pluridimensionalidade da pobreza e da exclusão pode levar a uma dispersão das actividades e dos grupos ao querer atacar ao mesmo tempo todas as frentes o que, logicamente, dificulta a *participação global* e, na gestão dos projectos limita-a mesmo a algumas actividades marginais. Isto

Activar a Participação

também aconteceu, ainda que a noção de integralidade ajudasse a concentrar os esforços e a definir alguns eixos estratégicos, sobre os quais era possível organizar melhor a *participação*. Esta desenvolve-se com maior alcance e profundidade, onde a identidade económica, social e cultural é forte, enquanto que nos projectos que operam em várias zonas ao mesmo tempo, ou a pobreza e a exclusão se secundarizavam, ou os limites territoriais não estavam claros e então a participação encontrava muitas dificuldades para activar-se e estruturar-se. A sua concomitância com o partenariado também introduziu algumas confusões, como foi salientado no Seminário de Huelva (1993), já que alguns projectos pensaram que a presença de algumas associações compostas por profissionais nas suas Direcções bastava para cumprir e alcançar níveis satisfatórios de participação. Noutros casos, os dois princípios complementaram-se e os canais e redes de partenariado permitiram e ajudaram a que a voz dos excluídos se fizesse ouvir e que as iniciativas destes, excepcionalmente, pudessem enriquecer a qualidade do partenariado.

Alguns textos mais radicais surgem também no Programa Pobreza III, como é o caso de várias intervenções reunidas na publicação “De l’autre coté du mur”: Contributions sur la participation” (1993), que questionavam que sentido tinha participar para integrar-se num sistema sócio-económico que, precisamente, cria exclusão e indo mais longe, que sentido teria inserir-se num mercado de trabalho que tende só a aceitar os mais qualificados. Uma das respostas foi que a “participação era um compromisso activo para a criação de melhores condições de vida, não como uma questão individual, mas como um processo colectivo, tendo como objectivo fundamentalmente mudar as situações das pessoas que vivem em maior precariedade e o conjunto da sociedade.” Esta posição contrastava, segundo outros autores que se expressam na publicação “La participation dans le Programmme Pauvreté III” (1993), com outra visão mais tecnocrática, que, na sua opinião foi predominante no Programa Pobreza II, já que insistia na participação como forma de aumentar a produtividade e a eficácia dos serviços sociais e de outros programas sociais europeus que naquele período se lançavam como era o caso do NOW e do HORIZON. Mas, esta deriva tecnocrática também estava presente no Programa Pobreza III. No Seminário já mencionado de Alborg (1992), constatou-se a debilidade da *participação* directa nos projectos das populações excluídas, e inclusivamente nas actividades centrais do próprio Programa. Não é de estranhar que a participação, em muitos projectos, se canalizasse para acções e objectivos precisos. Assim, nos Projectos de München, Hamburg (Alemanha) e Eindhoven (Holanda), a participação concretizou-se pela formulação de prioridades em relação à habitação e acções de vizinhança, nos projectos ingleses, pela criação de



grupos de auto-ajuda, em Montes de Oca (Espanha) pelo reforço das pequenas organizações de artesãos e donas de casa, na Irlanda e em Liverpool (Reino Unido) pela integração de representantes de grupos locais nos comités de acompanhamento e, em Mantes (França), os esforços foram pedagógicos. É precisamente esta última perspectiva (a de considerar a participação como um processo de aprendizagem) que viria a ser utilizada por muitos dos projectos do Programa Pobreza III. Não deixa de ser interessante que tenha sido precisamente nas acções inovadoras, ou seja, as que se organizavam em torno dos grupos, onde a participação avançou mais.

Tudo isto reflecte-se nas publicações que fazem um balanço do Programa Pobreza III. No “Les Acquis du Programme” (1994), no “Bilan et evaluation” (1994) e especialmente no documento da Comissão “Informe final sur la aplicación de la Pauvreté III” (1995), insiste-se em que a participação depende dos diversos modelos sócio-políticos, das formas do estado de bem-estar e das suas relações com os cidadãos. Para torná-la mais efectiva, “é preciso romper com a dependência e, inclusivamente, a passividade em relação às instituições e às decisões tomadas por outros, inscrevendo-se numa promoção da cidadania e da democracia”. As múltiplas dificuldades constatadas não deveriam impedir que a *participação* se desenvolvesse como uma tomada do poder para lutar contra a exclusão social e combater a opressão, criando uma nova cultura política e cívica.

Importa precisamente recordar que, no Programa Pobreza II o movimento cívico-associativo tinha começado a estar presente. Quando se inicia o Pobreza III, esta presença já era necessária à escala europeia. Em 1990, realiza-se um primeiro encontro de organizações voluntárias promovido por um dos projectos do Programa Pobreza II. Durante o mês de Novembro do mesmo ano, organiza-se a assembleia constituinte que dará lugar à fundação da Rede Europeia Anti-Pobreza (European Anti-Poverty Network - EAPN). Tanto no preâmbulo, como nas funções e princípios plasmados nos estatutos que foram adoptados nessa assembleia insiste-se que a Rede deve ser a expressão dos grupos mais excluídos e pobres. Isto deve fazer-se através das funções de articulação e mediação, de difusão, de acompanhamento e observação, de proposição, de pressão e de representação e concertação. O artigo 5, especifica como as redes locais, regionais e nacionais constituem assembleias de base de cada Estado, devendo favorecer a participação directa de grupos voluntários, informais ou não, e garantir a representação dos mais desfavorecidos. Além desta representação territorial acrescenta-se a presença das organizações transnacionais europeias mais profissionalizadas.

Na generalidade, a posição da Rede Europeia Anti-Pobreza era a de potenciar a participação de pequenos grupos, de raiz local, construindo-se de forma independente e aberta, com um papel de coordenação, observação, denúncia e proposta de alternativas. De facto, no seu início, a noção de

Activar a Participação

Rede não era muito clara e tanto podia oscilar entre uma coordenação “por cima” das organizações fortemente estabelecidas em cada país, como podia ser um movimento que, partindo da base, se estruturava até ao nível europeu.

Ao longo dos seus anos de existência, a Rede adoptou posições que se situam entre estes dois “extremos”. Mas, geralmente, a sua linha de orientação foi de abrir espaços de participação na sua interlocução com a Comissão recordando o valor da implicação e envolvimento dos mais excluídos. No debate da segunda metade da década de noventa, a Rede dedicou uma Assembleia-geral a esta temática (Barcelona 2000), criou um grupo de trabalho posicionando-se em favor da *participação* e esteve presente na grande maioria dos acontecimentos mais importantes da política social europeia, procurando ter em consideração a situação das populações que se encontravam mais afastadas das decisões. Por fim, e como poderemos ver em detalhe mais adiante, a Rede foi, em parte significativa, a responsável para que as Presidências da União Europeia aceitassem, no âmbito do Programa Europeu de Combate à Exclusão, promover encontros europeus de pessoas em situação de pobreza e exclusão³.

Regressando a 1990, vale a pena fazer uma resenha de um encontro que a Presidência Irlandesa organizou em Galway subordinado ao tema “Unidos para avançar: a função das ONG’s” e que é um marco no que diz respeito ao tema da *participação* à escala europeia. Neste encontro, um dos temas a ser tratado foi precisamente o da *participação*. Na comunicação inicial sobre este tema (“A participação das ONGs na luta contra a pobreza: apostas, desafios e perspectivas”) constatava-se a ascensão do movimento associativo e a “onda” participativa, em contraste com o estancar e aniquilamento da intervenção da administração pública, a qual, seja pela via da virtude (porque está convencida das virtudes da revitalização da sociedade civil) ou pela via da necessidade (porque isso pode significar uma diminuição dos gastos públicos), lança propostas e “cantos de sereia” para que, sob diversas formas (contratualização, convenções, externalização de serviços, avaliação, etc...), os cidadãos assumam novas responsabilidades.

O sector privado (como é chamado em Itália) não tem o monopólio da *participação*, mas pode ser mais sensível a este tema, dada a sua maior proximidade às pessoas excluídas e às suas necessidades, à sua versatilidade e flexibilidades organizacionais, à sua capacidade de inovação e experimentação, às suas possibilidades de gratuitidade e a sua autonomia e pluralismo internos. Ainda que as ONGs se debatam entre a solidariedade e a eficácia, devem saber encontrar o modelo de participação que

³ Encontros que se realizam anualmente desde 2001 e que são co-organizados pela Presidência da União Europeia, pela Comissão Europeia e pela Rede Europeia Anti-Pobreza.



mais convém a uma combinação de ambos os valores. O debate interno e externo com os outros actores foi aberto nessa Conferência de Galway e nunca mais foi encerrado, até aos dias de hoje.

A participação na década de noventa

O chamado biénio pletórico da política social europeia de 1989 e 1998 abriu grandes perspectivas para a década de noventa (Carta Comunitária dos Direitos Sociais, Cidadania Europeia, protocolo social no Tratado de Maastrich em 1991, Resolução do Parlamento Europeu de 1988 e recomendação do Conselho Europeu em 1992 sobre prestações e recursos mínimos, início do Programa Pobreza III em 1989,...) .

Para além dos três programas europeus explicitamente dirigidos à luta contra a pobreza, existiam outros dois: HELIOS, que canalizava as ajudas para projectos inovadores na área da formação, adaptação profissional e integração das pessoas deficientes, e ERGO (1989-1993) destinado aos desempregados de longa duração. Nos cinco volumes que apresentam os projectos promovidos por este segundo programa, são relatadas iniciativas interessantes de luta contra o desemprego tendo como pano de fundo a arte e a cultura, o desenvolvimento rural, o meio ambiente e a habitação.

Num dos relatórios finais deste programa, insiste-se na capacidade dos desempregados de longa duração na criação de auto-emprego, no importante papel das empresas sociais e no partenariado com os actores locais. Mas, para que este partenariado seja efectivo, afirma-se que “é necessário implicar os desempregados, para que as suas ideias possam ser incorporadas nas tomadas de decisões e não fiquem limitados a ratificar as decisões já tomadas anteriormente”.

O LEADER é dedicado ao desenvolvimento rural, o URBAN ao crescimento social e do meio ambiente, e as Iniciativas Comunitárias (1994 a 1999) com sub-programas dedicados aos recursos humanos (ADAPT), ao mundo empresarial e Emprego (com quase 4.000 projectos), às mulheres (NOW), aos deficientes (HORIZON) aos desfavorecidos (INTEGRA) e aos jovens (YOUTHSTART) com 6.230 projectos, foram espaços de experimentação nos quais a *participação* era frequentemente um dos temas invocados. A par dos princípios da transnacionalidade, inovação, efeitos multiplicadores, estes programas implementaram projectos com o chamado enfoque “bottom-up” (de baixo para cima) e o de “empowerment”. Como é compreensível, dado o número de projectos, não será possível analisar aqui as aplicações concretas destes princípios em relação ao tema da *participação*. Não obstante é possível apresentar e comentar o documento que os define.

Activar a Participação

Com efeito, em 1997, a Comissão Europeia e o conjunto dos responsáveis de missão do Fundo Social Europeu adoptam uma estratégia para as actividades temáticas e a visibilidade das iniciativas ADAPT e EMPREGO. Escolheram-se nove prioridades temáticas, cada uma delas presidida por um Estado-Membro. O Reino Unido preside ao grupo que entre 1998 e 2000 se reúne várias vezes em torno do tema do “empowerment” e que acaba tornando público o documento “Empowerment: Un nouveau regard sur l’inclusion et la stratégie d’accès à l’emploi” (2000). Basicamente, a maioria dos projectos escolhidos eram financiados pelo INTEGRA, cujo objectivo era a inserção profissional e a inclusão social das pessoas excluídas do mercado de trabalho. O acento na inclusão laboral é o limite deste interessante documento, que, umas vezes oscila entre considerar o “empowerment” como um processo relacionado com o poder e, outras vezes, o relaciona com a participação das pessoas excluídas, a qual aumenta a eficácia das políticas e programas de emprego.

O termo “empowerment” é definido como um resultado na aquisição de poder ligado com a capacidade de escolher e decidir sobre o seu próprio futuro (participação cidadã, auto-emprego, auto-determinação). É igualmente um processo de promoção das capacidades para escolher, dar autonomia, oferecer a possibilidade de assumir direitos e obrigações, reforçar a capacidade dos grupos e associações voluntárias, a par com um conjunto de condições prévias nas quais são reconhecidas as necessidades e os objectivos dos excluídos, assim como os seus direitos para alcançar a igualdade de oportunidades e de tratamento. Esta definição pode ser aplicada à escala individual, dos grupos-alvo, na gestão dos projectos, e nas estruturas e sistemas locais que influenciam o progresso na direcção do emprego e da inclusão. A utilidade do documento, no qual se encontram contidos muitos exemplos, é a de mostrar que não pode haver “empowerment” destes níveis se não houver mudanças profundas nas estruturas que detêm poder e autoridade. Todavia, ao insistir-se na questão da “igualdade de oportunidades” é possível pensar-se que se estará a falsificar a abordagem, já que é razoável admitir que a igualdade de oportunidades não poderá ser alcançada automaticamente por uma grande maioria da população pobre e excluída.

Para continuar esta análise sobre as Iniciativas Comunitárias é necessário incluir o Programa EQUAL que se inicia em 2000 e que se encontra agora na sua fase final. Este programa inclui como um dos seus princípios chave o “empowerment” e a “participação activa”, cuja definição foi tratada na parte inicial deste capítulo.

Através dos seus grupos temáticos – capacidade de inserção profissional, espírito empresarial, capacidade de adaptação, requerentes de asilo, questões transversais e transnacionalidade, quando



estava já bem avançado, no ano de 2004, foi criado um grupo de trabalho sobre o lema “construindo a diversidade” no qual participaram pessoas com deficiência da Finlândia, Bélgica, Holanda e República Checa e que definiram o “empowerment” como o respeito e reconhecimento dos valores e direitos de cada pessoa, primeiro, e da deficiência depois, através do nível individual, do processual e de contexto.

Em 1994, o Pobreza III terminava abruptamente e não se aprovava outro programa parecido. Finalizava o mandato do presidente Delors que, em 1993, em Copenhaga havia proposto uma Mesa Consultiva Permanente, na qual deviam participar a Comissão Europeia, as Organizações sindicais e empresariais, a Rede Europeia de Organizações Voluntárias contra a Pobreza (EAPN) e a que representava o Movimento associativo familiar. Mas a política social europeia entrava numa fase depressiva, na qual a Comissão só podia actuar através de umas ténues linhas prepositivas. Esta fase durou até 1997, o ano do Tratado de Amesterdão, que incorpora o protocolo social de Maastrich, do Ano Europeu contra o Racismo, e da Cimeira do Luxemburgo sobre o emprego, que cria as bases de uma estratégia europeia neste domínio. Um ano antes realizou-se o primeiro Fórum Europeu sobre Política Social, que permitiu uma certa interlocução, daquilo que tinha sido iniciado em Copenhaga com o nome de diálogo civil, isto é, com a sociedade civil organizada. Este tipo de diálogo era visto como complementar ao diálogo social que reunia unicamente a Comissão e as organizações sindicais e empresariais e que tinha obtido em 1995 um primeiro acordo.

O primeiro Fórum realizado em Bruxelas, em Junho de 1996, reúne mais de um milhar de pessoas para debater a igualdade de oportunidades, o emprego, a protecção social e o futuro da vida no trabalho. O segundo celebrou-se dois anos mais tarde e tem mais interesse porque gerou um processo confederativo do mundo associativo com a Plataforma das ONG’s sociais, a nível europeu, e porque um dos temas escolhidos foi a promoção da *participação* e da *cidadania*. Segundo palavras proferidas neste Fórum, pelo então Presidente Santer: “o papel da sociedade civil é o de aproximar a Europa dos seus cidadãos, torná-la mais acessível e menos burocrática, defender o modelo social europeu e os nossos objectivos da coesão”. Ou seja, um papel instrumental e subsidiário nas relações da Europa política com os cidadãos. Muitos dos representantes das associações ali presentes contestaram, especialmente descontentes com os cortes nas linhas orçamentais, que não deviam limitar-se a declarações de direitos, com o conceito de cidadania europeia, que era até então, fugaz e dificilmente realizável, sem eliminar os obstáculos que dificultam a participação dos grupos marginais e dos cidadãos “invisíveis”, e sem um compromisso de todos os actores na luta contra a pobreza e a exclusão.

Activar a Participação

Estes momentos teatrais têm um valor simbólico e relativo, mas talvez seja útil para compreender o debate à escala europeia, determo-nos na Comunicação que, em 1997, a Comissão publica, sobre “O fomento do papel das Associações e Fundações na Europa”. Pela primeira vez, num texto oficial reconhece-se à economia social, como é qualificada, um papel de interlocutor. Composta por Associações, Fundações, Cooperativas e Mutualidades, é reconhecida a sua importância económica, social e política e, sobretudo, na criação de emprego. Os critérios para identificar este “Terceiro Sistema” são os de ter uma existência formal, ser independente do governo e de autoridades públicas, ter capacidade para auto sustentar-se, ter uma gestão desinteressada e realizar actividades públicas, com vista ao bem-estar geral. Um capítulo deste documento assinala que as associações e fundações fomentam o sentimento de cidadania e servem de suporte para a democracia. Assim afirma-se: “Para muitas pessoas, a participação numa associação pode ser a primeira e única experiência em processos democráticos fora do marco eleitoral normal”. Na sua função de intermediação “oferecem aos cidadãos os meios que lhes permitem analisar criticamente as acções do governo, e às autoridades públicas um aconselhamento especializado, conselhos sobre as opiniões da população e uma informação imprescindível sobre os efeitos que têm as suas políticas”. “Também o Parlamento Europeu usa um grande número de associações para conseguir informação e opiniões. Dá-se valor à heterogeneidade do sector, em particular pelos seus conhecimentos e experiências na política social, política ambiental e questões de apoio e desenvolvimento, e porque proporciona um vínculo vital aos cidadãos, especialmente aos elementos mais vulneráveis da sociedade”.

Assim, partindo desta perspectiva, a *participação dos cidadãos* através do mundo associativo situa-se em torno das actividades de informação, consulta e assessoria, apesar de se deixar aberta a possibilidade de uma função crítica. Isto reflecte-se nas conclusões e propostas deste importante documento de 1997. No mesmo ano, a DGV da Comissão Europeia, convoca uma Acção Piloto denominada “Terceiro sistema e emprego”, que financia 81 projectos que emanam da economia social. Neles vai estar presente a participação dos excluídos e a inserção sócio laboral por meio das empresas sociais, das empresas de inserção, das oficinas ocupacionais, das cooperativas sociais, as “Community Bussiness”. No Boletim de final de Agosto de 2001, esclarece-se que a definição do Terceiro Sector inclui organizações que trabalham para a comunidade local ou para grupos de pessoas da sociedade civil que partilham interesses e que implicam os actores (trabalhadores, voluntários e destinatários) na sua gestão. Este estilo participativo mostra uma diferente forma de trabalhar que questiona os métodos tradicionais de organização e possibilita alternativas imaginativas.



Segundo este ponto de vista, este terceiro sector oferece “a possibilidade de encarar a luta contra a exclusão a todos os níveis ampliando a empregabilidade dos desempregados, em especial dos que pertencem aos grupos mais excluídos, através da criação de capital social que implique todos os actores”.

Um ano antes, a Presidência Irlandesa, patrocina uma Conferência sobre “New directions in Social Welfare”, com a colaboração da Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho, que já em finais dos anos oitenta, se preocupou com o desenvolvimento comunitário dos bairros desfavorecidos na Europa. Nesta Conferência decorreram duas sessões interessantes, onde participaram activamente responsáveis portugueses. Na primeira sessão intitulada “Protecção social proactiva e *capacity building*”, este conceito era definido “como a forma de pôr em marcha sistemas para apoiar os indivíduos e comunidades nas áreas desfavorecidas e para responder activamente aos desafios colocados pela pobreza, o desemprego e a exclusão social”. Para atingir estes objectivos estas áreas devem ser analisadas como sistemas de vida, a *participação* como um objectivo e uma característica da vida local, e além disso, deve ter-se em conta a influência da política social europeia. Para intervir nela são necessários meios, especialmente quando se trata de actuar à escala europeia. Esta foi, também, uma das conclusões a que chegou o documento de 1997 da Comissão e para a qual se criava a linha financeira B3- 4013.

Na segunda sessão - “Abordando a pobreza e a exclusão social” - levantou-se a questão da necessidade de se criarem planos nacionais e uma maior coordenação horizontal e vertical, em vez de uma interlocução estruturada à escala europeia.

A isto, precisamente, dedicou-se a primeira Convenção celebrada em Bruxelas, em Outubro de 1999, convocada pelo Comité Económico e Social. Na nota prévia, adoptada pelo próprio Comité para preparar a Convenção, é incluída a *participação* como elemento definidor do conceito de sociedade civil. Faz-se a distinção entre aquela que se situa nas eleições e votações políticas, daquela que é “produto da acção dos grupos de interesse, que contribui para a representação comum dos bens colectivos”. Esta Convenção reuniu cerca de trezentos representantes dos empresários, os trabalhadores, os agricultores, as pequenas e médias empresas, as profissões liberais, as organizações de consumidores e de protecção do meio ambiente, as associações familiares, as ONG´s com vocação social, as organizações de defesa das minorias e as caritativas.

O Comité Económico e Social postulava-se como o lugar de expressão da sociedade civil organizada e do diálogo civil. Este, menos clarificado que o diálogo social, devia encontrar mecanismos para

Activar a Participação

identificar e qualificar a representatividade e legitimidade dos seus membros. Neste sentido, as ideias evocadas para ampliar o Comité foram: reforçar a prática das sessões de audição, associar-se às organizações da sociedade civil sobre actividades específicas, fazer com elas reuniões periódicas para elaborar programas conjuntos e estudos (nos que tenham um especial conhecimento), assim como o seguimento e a avaliação das políticas sociais europeias, utilizando os especialistas já presentes no Comité para que representem as organizações da sociedade civil. Foi igualmente evocada a noção de democracia participativa, como expressão de uma procura cidadã para serem mais implicados nas decisões que lhes dizem respeito, e da diversidade e pluralidade existentes. Esta noção seria mais importante a nível europeu, dado o *deficit* da sua democracia representativa, da crise política, evocada pelo ex-presidente Delors nessa Convenção, e pela sua complexidade e pouca transparência.

Assim, a participação da chamada sociedade civil organizada, toma sentido nas suas funções de intermediação, informativa e consultiva dos grupos que se polarizam em torno de interesses específicos. Fica por ver, como os cidadãos afectados pela pobreza e a exclusão, podem fazer ouvir a sua voz e em que condições, à escala nacional e europeia.

Mas, o debate dos anos noventa não termina aqui, e avança pela mão do movimento associativo, com a sua estruturação à escala europeia e com a dinâmica e a força com que emerge em muitos países. Assim, surge na Irlanda, com a Estratégia Nacional Anti-Pobreza (NAPS), sendo publicado o Livro Verde sobre o sector Comunitário e Voluntário, em Itália, no Fórum “Privato Sociale” (1999); nos Países Baixos e Dinamarca, com a renovação e descentralização da política social; em França, com a lei contra as exclusões (1998); e na Bélgica, com os três Fóruns, o Flamengo, o Walon e o de Bruxelas. Vale a pena determo-nos um momento neste ponto, porque já nos anos 80 o “Relatório sobre a Pobreza e a Precariedade na Bélgica” (1983) tinha sido elaborado pela “Fundação Rei Baudouin” e nele fez-se sentir o peso do movimento associativo.

Em Março de 1992, o Ministério da Integração Social da Bélgica, previu a redacção de um Boletim sobre a Pobreza, que passou a confiar à mesma Fundação, em colaboração com a União de Cidades e Municípios e o movimento ATD Quart Monde. Em Abril de 1993, o Boletim Informativo apelava à *participação social*. Esta, era concebida assim: “deve-se procurar que se admita não só que os pobres e os excluídos têm direito à palavra, como também integrar o que têm a dizer na reflexão conjunta sobre a organização global da sociedade. Isto significa outro modo de pensar a acção pública para não se limitar a escutar as experiências fundadas no conhecimento”. O Boletim foi elaborado a partir



da auscultação das associações, dos relatos das pessoas em situação de pobreza e exclusão, para estabelecer depois “instrumentos de diálogo” com os profissionais dos serviços que se ocupam deles, e finalmente organizar um intercâmbio com os responsáveis políticos.

O Boletim organiza-se em torno de quatro temas: família, condições de existência e saúde, trabalho e protecção social, habitação e meio ambiente, conhecimento e cultura, educação, que se reflectem na redacção final que inclui, para além disso, um conjunto de recomendações, sendo publicado passados dois anos (1995). Trata-se de um trabalho, relativamente inédito, que põe em evidencia que, em determinadas condições, a participação dos excluídos pode levar à elaboração de retratos colectivos com conclusões operativas, da situação da pobreza e exclusão social num determinado país.

Este tipo de esforços, investigações e, especialmente, a elaboração de planos e leis em vários países, juntamente com a pressão do movimento associativo, a clarificação de papéis das diferentes instâncias da União e a persistência e intensidade da pobreza e a exclusão, assim como a aceitação da mesma, preparam o novo clima em que vai ser possível reformular outras bases para a política social europeia e, dentro dela, novas orientações para a participação na luta contra a pobreza e a exclusão.

Novas orientações para a mudança de milénio

Sem dúvida, os dois acontecimentos que marcam o novo clima, que emerge em 2000, são as Cimeiras de Lisboa e de Nice. Na primeira, que decorreu em Março, e foi presidida pelo governo Português, declarou-se uma profunda relação entre o desenvolvimento económico, o emprego e a inclusão social. Esta articulação, presidida pelo objectivo de criar uma das regiões mais competitivas do mundo, permite correlacionar os esforços económicos, com os da criação de emprego que, desde 1997, permaneciam marcados na estratégia europeia, e na luta contra a pobreza e a exclusão, fixando-se a meta de 2010 para a erradicação da pobreza e verificar os progressos realizados. O risco mais considerável desta articulação é o de fazer depender os recursos e as estratégias para uma sociedade mais inclusiva das políticas de emprego, sobretudo num contexto em que o mercado de trabalho se degrada, e as políticas de “Welfare” se decantam nas de “Workfare”, esperando que não cheguem as de “Warfare”.

De certo modo, a importância deste risco permanece limitada, pois a criação do Método Aberto de Coordenação (Cimeira de Lisboa) clarifica o papel da Comissão e dos Estados Membros. Outorga à primeira uma função de estímulo, coordenação e potenciação dos intercâmbios e determina, para

Activar a Participação

os segundos, a plena responsabilidade na luta contra a pobreza, devendo as duas instâncias, congregar os seus esforços. O princípio de subsidiariedade triunfa. Deste modo, este método de coordenação é assegurado pela existência de um “alto” Comité, no qual se sentam os responsáveis da Comissão e dos Governos nestas matérias, com a criação de um Programa de Acção Comunitário, com os Planos Nacionais de Acção para a Inclusão (PNAI) e a revisão periódica dos mesmos, e com o início de um sistema de indicadores, comuns, que permitem avaliar a evolução da situação e os avanços e retrocessos das políticas desenvolvidas.

O Conselho de Nice, que teve lugar no mês de Dezembro, formula um conjunto de objectivos comuns que irão aplicar-se a todos os PNAI's. Um deles insiste na mobilização de todos os actores, incluídas as pessoas que vivem em situação de pobreza e exclusão. Estes objectivos comuns, são:

- Promover a participação no emprego e o acesso aos recursos, direitos, bens e serviços;
- Prevenir os riscos de exclusão;
- Actuar em favor dos mais vulneráveis;
- Mobilizar o conjunto dos actores.

Entre os dois Conselhos, celebra-se também na cidade de Barcelona, a décima Assembleia-geral da Rede Europeia (EAPN) dedicada à participação, como uma parte essencial do combate à exclusão social. Na sua declaração final, afirma-se que “as pessoas têm o direito de influenciar e participar nas decisões que as afectam e que as suas opiniões e experiências sejam tidas em conta. O conceito de “cidadania activa” é a forma de exercer este direito e deve estar aberto a todas as pessoas e territórios, referindo-se ao papel activo que as pessoas, as comunidades e as suas organizações devem ter na tomada de decisões. “Se temos a certeza da participação para todos, os políticos têm de criar estruturas e assegurar recursos para que a voz dessas pessoas seja ouvida na elaboração, implementação e avaliação de políticas, em todas as esferas da UE”. A EAPN apela aos responsáveis políticos para que apliquem esta participação activa nos serviços sociais, na formação dos excluídos, no financiamento e autonomia das organizações, nas redes sociais, no partenariado (com os restantes actores), no desenho, implementação e avaliação do novo programa de acção comunitária, etc... Por fim, compromete-se a edificar a implicação activa das pessoas que experienciam a pobreza e exclusão na sua própria instituição fazendo com que as suas estruturas sejam mais receptivas e sensíveis a este objectivo.

Por parte da Comissão, desenha-se o Programa de Acção Comunitário e, a partir de 2001, elaboram-



se, apresentam-se e começam a aplicar-se os Planos Nacionais que devem seguir até 2006, com uma revisão em 2003.

O programa de acção comunitário que se estabelece até 31 de Dezembro de 2005, tem como objectivo apoiar a cooperação entre a Comunidade e os Estados-Membros para incrementar a eficácia e a eficiência das políticas de luta contra a exclusão social. Para isso, levará a cabo:

- 1) A análise das características, causas, processos e tendências da exclusão social, incluindo a recolha de estatísticas;
- 2) O intercambio de informação e das boas práticas que favoreçam o desenvolvimento de indicadores quantitativos e qualitativos, critérios de avaliação, assim como o seguimento, avaliação e a análise por pares;
- 3) Promoção de um diálogo em que participem os agentes interessados e apoio às redes pertinentes a nível europeu entre as organizações activas na luta contra a pobreza e a exclusão social. O artigo cinco define que se realizará um intercâmbio periódico de ideias com os representantes de organizações não governamentais e os interlocutores sociais a nível europeu sobre a concepção, a aplicação e o acompanhamento do programa e que a Comissão colocará à disposição destes agentes toda a informação útil que daí resulte e promoverá o partenariado e o diálogo entre todos os participantes no programa.

No mesmo ano, 2001 (e não se trata de um acaso) já que importa recordar a tradição anterior da sua política social, a Presidência Belga lança, sob a iniciativa do seu Vice Primeiro Ministro e Ministro das Finanças, da Integração Social e da Economia Social, a ideia de um Primeiro Encontro Europeu das Pessoas que Vivem em Situação de Pobreza. Esta iniciativa teve lugar nos dias 1 e 2 de Dezembro, em Bruxelas, e reuniu uma centena de pessoas provenientes dos quinze países da União. O resultado deste encontro foi publicado sob o título: “European Meeting of Citizens Living in Poverty” (2002). Nele encontram-se o conjunto dos debates dos grupos de trabalho, a declaração final, os comentários e a lista dos presentes. Este documento começa por explicitar que o Encontro responde aos objectivos expressos nas Cimeiras de Lisboa e Nice de “mobilizar todos os actores e conceber a participação como um valor acrescentado, complementar das outras vias democráticas, capaz de melhorar as decisões sociais e o *empowerment* das pessoas desfavorecidas, sendo necessário um marco para desenvolvê-la”.

Os participantes reuniram-se em quatro grupos de trabalho dedicados à Habitação, Saúde, Emprego

Activar a Participação

e Rendimentos. Em cada um deles, apresentavam as suas vivências e as suas observações a partir das quais se diagnosticava a situação, se analisavam experiências e reflexões participativas e se reconheciam as propostas e desafios. Na declaração final, que foi apresentada na reunião do Conselho do mesmo mês de Dezembro, e na primeira Mesa Redonda Europeia de Aarhus, em Outubro 2002, pode ler-se que “graças à participação, os processos de decisão são de melhor qualidade e alcançam os seus objectivos. O que beneficia todos os grupos da sociedade e muito especialmente os que se confrontam com a pobreza e a exclusão. O seu contributo é fundamental. Por isso, deve garantir-se o seu direito a unirem-se e a fazerem ouvir a sua voz, a qual deve ser escutada e respeitada”. Assim, “devem ser reconhecidos como *experts*, e o mundo político, deve saber incorporar as suas opiniões nas decisões”. Este reconhecimento como *experts* não deixa de ser curioso, e convida a reflectir sobre o que significa “l’expertise”, uma vez que é daí que vem a utilização desta palavra que tem, uma vez mais, significados diversos nas diferentes línguas da União. Mas não é possível fazer aqui este exercício. Mais vale, continuar com a transcrição da declaração final, quando explica o processo participativo: “ao criá-lo, há que ter em conta a diversidade e características da vida na pobreza e as suas situações de origem, as diferenças nas formas de se comunicar e de se reunir, assim como a preparação e informações prévias com tempo e meios, sendo importante prever uma ajuda individual e familiar, que permita superar a luta pela sobrevivência”.

Algumas críticas dos participantes diziam respeito ao facto de serem tratados como pessoas e não como cidadãos com direitos, o que levou à alteração do nome do Encontro. Também foi criticado o estado providencial que diferencia, estigmatiza, hierarquiza e obriga constantemente a voltar ao início, como o mito de Sísifo, e às medidas de activação laboral e de formação sem emprego. É interessante assinalar que, num debate que reunia tantas sensibilidades e realidades distintas, apareceram muitos traços semelhantes e foram sugeridos dois modelos participativos. Um, anglo-saxónico, no qual os grupos sociais e comunidades se representam em função dos seus interesses e assim se organiza a participação, e o segundo, que provém da Revolução Francesa, no qual o interesse e a vontade de cada cidadão se identificam com a vontade e o interesse colectivo que o Estado deve assegurar.

Esta iniciativa não caiu em “saco roto”, e a Presidência Grega em 2003 retoma-a, convocando um Segundo Encontro Europeu de Pessoas que Vivem em Situação de Pobreza, intitulado “We also participate in Europe” (2003). Este encontro decorreu entre 10 e 11 de Maio em Bruxelas, com a presença de 120 cidadãos dos 15 países da União mais a Polónia, Hungria, Bulgária e Lituânia. Uma novidade interessante foi que este segundo encontro foi precedido pelo envio de um inquérito



elaborado pela EAPN. Aí perguntava-se pelas experiências participativas à escala local, regional, nacional e europeia, pelo conhecimento relativo à primeira geração dos Planos Nacionais de Inclusão e pela forma de implementar a segunda ronda destes planos. De facto, esta reunião teve lugar num período de transição entre as duas gerações.

A Comissão efectuou um balanço da primeira série de planos por temas e países para compreender o grau de aplicação da participação, tendo sido publicado sob o título “Rapport conjoint sur l’inclusion sociale” (2002). O capítulo que lhe é dedicado, desdobra-se em dois objectivos. O primeiro é o de “promover, segundo os costumes nacionais, a participação e a expressão das pessoas excluídas, especialmente sobre a sua situação, sobre as políticas e sobre as acções desenvolvidas”. Nele recorda-se que há que adoptar uma estratégia integrada para promover a participação e que isso, não aparece sistematicamente e claramente nas medidas concretas dos PNAI´s, apesar de se mostrar que a falta de implicação das comunidades excluídas, fragiliza fortemente o desenvolvimento das políticas. Somente a nível local, alguns estados membros e autoridades locais criaram mecanismos e modalidades apropriadas que dão aos mais vulneráveis a possibilidade de se expressarem”. A publicação cita dois tipos de aproximações inovadoras. Um à escala nacional, como a da Holanda com: “Aliança pela Justiça Social”, na qual estão presentes os beneficiários das prestações, as Igrejas e os Sindicatos, e outra à escala local, como os partenariados estratégicos na Grã-Bretanha, os programas de reconciliação nas duas Irlandas, e os Planos de Zona em Itália. Aí recorda-se que a *participação* apresenta três vantagens. A primeira, contribui para a realização e responsabilidade do indivíduo, reforçando a sua própria confiança, facilitando-lhe novas qualificações, e rompendo com o seu isolamento social. A segunda, a participação de homens e mulheres que estão em situação de pobreza, promovida pelos projectos, ajudam a criar um capital social fundamental para a vitalidade das comunidades. E em terceiro lugar, a participação activa permite integrar a sua capacidade, conhecimentos e recursos, o que facilita estabelecer programas e políticas mais pertinentes na inclusão social.

Cabe notar, a utilização do conceito de *capital social* e o de *participação activa*, que emergem com força nestes anos e, além disso, o Boletim não cita muitas experiências inovadoras, o que se deve ao facto do avanço real da participação dos excluídos deixar muito a desejar. O que se corrobora com a leitura dos capítulos dedicados a explicar os PNAI´s de cada Estado Membro.

Em Julho de 2003, cada país apresentou um novo PNAI, com base nos mesmos objectivos comuns, embora o Conselho de Barcelona refira que se devem fixar melhor os objectivos nacionais, analisar a exclusão, fazer uma avaliação das políticas segundo o género e sublinhar as dificuldades dos

Activar a Participação

imigrantes. Cabe recordar que os dez novos países candidatos também se integram no processo, tendo elaborado desde 2002 os memorandos conjuntos sobre a inclusão (JIM) e, depois, os seus próprios Planos (2004-2006).

A Comissão publica em 2004, o seu “Relatório Conjunto sobre a Inclusão Social”. Nele é feito um balanço da situação socio-económica e avalia-se a realização dos quatro objectivos comuns, para além de resumir os PNAI’s de cada país. Uma vez mais, é dedicado um capítulo à promoção da participação das pessoas excluídas, embora se possam encontrar alusões a esta questão noutros capítulos do relatório. No que é dedicado, explicitamente, à *participação*, a Comissão afirma que o principal desafio é o de colocar em marcha “modalidades estruturadas” que permitam ouvir a voz dos excluídos. Para isso, “o método mais frequente é o de fazê-los participar em seminários consultivos ou associarem-se a representantes das ONG’s nos comités de acompanhamento e de gestão. Este último método dá melhores resultados quando as Redes de ONG’s implicadas na pobreza são estabelecidas e reconhecidas e, inclusivamente, financiadas, por vezes, pelas autoridades nacionais”.

Não deixa de ser interessante recordar que a participação implica a criação de canais de consulta e expressão e que isso possa reflectir-se na elaboração, seguimento e avaliação dos PNAI’s. Já é, no entanto, mais problemático afirmar-se que as organizações sócio-voluntárias podem e devem ser estabelecidas e financiadas pelas autoridades nacionais. Se isto não se faz em determinadas condições, pode ir em detrimento da sua autonomia e independência, da sua capacidade crítica, a favor das grandes organizações já estabelecidas, que podem exercer maiores pressões e com a possibilidade da criação de organizações “fantasma”, dependentes desta ou daquela opção política, cultural ou religiosa simpatizante com o governo que as financia.

Precisamente, este é um dos problemas onde incidem as respostas ao inquérito aquando do Encontro convocado pela Presidência Grega em 2003, em que se formula a pergunta se as autoridades têm em conta, o que dizem os cidadãos excluídos e pobres. Ao que estes respondem que existem pré-condições para a sua *participação* (o direito de se associar, o reconhecimento da sua capacidade, ter tempo, meios e uma informação clara sobre o que se espera deles, sobre o que se fará com ela e sobre o seu alcance real para influir nas decisões). Para além destas pré-condições, explica-se que “o abandono político” das pessoas que vivem na pobreza se reflecte nos escassos orçamentos públicos destinados ao bem-estar, na falta de transparência dos mecanismos e estruturas administrativas, na inacessibilidade e opacidade da informação, na resistência dos responsáveis políticos em reunir com eles e escutá-los e na ausência de um Fórum de discussão.



Estas respostas foram referendadas nas conclusões dos cinco grupos de trabalho, que iluminam bem o debate sobre a participação. Há uma linha de argumentação que insiste na democracia real, no valor, funções e limites da participação, nas diferentes condições e possibilidades dos excluídos, na utilidade do *empowerment* organizativo e das redes e de encontrar aliados, e na necessidade de uma mudança na cultura política que incide nos grupos e associações, nas autoridades e no conjunto da sociedade. Por último, há uma coincidência em considerar que os PNAI's são pouco conhecidos e escassamente participativos, ao mesmo tempo que podem ser uma oportunidade para organizar e implicar as pessoas em situação de pobreza e exclusão.

Sob o lema de que a participação é plural, a Presidência Irlandesa convoca, com o apoio da Comissão, do governo Belga e da EAPN, o Terceiro Encontro Europeu de Pessoas em Situação de Pobreza, em Bruxelas, nos dias 28 e 29 de Maio de 2004. Nele participam mais de uma centena de pessoas. Bastantes provêm dos países que acabam de entrar na União. Tal como no Encontro anterior é enviado um inquérito prévio, cujo objectivo é ver em que medida existem e recebem apoios as redes “estruturais” que facilitam a implicação das pessoas em situação de pobreza. É mandada aos membros do Comité do Programa Comunitário e aos membros do Comité Executivo da EAPN. Quer dizer que as respostas têm uma lógica mais institucional e nacional. Foram obtidas 11 respostas dos primeiros e 13 das Redes nacionais da EAPN. O balanço não é muito alentador. O grau de descentralização institucional e político condiciona a criação de mecanismos participativos estruturados. Conceito que é sujeito a interpretações diversas. Os países escandinavos incluindo a Holanda, põem a tónica na participação dos cidadãos e destinatários. No caso da Finlândia, existe um programa específico para a sua promoção. Na Alemanha, Áustria e República Checa predomina a consulta por grupos específicos, assim como na Grécia. No Luxemburgo, com a sua lei de 2003 e na França com a de 1998, foram criados Conselhos Nacionais onde está presente o mundo associativo, embora estes sejam de natureza muito distintas. Este é o caso do Fórum, criado em Portugal e do qual se falará no capítulo seguinte. Também deste país se cita o Projecto Activar a Participação da Rede Portuguesa e que dá lugar a esta publicação. Em Espanha, consulta-se pontualmente as grandes organizações. O que também se faz com a “Social Policy Task Force” na Grã-Bretanha. Em Itália aparecem iniciativas participativas, mas somente à escala local (“Piani Regolatori Sociali”). Talvez onde os avanços são maiores são na Bélgica e Irlanda. O primeiro, com a criação de um serviço específico de luta contra a pobreza e a exclusão que se converte no interlocutor das redes e, o segundo, onde existe uma coordenação de dez redes que recebem subsídios públicos para levar a cabo determinadas actuações. No Encontro participam um grande número de autoridades. Tanto a mensagem do Presidente do

Activar a Participação

Encontro, pessoa activa em vários programas europeus, como a da Presidência Irlandesa e a da Directora Geral da Comissão, põem o acento na participação dos excluídos como um processo iniciado, plural e aberto no qual há que dar muitos passos para “Passar do estatuto de objecto de projectos locais, a ser sujeitos e actores das Conferências Europeias sobre políticas nacionais e europeias”.

Também neste Encontro se organizaram *ateliers* cujo trabalho foi resumido na sessão plenária. O alargamento da União Europeia e as suas consequências em termos participativos, o trabalho em rede, a transformação dos estereótipos que se projectam sobre os pobres, o direito aos serviços básicos contra a sua crescente privatização, o acesso aos fundos europeus, a conveniência de uma maior intervenção neste âmbito, são algumas das preocupações que são debatidas numa mesa redonda, onde, pela primeira vez, se sentam a reflectir Ministros de vários governos (Irlanda, Bélgica, Luxemburgo) e membros da Comissão.

Nas conclusões deste Terceiro Encontro enfatiza-se o valor dos intercâmbios, a partir dos testemunhos e as experiências, as possibilidades que podem oferecer os futuros Planos de Inclusão, a superação necessária da distância entre as declarações teóricas e a prática, os possíveis caminhos de uma participação mais directa ou através do movimento associativo e a conveniência de continuar organizando este tipo de encontros europeus. Esta continuidade fica assegurada pela oferta da futura Presidência Luxemburguesa de organizar um novo encontro.

O longo e complexo caminho da participação dos excluídos na luta contra a pobreza e a exclusão na União Europeia tem estado cheio de altos e baixos, de atalhos e sinuosidades, de avanços e retrocessos. Iniciado em finais dos anos setenta, é ampliado e baseado nos três Programas Europeus de luta contra a pobreza e exclusão e noutras iniciativas Comunitárias, parece que vai desvanecer-se e perder-se de 1994 a 1997, mas volta a redefinir-se sob o impulso do movimento associativo e de algumas experiências nacionais, para desembocar nas actuais investidas. Entre elas os encontros de 2001, 2003 e 2004, marcam um novo estilo. Têm um alto valor simbólico e institucional e podem dar um valor acrescentado à necessária interlocução entre excluídos, as organizações sócio-voluntárias, os responsáveis da Comissão e dos governos nacionais. Mas devem traduzir-se em medidas concretas à escala europeia e, sobretudo, ter continuidade em cada país. Porque, se não o fazem, correm o risco de converter-se em motivos ornamentais que enfeitam as avenidas europeias. Não é pouco ter passado de caminho estreito a avenida, mas para permanecer subindo na escada participativa e subir do degrau informativo ao consultivo, ao da co-decisão e ainda mais ao das decisões globais fica muito esforço por fazer, um largo caminho por percorrer e profundas transformações na cultura cívica e política de todos os actores na cena europeia.



3. PANORAMA DA PARTICIPAÇÃO EM PORTUGAL

1. Introdução

Conceitos como o de *mobilização*, *participação*, *auscultação* são actualmente referidos nas políticas nacionais e comunitárias vezes sem conta, com o propósito expresso de contribuir para o objectivo da coesão social. Esta situação nem sempre se verificou, ao nível nacional (Portugal), nem a nível Europeu, como o atesta o capítulo anterior.

Mesmo antes de percebermos o impacto e a importância que conceitos como o de *participação* têm no actual panorama sócio-político, importa descrever, em traços gerais, os principais marcos históricos que ditaram esta mudança/alteração de comportamento face à intervenção social. Claro está que a alteração de que falamos não é de todo linear e sabemos que o panorama da participação em Portugal está longe de ser um paradigma transversalmente aceite e adoptado. Foram dados alguns passos, surgiram muitas iniciativas que permitem testar metodologias participativas, mas há ainda muitos obstáculos, (institucionais, culturais, políticos e económicos) que influenciam esta evolução e que iremos procurar retratar neste capítulo.

2. O Pós 25 de Abril de 1974 e as transformações na sociedade portuguesa

O ponto de partida para esta incursão sobre a evolução do conceito de *participação* no contexto da sociedade portuguesa é a revolução de 25 de Abril de 1974, que trouxe consigo alterações em praticamente todos os domínios da nossa sociedade. A partir dessa data ocorreram rápidas transformações em Portugal, constituindo aquilo que se chamou o processo de «modernização» económica, social e política da sociedade portuguesa, segundo os padrões dominantes na Europa do pós-guerra. Depois da queda do regime ditatorial, que vigorou durante aproximadamente meio século, iniciou-se um processo de implementação de um regime democrático que, no seu início, enfrentou momentos de forte instabilidade política, económica e social. As condições desfavoráveis em que o Estado teve de operar para fazer face a esta situação são conhecidas: a nível interno, uma crise social e económica agravada pela instabilidade política; a nível externo, uma profunda recessão da economia mundial (crise petrolífera), seguida de um processo generalizado de reestruturação do sistema industrial, de ajustamento das economias nacionais e de reconversão dos regimes laborais. Além disso, com o final da guerra colonial e o conseqüente processo de descolonização, registou-se um movimento migratório considerável em direcção a Portugal.

Activar a Participação

Todos estes acontecimentos levaram a que o Estado, ainda constituído por um governo provisório, tivesse de tomar medidas tendentes a promover a estabilidade do país, nomeadamente no que respeita ao conjunto das relações laborais.

A política de nacionalizações (determinada pela tendência socialista do regime pós-1974), associada à criação de empregos na função pública, a reforma agrária (particularmente no Alentejo), a contratualização das relações laborais, a redução do horário médio de trabalho, o alargamento da protecção social e da saúde, a transformação do sistema salarial com a criação de complementos salariais e do salário mínimo nacional, foram algumas das medidas criadas pelo Estado para a melhoria das condições de vida logo após a Revolução.

Depois da Revolução, as transformações fizeram-se sentir também ao nível do tecido associativo nacional, surgindo uma proliferação de instituições e movimentos de cariz associativo (movimentos estudantis, movimentos ou comissões de trabalhadores ligados ou não a sindicatos, associações de moradores, cooperativas de habitação e outras). Esta agitação, e esta vontade de exercer em pleno o direito de cidadania e participar activamente nos processos sócio-políticos, constituiu um marco fundamental na sociedade portuguesa, que permitiu que o mosaico das instituições se tornasse diversificado, não obstante existirem fortes e marcantes semelhanças entre as mesmas. Na Constituição da República Portuguesa de 1976 são vários os artigos que fazem alusão ao direito dos cidadãos participarem nas diferentes esferas da vida pública. A título meramente exemplificativo referenciamos o artigo 52º (direito de petição e direito de acção popular) e do artigo 109º (Participação Política dos cidadãos) Constituição da República Portuguesa⁴. Quanto às Instituições Particulares de Solidariedade Social, organizações que ganham forma no meio deste turbilhão de iniciativas e movimentos, o seu estatuto define-as como instituições não lucrativas, privadas, constituídas com "o propósito de dar expressão organizada ao dever moral de solidariedade e de justiça entre os indivíduos"⁵ e possuindo como objectivos principais: o apoio a crianças, à família, à integração social e comunitária, a protecção na velhice e invalidez e na diminuição de meios de subsistência e capacidade para o trabalho, a promoção e protecção da saúde, a educação e formação profissional e a resolução de problemas habitacionais. Embora o conceito de Instituições Particulares de Solidariedade Social seja de origem recente, as organizações que se formalizam em torno deste

⁴. Constituição da República Portuguesa, VII Revisão Constitucional (2005).

⁵. Ferreira, Sílvia, *As organizações do terceiro sector na reforma da Segurança Social*, IV Congresso Português de Sociologia, 2004, pp.7.



estatuto são, na sua generalidade, bem mais antigas, sendo algumas prévias aos sistemas formais de protecção social. Estas pessoas colectivas com origem nos sistemas de entre-ajuda familiar constituem uma interessante forma organizada de apoio social. Com efeito, apesar de incrementadas nos anos mais recentes (particular incidência nos anos 80⁶), a sua origem não está directamente relacionada com a mudança de regime, mas sim com a transição da família extensa para a família nuclear. Contudo, são especialmente sensíveis às conjunturas políticas, sociais e económicas. O Estado Novo, que dificultou o associativismo, reconhecia e atribuía às organizações de beneficência e assistência a função de apoiar os mais desfavorecidos, aligeirando as suas responsabilidades nesta matéria, à qual respondia apenas de forma secundária.

Com a Revolução de Abril de 1974 viria a ser consagrada a liberdade de associação e, com ela, o reconhecimento da natureza privada destas organizações, reduzindo a intervenção do Estado a um mero controlo da legalidade da sua constituição e das actividades que desenvolvem, particularmente no caso da existência de acordos de cooperação entre estas entidades e o Estado.

Na revisão constitucional de 1976, elas encontram-se especialmente referidas na secção relativa à Segurança Social e Solidariedade (Artigo 63^o), sendo mencionado que o Estado apoia e fiscaliza o funcionamento destas organizações na prossecução dos objectivos de solidariedade social constitucionalmente consagrados⁷.

A especificidade destas organizações, relativamente às demais instituições de utilidade pública, encontra-se nesta referência relacionada com o papel fiscalizador do Estado, o qual se encontra materializado nas competências das instituições de segurança social e dos serviços de administração directa do Estado, de inspecção e de fiscalização do funcionamento das instituições. Os chamados “acordos de cooperação” são, desde 1980, a base da relação contratual entre o Estado e as IPSS´s e através destes, o Estado concorda em financiar uma determinada percentagem dos custos das actividades que as IPSS´s realizam.

Sabemos que, sob o estatuto das IPSS´s, se encontra uma diversidade muito grande de instituições. É o caso das instituições religiosas, em especial, das ligadas à Igreja Católica, cujo estatuto se fundamenta na Concordata de 1940 entre a Santa Sé e a República Portuguesa, e que, por esse estatuto, são regidas pelo direito canónico. Como tal, não se encontram sujeitas aos mesmos

6. Capucha, Luis (Coord.) et al., *ONG's de Solidariedade Social: Práticas e Disposições*, Porto, REAPN, 1996.

7. *Constituição da República Portuguesa*, VII revisão constitucional (2005), Artigo 63, 5.

Activar a Participação

procedimentos de registo que as organizações regidas, pela lei civil, estando mais limitados os poderes fiscalizadores do Estado. As Misericórdias, cuja forma é associativa, os centros sociais paroquiais e outras organizações religiosas, como sejam a Cáritas, cuja forma é fundacional, são as principais organizações regidas pela ordem jurídica canónica.

O Estatuto das IPSS´s, aprovado pelo Decreto-Lei nº 119/83 de 25 de Fevereiro, enumera ainda, como tipo de organizações, “As associações de solidariedade social, as associações de voluntários de acção social, as associações de socorros mútuos, as fundações de solidariedade social e as irmandades da misericórdia”⁸. Recentemente foram equiparadas a IPSS´s, as Cooperativas de Solidariedade Social⁹ e as Casas do Povo¹⁰. Mas a diversidade destas organizações é grande e a sua importância, actividades e relacionamento com o Estado também não são idênticas¹¹.

As Associações de Socorros Mútuos, ou mutualidades, são organizações do tipo associativo que sistematizam, institucionalmente - de forma mútua, num processo de entajuda - a protecção social das pessoas (ou grupos) que as integram. Juridicamente, as mutualidades que têm o estatuto de pessoas colectivas de utilidade pública, são instituições particulares de solidariedade social, sem fins lucrativos, com um número ilimitado de associados, capital indeterminado e duração indefinida que, através das quotizações dos seus associados praticam, no interesse destes e das suas famílias, fins de auxílio recíproco¹². Na sua esmagadora maioria, estas mutualidades foram criadas entre a segunda metade do século XIX e princípios do século XX, fortemente associadas aos movimentos socialista e operário, tendo-se verificado uma quase estagnação do seu nascimento entre 1930 e 1980 e uma visível diminuição do seu número, de 522 em 1930 para 117 em 1980, (Rosendo, 1996)¹³. Segundo os últimos números divulgados pelo Montepio Geral¹⁴, as Associações Mutualistas são cerca de 100 em todo o País, e congregam cerca de um milhão de associados.

As Irmandades da Misericórdia são as mais antigas associações assistenciais existentes. Segundo a União das Misericórdias Portuguesas, a instituição oficial e histórica das Santas Casas da Misericórdia

8. Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social, Decreto-Lei nº 119/83 de 25 de Fevereiro, Capítulo 1, Artigo 2º, 1.

9. A Lei nº 101/97 de 13 de Setembro estende às cooperativas de solidariedade social os direitos, deveres e benefícios das instituições particulares de solidariedade social.

10. Decreto -Lei 171/98.

11. Ferreira, Sílvia, *As organizações do terceiro sector na reforma da Segurança Social*, IV Congresso Português de Sociologia, 2004, pp. 8.

12. Decreto-lei nº 72/90 de 3 de Março.

13. Rosendo, Vasco, *O Mutualismo em Portugal – Dois Séculos de História e suas origens*, Lisboa, Montepio Geral, 1996.

14. *In* página web do Montepio Geral <http://www.montepiogeral.pt>



remonta a 1485. Estas associações têm o estatuto jurídico das IPSS´s e encontram-se empenhadas na prática e no testemunho da caridade cristã, tendo, assim, um duplo objectivo de satisfazer carências sociais e praticar actos de culto católico de acordo com os princípios da doutrina e moral cristãs. De acordo com Luís Capucha (1996),¹⁵ 42.5% das Misericórdias foram fundadas anteriormente a 1900 e 28% entre 1901 e 1974.

As Associações de Solidariedade Social são a forma organizativa dominante no panorama das IPSS´s, e possuem uma grande heterogeneidade, quer em termos de génese, porque foram várias as iniciativas que estiveram na sua origem, quer em termos de objectivos (desde as associações de beneficência às associações de auto-ajuda). Assim, encontramos associações ligadas à Igreja Católica e ordens religiosas, associações de deficientes, de doentes, de famílias, de imigrantes, etc., e associações de iniciativa de comissões ou associações de moradores de comissões de melhoramentos, de associações de desenvolvimento local, de empresas, etc.

Na sua maioria, estas associações foram criadas após o 25 de Abril de 1974 (85% entre 1975 e 1995, segundo Capucha¹⁶, indo daquelas que tiveram a sua génese nos movimentos populares de base do período pós 25 de Abril e nos novos movimentos sociais, àquelas que se fundaram mais recentemente, quer como resposta da sociedade aos problemas sociais, quer em resultado dos incentivos governamentais à criação destas organizações.

As cooperativas de solidariedade social são instituições de designação recente, incluídas na última revisão do código cooperativo, em 1996, e regulamentadas em 1998 (Decreto lei 7/98). Anteriormente, estas cooperativas estavam integradas no ramo das cooperativas de educação e integração (enquadravam as 52 CERCI´s existentes), não possuindo o Estatuto de IPSS´s e, logo, os mesmos benefícios fiscais e financeiros. Estas cooperativas, em especial as CERCI´s, foram criadas sobretudo entre 1975 e 1980, como resposta de grupos de pais à insuficiência das respostas públicas na área da deficiência e insatisfações relativamente às formas organizativas assistenciais existentes.

As Casas do Povo foram criadas pelo Estado Novo em 1933 em todas as freguesias, como instituições corporativas, com o objectivo de fornecer previdência e socorro, educação e cultura nas áreas rurais. Pela breve abordagem feita aos vários tipos de instituições que se integram no estatuto de IPSS´s, concluímos que a “constelação de bem-estar existente em Portugal, na área da acção social, denota o predomínio do sector não lucrativo no que toca à provisão, ainda que no que toca ao financiamento,

¹⁵. Capucha, Luís (coord.), et al., *ONG´s de Solidariedade social: Práticas e Disposições*, Porto, REAPN, 1996.

¹⁶. Idem, *ibidem*.

o Estado desempenhe um papel muito relevante”¹⁷.

A redefinição de papéis, entre o Estado e as Organizações, a que se assistiu nos anos 80 e inícios de 90 foi pautada por várias tendências simultâneas: por um lado, o Estado continuou a desenvolver o sistema de Segurança Social na área da previdência, de acordo com os modelos existentes nos Estados-Providência da Europa; por outro lado, e influenciado pelos discursos da necessidade inevitável de privatização da segurança social, foi influenciado por diferentes concepções de *welfare mix*, que variavam conforme os vários actores em jogo, mas, e no essencial, procurando manter uma forte presença e controle do Estado.

A partir de 1996 os diferentes governos procuraram envolver as IPSS´s, sobretudo nas políticas governamentais relacionadas com a área da pobreza e exclusão social e nas áreas não contributivas do sistema de segurança social. O Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social, assinado durante o XIII Governo Constitucional (1995-1999), é um bom exemplo de uma tentativa de alargamento das formas de partenariado na formulação e implementação de políticas de luta contra a pobreza e exclusão social, o que é particularmente notório nas entidades que assinam este Pacto (o Governo, a Associação Nacional de Municípios Portugueses, a Associação Nacional de Freguesias, a União das IPSS´s, a União das Misericórdias e a União das Mutualidades).

Os princípios enunciados neste Pacto, afirmam a autonomia das IPSS´s e a subsidiariedade, o planeamento e a programação, no sentido de vincular todos os actores centrais, locais, públicos e privados não lucrativos, no sentido de construir uma rede de equipamentos sociais com uma cobertura equitativa em todo o país e, ainda, a participação de todas as instituições na concepção, planificação e execução e avaliação das políticas. Em consonância com este Pacto têm sido várias as medidas adoptadas; por exemplo, a lei de bases sobre o voluntariado, a revisão do quadro legal de cooperação entre o Estado e as IPSS´s, o Programa da Rede Social, o envolvimento dos actores locais no Rendimento Mínimo Garantido.

Da parte das IPSS´s, verifica-se que têm assumido um papel de provedoras de serviços, substituindo-se ao Estado, existindo, por isso, uma tensão latente entre a autonomia e a dependência em relação àquele. No Artigo 3º do Capítulo 1, dos Estatutos das IPSS`s, sobre a Autonomia das instituições é dito que “as instituições escolhem livremente as suas áreas de actividade e prosseguem autonomamente a sua acção”, referindo-se no nº 4, que “o apoio do Estado e a respectiva tutela não podem constituir

¹⁷. Ferreira, Sílvia, *As organizações do terceiro sector na reforma da Segurança Social*, IV Congresso Português de Sociologia, pp. 12.



limitações ao direito de livre actuação das instituições”. Mas, a asunção tácita assumida nos Estatutos esbarra com a natureza do nosso Estado Providência que, segundo Hespanha¹⁸ (2000) se caracteriza por uma elevada autonomia do Estado face à sociedade civil, por uma baixa organização dos interesses da sociedade civil, pelo peso de uma atitude benevolente relativamente aos administrados e por uma elevada carga burocrática. As próprias instituições da sociedade civil portuguesa - caracterizadas pela sua debilidade organizativa, pela ausência de uma cultura de cidadania e pela tradicional dependência relativamente ao Estado - têm dificuldade em assumir a sua parte nas responsabilidades sociais, assumindo uma postura ambígua de reivindicar para si a iniciativa em matéria de protecção social e, ao mesmo tempo, de exigir ao Estado que continue a suportar os encargos e os riscos dessa mesma iniciativa.

Sílvia Ferreira¹⁹ sustenta uma tipologia das relações entre o Estado e as instituições da sociedade civil particularmente interessante. Por um lado, assumem o papel clássico de contratualização que, por diversas formas, já foi referida no texto. Por outro lado, e esta muito mais interessante para nós, assumem o papel de representação que, no entender da autora, ocorre a dois níveis: as instituições podem ser ouvidas na qualidade de representantes dos seus públicos-alvo e nas políticas que atingem essas pessoas, mas podem igualmente ser ouvidas nas políticas que influenciam directamente as suas próprias organizações. Neste ponto, as instituições, e aqui através das suas organizações federativas, são consultadas pelo Estado, no que se refere, por exemplo, aos Acordos de Cooperação. Quanto ao papel de representantes dos seus “clientes” ele é reconhecido em corpos como o Conselho Económico e Social e nos órgãos consultivos das instituições da segurança social. Este papel é, para nós, o mais interessante, no sentido de que coloca as IPSS´ s no espaço da sociedade civil e permite-lhes aparecer como um motor de pressão junto do Estado e em favor dos grupos sociais desfavorecidos. No entanto, todos sabemos que este papel é tanto melhor concretizado quanto mais reflectir verdadeiramente a voz das comunidades que representam. Esta questão remete-nos para a importância da participação no seio das IPSS` s e para a importância do exercício de uma democracia activa. Esta constatação esbarra, com a realidade da maior parte das IPSS´ s, cuja estrutura organizativa, de certo modo verticalizada, porque assente em duas estruturas: uma política (a direcção, voluntária) e a outra técnica (profissionalizada, qualificada e remunerada), não favorece os mecanismos de participação,

18. Hespanha, Pedro et al., *Entre o Estado e o Mercado: as fragilidades das instituições de Protecção Social em Portugal*, Coimbra, Quarteto, 2000.

19. Ferreira Sílvia, *As organizações do terceiro sector na reforma da Segurança Social*, IV Congresso Português de Sociologia.

Activar a Participação

mesmo internamente. Esta lógica de intervenção repercute-se depois para a relação instituição/utente ou técnico/utente, não deixando, na maior parte dos casos, grande espaço de “negociação” e de partilha por parte destes últimos.

Um conjunto de instituições, que surgiram em Portugal depois do 25 de Abril de 1974, e que, de alguma forma, tenderam a inaugurar um novo modelo de funcionamento, que pode ser analisado como mais participativo, foi o das organizações associativas. A prioridade das suas acções era aproximar a população de práticas culturais, tais como a alfabetização, o teatro e a actividade sócio-política. A partir dos anos 80, em Portugal, assiste-se a uma forte explosão de pequenas estruturas cooperativas (entre 1970 e 1980 passaram de 539 para 3488) e associativas (associações prestadoras de serviços não mercantis aos seus membros e às colectividades, com uma tripla função: reintegração nos circuitos de mercado de trabalho ou de formação de populações em situação de exclusão; utilização de novos recursos, já que os financiamentos públicos são insuficientes; oferta de serviços).

A cooperação entre associados e o processo de aprendizagem contínuo são o ponto de partida destas iniciativas de economia social. São iniciativas que surgem do “ser pró-activo” que caracteriza a sociedade civil e as suas organizações, cujo nascimento parte de um objectivo real, partilhado por todos os membros. Manuela Coutinho²⁰ (2003) conclui que estas experiências associativas foram criadas para responder a diferentes grupos sociais que não encontravam soluções satisfatórias noutras instituições. Importa sublinhar que foram criadas a partir da própria mobilização de indivíduos e grupos que assumiram a responsabilidade de resolver os seus problemas de forma colectiva e voluntária²¹. Esta vertente da mobilização e comprometimento dos cidadãos face a uma ideia e um projecto comum é bastante interessante, muito embora estejamos conscientes que a estas iniciativas também se associam dificuldades e constrangimentos que passam: pela necessidade de encontrar uma liderança forte e legitimada por todos, pelo esforço nem sempre conseguido de envolver todos nos processos de tomada de decisão, pela necessidade de investir nos mecanismos de motivação dos seus membros, etc.

Paralelamente a estas iniciativas surge uma outra área de intervenção que nos parece muito significativa em Portugal, e que surgiu igualmente no pós 25 de Abril de 1974, que é a do Desenvolvimento Local.

²⁰. Coutinho, Manuela, “*Economia Social em Portugal – a emergência do terceiro sector na política social*”, Centro Português de Investigação em História e Trabalho social, Lisboa, 2003.

²¹. Na publicação de Manuela Coutinho encontram-se descritos alguns exemplos deste tipo de iniciativas e no Capítulo VI deste Manual encontra-se descrito um exemplo ao nível das cooperativas de habitação.



Em 1982, e no seguimento do Programa ILE (Iniciativas Locais de Criação de Emprego), a OCDE incorporou alguns aspectos do movimento e contribuiu para o seu desenvolvimento até aos dias de hoje²². Portugal acompanhou, desde a primeira hora, o Programa ILE e adoptou medidas específicas em 1986 no âmbito da União Europeia. Mas, em Portugal, há vários processos de desenvolvimento local que surgiram por iniciativa e motivação particular, independentemente de apoios oficiais, tanto de âmbito nacional como da União Europeia.

O Desenvolvimento Local é, antes de mais, uma vontade comum de melhorar o quotidiano; essa vontade é feita de confiança nos recursos próprios e na capacidade de os combinar de forma racional para a construção de um futuro melhor. Em Portugal, dão corpo a estas iniciativas, vários projectos, com origem nas mais diversas iniciativas: programas comunitários (como o LEADER, o LEDA, o INTERREG, o POBREZA), programas nacionais (como o de Luta Contra a Pobreza); urbanos, suburbanos e rurais; trabalhando com jovens, mulheres, desempregados, deficientes, idosos, etc; partindo da iniciativa de instituições (Segurança Social, Universidades, Escolas,), autarquias locais, associações privadas, empresariais, cidadãos, etc; iniciando-se em áreas tão diversas como o turismo, a agricultura, a gastronomia, a defesa do meio ambiente, a agricultura.

Os múltiplos projectos e iniciativas de Desenvolvimento Local apresentam características muito diferentes, sendo essa uma das suas riquezas, agregadas em torno de algumas ideias-força que atravessam a maior parte dessas iniciativas (Amaro, 1998)²³: são projectos de base territorial, ou seja, que privilegiam a sua incidência local e comunitária; são projectos que valorizam a participação das populações e que pretendem suscitar, e mobilizar, a capacidade de iniciativa existente nas comunidades locais. Têm, em geral, como objectivo o desenvolvimento integrado, abraçando várias áreas de intervenção e diferentes grupos e sectores, pressupondo uma abordagem interdisciplinar. Além disso privilegiam as zonas mais marginalizadas das sociedades actuais (zonas rurais, zonas suburbanas desertificadas e grupos desfavorecidos), apresentando soluções inovadoras. No entanto, nestas diversas iniciativas verifica-se também algumas limitações e perigos, sendo particularmente relevantes as dificuldades para por em prática o objectivo de *participação alargada* das comunidades abrangidas pelas iniciativas; a falta de enraizamento de alguns grupos e equipas promotoras das iniciativas; a tendência para o “localismo” (auto-suficiência e fechamento dos seus horizontes); o

22. Catarino, Acácio, “O ‘Local’ e o Desenvolvimento”, *A Rede para o Desenvolvimento*, Ed. In Loco, 1998.

23. Amaro, Rogério, “O desenvolvimento local em Portugal”, *A Rede para o Desenvolvimento*, Ed. In Loco, 1998.

excessivo protagonismo pessoal na condução e gestão de alguns projectos; a falta de recursos (financeiros, humanos, materiais, etc.); a excessiva dependência do exterior (em ideias, recursos humanos, mercados, etc.); o excessivo controle por parte da Administração Pública; a dificuldade em levar à prática uma perspectiva interdisciplinar, por falta de técnicos de determinadas áreas; a dificuldade de escoamento de produtos e ligação ao mercado e a inadequação de alguns programas (por exemplo, de formação profissional) às características das populações.

Esta diversidade de iniciativas enquadra-se naquilo que Jordi Estivill²⁴ (2000) designou de "sociedade providência" que denota bem o quanto, no campo da solidariedade não estatal, pode ser difícil dissociar a lógica dos grupos informais (o que poderia ser o quarto sector) da dos grupos formais. Esta sociedade providência, que está na base do movimento associativo e da economia social, iria desde as ajudas mútuas entre vizinhos, à reciprocidade familiar, aos pequenos grupos sociais locais até redes de ONG´s ligadas a nível internacional. São todas estas fontes que contribuem para o bem-estar, reforçadas pela persistência da família alargada e coexistência de várias gerações, pela permanência dos filhos em casa ou na vizinhança, pelas obrigações de parentesco ou pelas resistências locais à globalização. Segundo Estivill, Portugal possui, tal como outros países do Sul, uma sociedade providência que é o principal meio de acesso à protecção social, ao emprego, à habitação assim como o melhor meio de acesso aos serviços públicos.

3. A entrada de Portugal na Comunidade Económica Europeia e os novos desafios da sociedade portuguesa

Quando, em 1986, Portugal assinou o acordo de adesão à então Comunidade Económica Europeia (CEE), a situação económica e social de partida era caracterizada por um baixo crescimento, uma estrutura produtiva a funcionar aquém da sua capacidade, inflação elevada, salários reais em queda, desemprego elevado (10.2%)²⁵ e situações de graves carências sociais. Depois de 1986, tem início uma recuperação da economia, que está associada a vários factores, entre os quais se destacam os seguintes:

²⁵. *Boletim mensal de Estatística* 4º trimestre 1986, pp. 20.

²⁴. Estivill, Jordi, " *Una Perspectiva desde el Sur: Colores distintos para un mismo Mosaico europeo*", comunicação apresentada no Seminário "Políticas e instrumentos de combate à pobreza da União Europeia: a garantia de um rendimento mínimo", organizado pela Presidência Portuguesa da União Europeia, 2000.



- a) Estabilidade política e governativa, nunca antes vista depois da Revolução de 1974: de 1985 a 1995, o Partido Social-Democrata governou sozinho, com dois mandatos de maioria absoluta (1987 e 1995).
- b) Conjuntura internacional mais favorável, com uma baixa dos preços do petróleo e de outras matérias-primas, uma redução das taxas de juro internacionais e uma desvalorização do dólar americano.
- c) Por outro lado, a integração na CEE trouxe consigo, entre outras alterações, a eliminação de diversas que começaram a chegar a Portugal de forma abundante neste contexto foram bastante importantes para o impulso do crescimento económico ocorrido.

As medidas de política social implementadas no pós 1974, como sejam a introdução do salário mínimo nacional, a melhoria generalizada das condições de trabalho, o alargamento dos benefícios da Segurança Social e o aumento dos equipamentos sociais, terão tido, com toda a certeza, um impacto positivo ao nível da redução da pobreza.

Pode então dizer-se que, a partir da segunda metade da década de 80, a situação sócio-económica de Portugal sofreu consideráveis melhorias, persistindo, no entanto, bolsas de pobreza e exclusão social provenientes de períodos anteriores, e que não beneficiaram da referida melhoria das condições médias de vida.

Neste enquadramento nacional assistimos à implementação da primeira iniciativa comunitária ligada à pobreza e à exclusão social, em meados dos anos 70, com o I Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza²⁶ (1975-1980). Este programa teve um carácter essencialmente orientado para a investigação, possivelmente resultante de uma certa «inquietação» que começou a surgir no início da década de 70 face ao que estava a acontecer nas sociedades europeias.

Foi a primeira vez, em termos comunitários, que se reconheceu o insuficiente conhecimento sobre esse problema, o que justificou a vertente de investigação que dominou este primeiro programa. Intitulado «Primeiro Programa de Projectos-Piloto e Estudos-Piloto para Combater a Pobreza», teve um financiamento de 20 milhões de ECU's para os seus cinco anos, tendo como objectivos principais “promover a inovação, estimular o debate público, favorecer a estruturação de redes de agentes e desenvolver acções de informação, associando reflexão e prática”²⁷.

²⁶. OIT, *A Luta contra a pobreza e a exclusão social em Portugal. Experiências do Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza*, Genebra, OIT, 2003.

²⁷. EAPN – Lutar Contra a Pobreza e a Exclusão na Europa – Guia de Acção e Descrição das Políticas Sociais, Lisboa: Instituto Piaget, 1998, pág. 75.

Activar a Participação

A sua expressão em Portugal foi limitada, mas esteve associada aos primeiros trabalhos de investigação levados a cabo por Alfredo Bruto da Costa e Manuela Silva. Só em 1986, com a efectiva integração de Portugal na então CEE, se registou uma influência mais directa destas novas ideias e princípios de acção, nomeadamente com o II Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza (1984-1989), em que Portugal já participou, contribuindo também com a nomeação de uma avaliadora nacional. Este II Programa, adoptado em Dezembro de 1984 e aplicado no período entre 1985 e 1989, intitulou-se “Acção Comunitária Específica de Luta contra a Pobreza”, dispondo de um orçamento de 29 milhões de ECU’s. Previa uma recolha de dados estatísticos sobre a pobreza nos países membros, a troca de conhecimentos, a coordenação de acções e o desenvolvimento de processos de investigação específica, permitindo ainda a constituição de equipas transnacionais, para discussão e aplicação de novos métodos na luta contra a pobreza.

Revelou, em relação ao primeiro, uma orientação mais prática, contemplando um elevado e diversificado número de pequenos projectos por país, perfeitamente localizados, procurando fomentar a inovação. Foram os seguintes os projectos portugueses desenvolvidos no âmbito deste II Programa Europeu: “Dos Jovens para os Jovens – promover-se comunicando”, Bairro do Viso, Ramalde (Porto); “Recriar a vida para além da sobrevivência”, Bairro da Sé (Porto); “O Direito à Diferença: promoção social de uma comunidade cigana, Matosinhos”; “De um Bairro social ao Encontro das Raízes”, Cristelo (Lousada); “Envelhecer rejuvenescendo a freguesia de Santo Ildefonso, Porto”; “Prevenir a marginalidade de uma população em risco”, Sé (Porto); “Sedentarização de uma população cigana”, Campanhã (Porto); “Revitalização do Bairro de Ringe”, Vila das Aves (Santo Tirso); “Bairro D. João Paulo II”, Margaride (Lousada); “Viver com o Mar: perspectivas de uma comunidade piscatória”, Arcozelo (Vila Nova de Gaia); “Caxinas: da marginalidade à recidadania”, Caxinas (Vila do Conde); “Desenvolvimento Comunitário de Alfange”, Santarém²⁸. Alguns destes projectos viriam a influenciar o surgimento de iniciativas de âmbito local, nas quais a participação constitui um eixo estratégico de intervenção. Diferentemente do I Programa, este estrutura-se em torno de 8 grupos temáticos: acção integrada urbana, acção integrada rural, desempregados de longa duração, jovens desempregados, pessoas idosas, famílias monoparentais, migrantes e refugiados e marginais.

Na sequência dessas duas primeiras experiências, foi adoptado em 1989 o III Programa Europeu

²⁸. Estivill, Jordi; Rodrigues, Fernanda, *10 anos da REAPN em Portugal* Porto, REAPN, 2004, pág. 41.



de Luta Contra a Pobreza (vulgarmente designado por Pobreza III), para o período 1989-1994, com um orçamento de 55 milhões de ECU's. Visava ultrapassar a fase exploratória que tinha caracterizado as duas experiências anteriores, alargar o seu âmbito e desenvolver, adicionalmente, estratégias preventivas.

Era, por isso mesmo, um Programa mais ambicioso do que os que o precederam, não só pelo montante financeiro (quase três vezes mais do que o primeiro e duas vezes mais que o segundo), mas também no que se refere aos objectivos prosseguidos, que eram, fundamentalmente, três:

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

Para cumprir estes objectivos, o Programa Pobreza III adoptou, de uma forma fortemente assumida, uma grelha conceptual de referência baseada em três princípios:

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

Em Portugal foram incluídas no Programa:

a) Três «Acções Modelo»

«Projecto da Zona Histórica da Sé e São Nicolau» (Porto), que “mostrou a possibilidade de associar os processos de reabilitação física e de renovação urbana num centro histórico a

Activar a Participação

um processo coerente de integração económica e social dos menos favorecidos”²⁹. Projecto «Mundo Rural em Transformação» (Almeida), que “mostrou a possibilidade de construir futuros possíveis em meio rural pobre, através do esforço da capacidade organizativa local e de formulação de estratégias de desenvolvimento adequadas”³⁰. Projecto «Aldeias de Montanha Apostam no Desenvolvimento» (Covilhã), que “«mostrou como é possível lutar contra a pobreza, conjugando estratégias e acções orientadas para a valorização dos recursos humanos e de recursos naturais renováveis”³¹.

b) Uma «Iniciativa Inovadora»

Projecto «Trabalho com Crianças da Rua» (Lisboa), que “chamou a atenção para a gravidade das situações sociais associadas com as crianças da rua e para a insuficiência das respostas existentes”³².

Relativamente ao impacto do Programa Pobreza III, e no que se refere concretamente ao tema que nos importa - a participação - verificou-se a capacidade de envolver a sociedade civil, designadamente no desenvolvimento de formas mais próximas do exercício da cidadania por parte das pessoas que vivem em situação de pobreza. Nestas experiências, os pobres são considerados como agentes de transformação e como parceiros activos nos processos de resolução dos problemas de pobreza e exclusão social.

Estes “novos” instrumentos criados e as “novas” práticas preconizadas visam, explicitamente, superar as simples medidas de assistência, apontando para a necessidade de corrigir as insuficiências ou desvios das formas tradicionais de gestão das políticas sociais, consideradas como incompatíveis com a promoção do desenvolvimento sócio-económico à escala local e regional, a autonomização dos indivíduos e, ao fim e ao cabo, a sua efectiva integração social.

As próprias instâncias governativas assumem, cada vez mais, que a excessiva sectorização, especialização e rigidez das políticas contribuem para reforçar a exclusão social dos mais desfavorecidos, fortalecendo o seu estatuto de dependência.

²⁹. AA. VV. (1994) - *Pobreza É com Todas: Mudanças Possíveis (Balanço de Uma Experiência)*, Programa Pobreza 3, Lisboa: Comissão das Comunidades Europeias, pág. 18.

³⁰. idem, ibidem, pag. 19.

³¹. idem, ibidem, pag. 19.

³². idem, ibidem, pag. 18.



No início do III Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza (PELCP) em 1989, mais uma vez as candidaturas de projectos portugueses aos seus apoios (cerca de 60) ultrapassaram o número de projectos aprovados para Portugal (quatro, como se viu), tornando-se claro que era necessário adoptar uma política nacional de coordenação e apoio a projectos nesta área. Assim, e também no seguimento das orientações europeias³³, em 1990 surge o Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza que pretendia: incentivar, fazer surgir e enquadrar projectos de luta contra a pobreza; mobilizar, de forma coordenada, as vontades e os recursos (humanos, financeiros e materiais) dos diferentes serviços do Estado e instituições particulares para este combate; avaliar, aprofundar o conhecimento e sensibilizar a sociedade para estes temas, assim como, propor medidas e políticas para futuras acções nestas áreas.

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

- a) Adopção de uma visão multidimensional da pobreza (e da exclusão social);
- b) Estabelecimento de parcerias;
- c) Mobilização da participação das populações envolvidas. A *participação* era referida como uma componente fundamental da viragem da pobreza/exclusão social para o bem-estar e a plena integração na sociedade, na medida em que implicava a mudança, a partir de dentro, do próprio excluído, que desse modo se torna o protagonista de uma vida diferente. É, no entanto, um princípio de concretização reconhecidamente difícil, não se aprofundando, talvez por isso, as respectivas estratégias de aplicação, pelo menos nas referências iniciais.

Os princípios metodológicos acima descritos esbarram, na maior parte dos casos, com as estruturas organizativas que os promovem, na medida em que são estruturas verticalizadas e piramidais. Apesar disso, foi possível, ao longo destes anos, encontrar intervenções assentes no voluntarismo e na inovação, cumprindo os pressupostos de trabalho em parceria e de onde os princípios da participação da população alvo dos projectos foram ensaiados/experimentados e disseminados. Muito deste esforço e das conquistas efectuadas a este nível, prendem-se com uma nova geração de profissionais do social que assumiram uma atitude voluntarista, empenhada, criativa e comprometida face aos problemas sociais emergentes e com contornos cada vez mais multifacetados.

³³. Que instavam os Estados-Membros a definirem e a porem em marcha um Programa de Luta Contra a Pobreza de Iniciativa Nacional.

Activar a Participação

A partir de 1996, no entanto, este panorama alterou-se, com o Governo a adoptar um conjunto sistemático de políticas sociais que passaram a enquadrar, de forma permanente, a luta contra a pobreza e a exclusão social, quer no que se refere às suas principais manifestações, quer quanto a algumas das suas causas estruturais³⁴.

Entre as medidas de política social adoptadas nos últimos anos, referimos algumas que consideramos mais relevantes. A criação, em 1996, do Rendimento Mínimo Garantido (RMG)³⁵, de acordo com a Recomendação 92/441 do Conselho Europeu, e que Portugal foi dos últimos Estados-membros a concretizar³⁶, traduziu desde logo uma nova atitude do Estado, das instituições e da comunidade em geral face aos problemas da pobreza e da exclusão social, uma vez que:

- ♦ Significa o reconhecimento de um direito de cidadania;
- ♦ Corresponde a uma tentativa de alteração das políticas sociais tradicionais de tipo assistencialista;
- ♦ Sustenta-se numa teia de parcerias entre entidades públicas e privadas e a comunidade em geral;
- ♦ Envolve objectivos de inserção social e implicitamente, não se cinge aos elementos de carácter redistributivo do rendimento (Programa de Inserção);
- ♦ Assenta numa lógica e numa gestão das situações de base local, a partir de Comissões Locais de Acompanhamento (CLA, constituídas pelos parceiros públicos e privados com intervenção no território em questão (em geral o concelho, excepto nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, em que a referência são as freguesias);
- ♦ Estimula a participação dos beneficiários e pretende reforçar as suas competências (*empowerment*)³⁷ com vista à sua autonomização.

Claro está que todos estes predicados atribuídos a esta medida esbarram com uma prática de intervenção nem sempre fiel à legislação e, por isso mesmo, nem sempre capaz de favorecer a autonomia dos beneficiários da medida, porque o processo de negociação/concertação não se assume como igualitário. Isto é, os chamados *Programas de Inserção* nem sempre são negociados com o seu utilizador e os técnicos responsáveis pela medida assumem, por vezes, uma posição discricionária que acaba por “deteriorar” aquilo que está instituído na lei³⁸. Por outro lado, as circunstâncias em

³⁴. Movimento que ficou conhecido como “a nova geração de políticas sociais”.

³⁵. No capítulo VI terá lugar a explicitação de um exemplo de participação ao nível do Rendimento Mínimo Garantido (actual Rendimento Social da Inserção).

³⁶. Com excepção da Itália e da Grécia que nunca chegara a adoptar verdadeiros esquemas de Rendimento Mínimo ao nível nacional.

³⁷. OIT, *A Luta contra a pobreza e a exclusão social em Portugal. Experiências do Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza*, Genebra, OIT, 2003.

³⁸. *Activar a Participação: um processo em construção*, Porto, Reapn 2004.

que esta medida entrou em vigor também condicionaram um bom desempenho da mesma, na medida em que os recursos humanos afectos a ela foram, de uma forma genérica, insuficientes, não permitindo por isso um acompanhamento próximo das famílias e, conseqüentemente, uma eficaz avaliação da real necessidade da prestação nem um acompanhamento próximo dos *Programas de Inserção*. Por outro lado, e como não existia em Portugal uma cultura de trabalho em rede, a obrigatoriedade de estabelecimento de parcerias no âmbito desta medida criou algumas inércias e obstáculos, bem como alguns efeitos perversos (lentidão no processo de tomada de decisão, liderança atribuída à Segurança Social e Autarquias Locais, muitas vezes, não muito bem aceite pelos restantes parceiros, dificuldade em envolver plenamente os parceiros necessários, etc).

A implementação do Rendimento Mínimo Garantido constituiu um enorme desafio para a constelação das instituições públicas e privadas que se dedicam à acção social, de forma directa ou indirecta (a saúde, o emprego, a segurança social, autarquias locais e as IPSS's), na medida em que inaugura uma forma de trabalhar diferente e, acima de tudo, coloca o indivíduo que beneficia desta medida no centro de todas as decisões, fazendo parte integrante de todo o processo, como actor principal. Nem sempre, como se sabe, esta situação é conseguida, porque promover a participação dos excluídos não faz parte do quadro tradicional de intervenção das instituições que trabalham no domínio da acção social em Portugal.

A iniciativa que a REAPN protagonizou em 2002, e que ficou conhecida como “Activar a Participação” demonstrou ser inovadora, ao ter posto em marcha um processo que passou pela auscultação dos beneficiários e ex-beneficiários desta medida, no sentido de perceber as suas opiniões, expectativas, reacções e críticas face à sua implementação. A iniciativa, avaliada de uma forma geral como tendo sido um sucesso, particularmente do ponto de vista da participação das pessoas e das conclusões que saíram desta iniciativa, demonstrou, de uma forma muito evidente, que existia uma grande lucidez e capacidade crítica, e prepositiva, por parte dos beneficiários e ex-beneficiários da medida, o que, de alguma forma, vinha por em causa o tipo de resistências existentes em relação à mesma, particularmente por parte dos técnicos e instituições (públicas e privadas).

Outra medida de grande relevância foi a criação, em 1996, do Mercado Social de Emprego, com o objectivo de promover o “emprego, junto dos grupos que socialmente se encontram em situação de maior desfavorecimento ou vulnerabilidade, privilegiando medidas activas capazes de quebrar os ciclos de pobreza e de fomentar a reintegração destas pessoas no mercado de trabalho, permitindo-

lhes aceder a novas competências sociais e profissionais”.³⁹

De entre as medidas inscritas no Mercado Social de Emprego salientamos as Empresas de Inserção, como sendo aquela que pretende, de uma forma mais explícita, promover a participação do beneficiário no processo de inserção profissional, permitindo a aquisição e o desenvolvimento de competências pessoais, sociais e profissionais através do exercício de uma actividade profissional.

A experiência relativamente recente das Empresas de Inserção em Portugal, ainda não permitiu a abertura desta medida do Mercado Social de Emprego a investimentos mais inovadores e orientados para a auto-sustentabilidade financeira, tal como acontece noutros países europeus.

Esta medida contém em si inúmeras potencialidades, no entanto, e no contexto das IPSS´s nacionais, fica ainda muito aquém do esperado. A esta medida está subjacente a dinâmica de mercado (produtividade, auto-sustentabilidade das acções, lucro) da qual, uma boa parte das instituições que compõem o tecido não governamental português, ainda se encontram desfasadas. Assim, é entendida e incorporada nas IPSS´s como mais uma valência, e não permite, na maior parte dos casos, inaugurar uma nova forma de intervenção no âmbito social, como seria esperado.

Outra razão, muito apontada, para justificar o relativo “insucesso” desta medida tem a ver com a necessidade de definir um plano individual, permitindo a integração no mercado de trabalho de indivíduos com comprovada carência económica, implicando por isso um envolvimento de cada formando/trabalhador no seu processo de integração profissional. Esta vertente revela uma vontade, expressa na lei, de promover a participação/envolvimento dos destinatários desta medida. Esta componente é difícil de avaliar, no âmbito das empresas de inserção existentes, talvez pela menoridade destas experiências e pela dificuldade de encarar as empresas de inserção de forma autónoma e com uma lógica de intervenção diferente das típicas valências de acção social inerentes á maior parte das instituições promotoras desta medida.

A REAPN, no âmbito do protocolo assinado com o Instituto do Emprego e Formação Profissional (Mercado Social de Emprego), desenvolveu em 2004, um estudo pioneiro sobre as Empresas de Inserção em Portugal, que se focaliza essencialmente na visão que os beneficiários e as entidades promotoras têm acerca da medida, efectuando, desta forma, uma avaliação da mesma. Este estudo permitiu concluir que para as Entidades Promotoras, as Empresas de Inserção deverão ganhar mais autonomia, através da promoção do associativismo entre empresas, de forma a promoverem projectos

³⁹ Resolução do Conselho de Ministros nº 104/96, de 9 de Julho.



comuns e assim, assegurar maior capacidade de negociação de contratos com entidades públicas e privadas. Outras propostas apresentadas no estudo seriam: a reserva de quotas na adjudicação de concursos públicos; a maior profissionalização das equipas de enquadramento; a aplicação de técnicas de marketing na promoção dos produtos e serviços e a responsabilização dos gestores, como incentivos à dignificação e à afirmação das Empresas de Inserção.

No que concerne aos trabalhadores, e de acordo com as conclusões do estudo, um dos grandes desafios da medida, será encontrar um quadro legal que permita dar respostas a todas as situações, uma justa (re)integração e o desenvolvimento de percursos formativos e de trabalho mais personalizados. É necessário que a medida seja objecto de auto-avaliação por parte das entidades promotoras, na medida em que, ao promoverem uma Empresa de Inserção, deverão avaliar a sua maturidade, experiência de trabalho social (particularmente na integração sócio-profissional de públicos desfavorecidos perante o mercado de trabalho), conhecimento do mercado, actividade proposta, tipo de negócio a empreender e as suas possibilidades; para além da disponibilidade de recursos humanos orientados para uma gestão adequada e sustentável, não apenas em termos empresariais mas, sobretudo sociais; é imprescindível a criação de condições para oferecer postos de trabalho aos trabalhadores que aderem aos projectos.

A criação, em 1997, do Programa das Redes Sociais Locais⁴⁰ constituiu outro dos pilares importantes da política social na última década. Destina-se a “incentivar o surgimento de redes de apoio integrado de âmbito local”, com os objectivos de:

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

As Redes Sociais Locais pressupõem a constituição de parcerias locais, livremente constituídas e, em princípio, coordenadas pela autarquia local, corporizadas nos Conselhos Locais de Acção Social (CLAS), ao nível do concelho, e nas Comissões Sociais de Freguesia (CSF), ao nível da freguesia. Pelas suas potencialidades, podem converter-se em autênticas parcerias para o desenvolvimento local, sendo por isso mais um importante instrumento na luta contra a pobreza e a exclusão social.

⁴⁰ Resolução do Conselho de Ministros nº 197/97, de 18 de Novembro, e Declaração de Rectificação

Activar a Participação

Os seus objectivos e princípios são muito semelhantes aos do Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza (PNLCP), verificando-se uma interacção positiva entre os dois programas: as Redes Sociais beneficiaram, na sua formulação e concretização, das experiências dos projectos do PNLCP, e estes por seu turno obtêm vantagens onde aquelas já existiam. O Programa das Redes Sociais Locais constitui um passo em frente no domínio das relações inter-institucionais, na medida em que, na sua génese, procura promover o partenariado e instiga a um modelo de intervenção no qual a *participação* é um princípio estratégico de acção. Claro está que esta semente poderá ou não germinar, dependendo dos contextos locais e das condições que entretanto forem criadas.

A elaboração de Planos Nacionais de Emprego (anuais), a partir de 1998, dando sequência às directivas da Estratégia Europeia para o Emprego, em 1997, no Luxemburgo⁴¹ constitui outra das peças do “puzzle” da política social e da luta contra a pobreza e a exclusão social dos últimos anos, na medida em que têm adoptado, como um dos seus objectivos, a inserção profissional e social dos segmentos mais desfavorecidos da população.

Entretanto, ao nível europeu, e a seguir ao Programa Pobreza III, aconteceu um hiato em termos de actuação⁴². A competência da União Europeia em abordar o fenómeno da pobreza constituía-se como um desafio. Entre 1994 e 2000 não houve mais nenhuma iniciativa conjunta ao nível da UE neste domínio, por diversas razões, nomeadamente pela concentração dos esforços noutros objectivos (consolidação do mercado único e construção da união económica e monetária, com a adopção de uma moeda única). Existiram, no entanto, alguns programas (como o LEADER, URBAN, HORIZON, YOUTHSTART, NOW, INTEGRA, entre outros) que assumiram, nesse período, essas preocupações, muito embora tivessem uma dimensão reduzida e não assentassem numa visão estratégica e global ao nível da União Europeia.

Só no ano 2000 é que o tema foi retomado, a partir da Cimeira de Lisboa⁴³, como um objectivo central da construção europeia, colocando-se a coesão social ao mesmo nível do crescimento

41. Na sequência da inclusão do novo título “Emprego” no Tratado da União Europeia (UE) em 1997, os Chefes de Estado e de Governo lançaram, aquando da Cimeira Europeia do Luxemburgo dedicada ao emprego, a Estratégia Europeia para o Emprego com o objectivo de coordenar as políticas nacionais em matéria de emprego. A Estratégia Europeia para o Emprego institui uma supervisão multilateral que incita os Estados-Membros a fomentar políticas mais eficazes neste domínio. A estratégia visa, nomeadamente, melhorar a empregabilidade, o espírito empresarial, a adaptabilidade e a igualdade de oportunidades a nível do mercado do trabalho europeu.

42. Maioritariamente devido ao facto de alguns Estados-Membros terem recusado a aprovação de um Programa Pobreza IV, argumentando, em nome do princípio da subsidiariedade, que o combate à pobreza era uma competência essencialmente nacional e não comunitária.

43. Na Cimeira de Lisboa, em Março de 2000, os Chefes de Estado e de Governo da UE chegaram a acordo relativamente a um novo objectivo estratégico para a União Europeia: torná-la a economia mais competitiva do mundo até 2010.



económico e do emprego (este, por seu turno, já assumido desde o Tratado de Amesterdão em 1997)⁴⁴. Na Cimeira de Nice (Presidência Francesa - Dezembro de 2000) passou-se a falar de inclusão, com a criação dos Planos Nacionais de Acção para a Inclusão, resultantes de uma estratégia europeia assumida de novo como tal e, desta feita, explicitamente.

O ano de 2001 marcou o início da concretização desta estratégia, tendo os Estados-Membros elaborado pela primeira vez os Planos Nacionais de Acção para a Inclusão (2001-2003). No mesmo ano, realizou-se pela primeira vez o Encontro Europeu de Pessoas em Situação de Pobreza.

Decorridos trinta anos, “as pessoas em situação de pobreza” nos países da UE deixaram de ser os objectos de, e participantes em projectos anti-pobreza locais, para passarem a ser os sujeitos, e participantes iguais, em conferências de nível europeu sobre políticas nacionais e europeias de luta contra a pobreza⁴⁵.

Na segunda geração do Plano Nacional de Acção para a Inclusão (2003-2005), tal como já tinha acontecido na primeira, as questões da participação assumem uma importância mais destacada no eixo 4 – Mobilizar o conjunto dos intervenientes. É dentro deste eixo que se desenvolve o Projecto da REAPN que dá corpo a este Manual, o *Projecto Activar a Participação*⁴⁶. Dentro deste Eixo, o Governo nacional assume como prioridades: promover o associativismo de base local sob todas as formas e o voluntariado social; promover uma “cultura” de participação das instituições em geral; promover a participação de grupos considerados em risco de exclusão e de grupos de jovens e pessoas idosas em programas de voluntariado⁴⁷.

O percurso histórico que acabamos de fazer, ainda que reduzido, atendendo à escala e dimensão desta publicação e do seu objectivo, serviu para perceber a evolução registada em Portugal em relação à intervenção social e às formas/metodologias utilizadas para enfrentar o problema da pobreza e da exclusão social. Tornou-se claro, pelo exposto, que a evolução se registou, quer ao nível das instâncias governativas quer ao nível do papel da sociedade civil (Organizações Não

44. Este problema foi resolvido quando o Tratado de Amsterdão autorizou formalmente o Conselho Europeu a encorajar a cooperação entre os Estados Membros em matéria de “exclusão social”. Este facto abriu caminho para a adopção, no Conselho de Lisboa (2000) do objectivo de produzir um impacto decisivo na erradicação da pobreza e obter uma maior coesão social e, para um ano mais tarde, o Conselho de Nice adoptar uma nova iniciativa (os Planos Nacionais de Acção para a Inclusão) de forma a incentivar todos os Estados Membros a adoptarem uma abordagem política proactiva e abrangente, que combatesse a exclusão social.

45. Comissão Europeia, (2004), 3º Encontro Europeu das pessoas em situação de pobreza. A participação: uma via de dois sentidos. Conferência da Presidência Irlandesa da União Europeia, Palais D’Egmont, Bruxelas.

46. Este projecto enquadra-se no âmbito da alínea a) do eixo 4 do PNAI – “promover, de acordo com as práticas nacionais, a participação e a expressão das pessoas em situação de pobreza, nomeadamente sobre a sua situação e sobre as políticas e acções desenvolvidas em sua intenção”.

47. Plano Nacional de Acção para a Inclusão, Portugal 2003-2005, Ministério da Segurança Social e do Trabalho, Lisboa, Junho, 2004, pp.110.

Activar a Participação

Governamentais) e que esta mudança foi claramente comandada pelo “motor europeu”. Muitas vezes, e tendo em conta as alterações governativas registadas nos últimos anos em Portugal⁴⁸, as medidas de política social foram sendo implementadas e condicionadas pelas mudanças de tutelas de Ministérios, de responsáveis políticos, com o conseqüente impacto junto dos beneficiários dessas mesmas medidas.

As intenções e as vontades expressas de fazer implementar estratégias de *activação da participação* nas áreas sociais são muitas, mas, do discurso à prática vai, obviamente, um longo percurso, que se encontra ainda em fase embrionária, apesar de muitas barreiras já terem sido, ou estarem a ser, ultrapassadas.

Gostaríamos de, e não apenas por sermos advogados em causa própria, registar o papel que a REAPN desempenhou desde 1991 neste campo. Antes de tudo, porque a nossa componente estatutária está intrinsecamente ligada a princípios como o de *participação* e de *partenariado*, que se consubstanciam numa intervenção em rede. Depois, porque procurámos sempre acompanhar a evolução da política social em Portugal e na Europa, tendo participado activamente nas principais medidas de política social implementadas desde 1991. Salientamos neste ponto o Rendimento Mínimo Garantido e o Programa das Redes Sociais, medidas de política social que de toda a forma preconizam os princípios de acção que a REAPN vem divulgando desde a sua fundação. Ao nível do Plano Nacional de Acção para a Inclusão, a nossa participação decorreu desde o primeiro momento, através da colaboração estreita entre as diferentes redes nacionais e do debate que suscitamos junto dos nossos Núcleos Distritais e que constituiu um verdadeiro exercício de participação e conseqüente tomada de posição pública, quer na 1ª como na 2ª geração do PNAI⁴⁹. A chamada “nova geração das políticas sociais” no nosso país tem um cariz peculiar que nos torna, de certa forma, diferentes dos outros países de UE, pelo atraso registado ao nível da evolução sócio-económica e cultural. No entanto, as exigências de resposta aos desafios colocados eram, e são, como por exemplo, os de fazer face a novos fenómenos, dos quais destacamos: as exigências da economia; a globalização; os novos factores de competitividade da sociedade de informação; a necessidade de estimular a adaptabilidade e a flexibilidade das empresas; de modernizar a organização do trabalho; de tomar medidas no que se refere aos problemas decorrentes, do envelhecimento da população; do desemprego; da exclusão

⁴⁸. 17 Governos em 30 anos.

⁴⁹. *O Plano Nacional de Acção para a Inclusão: um desafio e uma oportunidade*, REAPN, Abril de 2001 e Plano Nacional de Acção para a Inclusão (2003-2005).
A posição da REAPN.



social, entre outros (DEEP/MTS, 2002)⁵⁰. Estas apostas exigem um papel cada vez mais activo do Estado, na qualificação, na formação, e na integração das pessoas; na modernização das instituições; no estímulo e no apoio ao desenvolvimento. É na sequência destas apostas, que são mencionadas por parte de diferentes governos, que foi criado um conjunto de princípios que se organizam e dão coerência ao trabalho de inovação, tais como: “o primado das políticas públicas”; o da responsabilização de todos os actores a uma nova concepção da cidadania; o do novo sistema de solidariedade e segurança social; o da territorialidade na gestão das políticas e da aproximação aos problemas e aos cidadãos (DEEP/MTS, 2002:8-12)⁵¹.

Como já foi dito anteriormente, a situação de ditadura, vivida durante quase meio século em Portugal, veio condicionar de forma crucial o desenvolvimento das políticas sociais e da filosofia de intervenção, quer por parte do Estado, quer mesmo por parte dos cidadãos, que não puderam construir o hábito de se associarem e lutarem por ideais comuns, dificultando a plena participação na construção da sua cidadania⁵².

“Todavia apesar de ter um débil Estado de Bem-Estar, Portugal possui uma muito rica «sociedade providência». As estruturas familiares e as relações de vizinhança têm proporcionado um significativo e actuante potencial de protecção e ajuda mútua. As tradições portuguesas revelam uma preocupação historicamente enraizada de atenção aos mais pobres na sociedade, comprovada, por exemplo, pela existência de cerca de 2500 Instituições Privadas de Solidariedade Social, desenvolvendo a sua actividade com o suporte financeiro do Estado”⁵³. Estas afirmações destacadas da publicação “Pobreza é com todos” reflectem, de forma cabal, a importância da sociedade civil organizada em Portugal e das grandes aquisições registadas por estas entidades no que respeita à intervenção social em geral e ao trabalho desenvolvido junto da população mais carenciada. As formas de intervenção e as estratégias de actuação destas entidades sofreram alterações ao longo do tempo, sendo permeáveis a influências de outros contextos sociais e culturais (nomeadamente dos países da União Europeia) e igualmente às alterações políticas e governativas registadas ao longo dos últimos 30 anos.

Verificamos que neste campo foi trilhado um caminho que passa por muitas das iniciativas e programas citados, mas passa muito mais pelo exercício de uma democracia activa, na qual todos os cidadãos, e cidadãs, têm o direito de se pronunciar, de se fazer ouvir e de contribuir para as decisões nacionais

⁵⁰. Ministério do Trabalho e da Solidariedade, Departamento de Estudos e Prospectiva, 2002.

⁵¹. idem, ibidem

⁵². OIT, *A Luta contra a pobreza e a exclusão social em Portugal. Experiências do Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza*, Genebra, OIT, 2003.

⁵³. AA. VV. (1994) – «*Pobreza É com Todos: Mudanças Possíveis (Balanço de Uma Experiência)*», *Programa Pobreza 3*, Lisboa: Comissão das Comunidades Europeias, pág.17.

Activar a Participação

(das mais pequenas às maiores). Paulatinamente, quer as iniciativas de base mais local (micro), quer as grandes opções do país (como a decisão de construir ou não o aeroporto da Ota, por exemplo), devem ser discutidas e decididas por todos os cidadãos. A democracia representativa que temos nem sempre é fiel a esta possibilidade e, por outro lado, as próprias pessoas não estão habituadas a exercer esse direito, acabando por se abster de participar. Neste contexto, e apesar dos esforços realizados pelo sector não governamental, já descritos, temos dificuldade em avançar nas metodologias participativas, sobretudo no que se refere ao envolvimento das pessoas em situação de pobreza e exclusão social.

As causas para esta situação são várias e prendem-se: com uma cultura de intervenção social baseada numa relação serviços/utente unidireccional, na qual as respostas sociais são apresentadas aos beneficiários com pouca margem de negociação; com um desconhecimento das metodologias e técnicas que favorecem o processo de activar a participação, porque a produção bibliográfica em Portugal é escassa e nas escolas/universidades não são explorados estes campos de intervenção; com uma cultura de intervenção social muito enraizada em mecanismos de reprodução/manutenção das situações de pobreza e exclusão social, que conduzem a uma cultura de subsídio-dependência. Todas as conquistas efectuadas, e espelhadas, nas diferentes medidas de política social e nos programas existentes têm também um reverso da medalha, caracterizado por inúmeros obstáculos e inércias que já foram amplamente dissecados anteriormente.

No entanto, como se vê também, os avanços registados foram consideráveis. O nosso tecido sócio-institucional tem muitas potencialidades e as dinâmicas instaladas permitem antever um futuro mais optimista, no que diz respeito concretamente às *questões da participação*.



4. ACTIVANDO A PARTICIPAÇÃO

Como já foi dito no capítulo anterior, o *processo de participação* constitui-se, à partida, como um grande desafio, sobretudo num contexto como o do nosso país, em que a cultura da participação ainda não conquistou um lugar privilegiado nas estruturas organizacionais das instituições, sejam elas públicas ou privadas, tenham elas fins lucrativos ou não, como é o caso de algumas organizações que dedicam a sua actividade à luta contra a pobreza e à exclusão social.

Sendo assim, o “Projecto Activar a Participação” constituiu-se como uma tarefa difícil e muito delicada e, talvez por isso, a REAPN tenha optado, desde o início, por dar passos curtos, mas firmes neste sentido. Não se pode nesta missão de “dar voz” aos excluídos ter metas muito ambiciosas, mas pode-se consolidar uma forma de intervenção, construída sob alicerces sólidos tais como:

- o respeito pelo “outro”;
- a intervenção com base no conhecimento prévio da realidade;
- a abertura a diferentes opiniões/interpretações da realidade;
- a capacidade de trabalhar em parceria.

Estes pressupostos, para além de estarem na base da intervenção da Rede, foram incorporados no “Projecto Activar a Participação”.

Enquanto dinamizadores deste Projecto consideramos importante, imperioso até, começar por estudar o tema, aprofundá-lo, reflectir sobre as suas *nuanças*, as suas semelhanças e diferenças por relação com outros termos/conceitos como os de *parceria*, *partenariado* e outros. Este trabalho de pesquisa, de investigação levou-nos a muitos lugares, a muitos países e levou-nos também a constatar a fraca produção científica nacional sobre este tema. Levou-nos a muitos projectos e acções inovadoras, desde o Brasil, à Irlanda, passando pelos PALOP´s e por Espanha. Levou-nos também aos Açores, ao Alentejo, a Coimbra e ao Norte. O relato destas experiências surge no nosso projecto como um elemento basilar para o seu desenvolvimento e aparece aprofundado no capítulo V da presente publicação. Este trabalho de recensão foi fundamental para passarmos para a fase seguinte, que se prendia com a constituição dos Observatórios Locais.

A fase de divulgação do Projecto Activar a Participação foi já um desafio na medida em que pretendeu mobilizar, “convidando” a participar connosco, um conjunto alargado de instituições sociais, com o objectivo de partilharmos espaços (e tempos) de reflexão e debate sobre o processo participativo e sobre a forma como ele actua ao nível da promoção da inclusão dos grupos mais desfavorecidos. De facto a *participação*, como aliás já foi referido, inicia-se quando se verifica o processo através

Activar a Participação

do qual um grupo de pessoas que, partilhando algo em comum - neste caso, o facto de todas dedicarem a sua actividade ao serviço da comunidade mais desfavorecida e de acreditarem, à partida, que a participação é a via que se deve adoptar para diminuir as desigualdades e para promover o exercício de uma cidadania activa - decidem partilhar experiências, actuar em conjunto e lutar por um objectivo comum. Foi de facto isso que aconteceu, razão pela qual constituímos os observatórios nos quatro locais em que desenvolvemos o Projecto: Braga, Porto, Coimbra e Évora.

Na fase de arranque do Projecto “para o terreno”, deparamo-nos com algumas reticências, algumas desistências, muitas dúvidas, muitas comparações. Estas diferentes situações ocorreram um pouco pelos quatro locais de intervenção. Fomos conseguindo limar estas arestas com os nossos argumentos e as nossas convicções e arrancamos com a constituição dos quatro observatórios locais, com quem aceitou jogar “este jogo”.

A REAPN e todos os parceiros que decidiram, voluntariamente, entrar neste desafio passaram por duas fases principais: a primeira, correspondeu aos cinco *workshops* de formação, cujo objectivo principal consistiu em *sensibilizar e desconstruir as práticas e representações* sobre a temática da participação, (re)definir conceitos, identificar os riscos e obstáculos inerentes aos processos de participação e (dar a) conhecer metodologias e instrumentos de participação. O propósito final desta etapa do projecto foi, acima de tudo, chegar a um consenso entre os participantes quanto ao que se entende por participação, desconstruindo simultaneamente as formas de intervenção social mais tradicionais, até chegar à definição de uma acção (ou acções) que experimentassem metodologias participativas.

No entanto, e para chegar a esta fase, foi preciso muito tempo e foram abandonadas muitas ideias, muitas vontades, foi preciso fazer opções, chegar a consensos, avaliar os riscos e as dificuldades. Acima de tudo, assistimos a um exercício de democracia, e os próprios grupos que constituem os observatórios locais são um bom exemplo de participação.

A segunda etapa, prendeu-se com a realização dos últimos cinco *workshops*, nos quais se deram os primeiros passos para colocar essas metodologias em prática e para delinear acções concretas que foram pensadas não “para”, mas “com” a população alvo das intervenções. Nos quatro locais onde o projecto se desenvolveu: Braga, Porto, Coimbra e Évora foram as cerca de cinquenta pessoas envolvidas que fizeram crescer esta acção, porque aceitaram o desafio por nós proposto de ensaiar uma forma de intervenção social onde as pessoas que são os destinatários finais das acções deixam de o ser. Isto é, com o nosso projecto pretendemos que aqueles sob os quais recaem a maior parte



das acções/actividades desenvolvidas pelas instituições que se encontram presentes nos nossos Observatórios Locais deixem de ser os “destinatários finais” e passem a ser actores, (não confundir com figurantes) dessas mesmas intervenções. Esta tarefa, que não foi nada fácil, foi levada a cabo com a ajuda de um animador, que procurou fomentar o debate e a reflexão entre os participantes, introduzindo alguns instrumentos/ferramentas essenciais acerca deste tema.

Os 10 *workshops* de formação constituíram, assim, um processo de aprendizagem mútuo que permitiu aos participantes, por um lado, adquirir conhecimentos e novas competências relacionadas com a temática em questão: a participação; e, por outro lado, fomentar e desenvolver uma forma de trabalhar em rede, entre as instituições presentes que perdurará para além do próprio Projecto. Estas competências adquiridas serviram não só o propósito concreto do Projecto Activar a Participação, assim como, servirão para o dia-a-dia de trabalho dos participantes neste Projecto. As mais valias conseguidas passam para além do tempo e do espaço do próprio projecto e projectam-se no futuro para outros contextos e outras realidades.

Optámos por não implementar acções demasiadamente ambiciosas, de grande envergadura, mas sim pequenas acções que nos permitiram experimentar as metodologias de participação de forma a servirem de exemplo e, conseqüentemente, de objecto de avaliação deste tipo de processos. Mais do que atingir grandes metas pretende-se iniciar uma caminhada com passos curtos, mas seguros, sensibilizar os dirigentes das instituições, os técnicos e as pessoas que vivem em situação de desfavorecimento social para a importância de unirem os seus esforços para a resolução dos problemas. Pretendemos, antes de mais, mostrar que é possível *activar a participação* e identificar, através da experiência prática, as vantagens e os constrangimentos inerentes ao processo participativo. Por estes motivos optamos por denominar micro-acções às experiências que accionamos, tendo contudo a certeza que contribuirão, em muito, para a transferibilidade desta “forma de trabalhar”, de “agir” e de “pensar”, para o quotidiano dos actores sociais que actuam no social, e de forma especial, para uma capacitação activa dos públicos-alvo.

Relativamente à potencialidade do processo participativo podemos dizer que à medida que o tempo foi passando, ao longo dos *workshops* desenvolvidos, os laços que unem os elementos dos Observatórios Locais foram reforçados, a cumplicidade tornou-se um elemento chave para a coesão dos grupos, para a partilha de experiências, para a implicação e o investimento individual das pessoas ao nível da (co)decisão, da circulação de informação, do sentimento de pertença. A dimensão individual da participação torna-se tão, ou mais importante do que a dimensão colectiva, na medida em que a colaboração e a cooperação dependem também muito da vontade individual.

Activar a Participação

Não menosprezando os seus resultados, este projecto vai valer sempre pelas dinâmicas, pelo processo, pelos avanços e retrocessos conseguidos, pelas pessoas, pelas convicções, pelas opções.

E este projecto vale também por ser a concretização de um dos objectivos mais imperiosos que a União Europeia estabeleceu na Estratégia Europeia para a Inclusão Social: o envolvimento de todos os actores. Esperamos que este objectivo permaneça uma vontade junto das instâncias decisoras e seja possível multiplicar o “Projecto Activar a Participação” a nível local, regional e nacional.

As nossas intenções são as melhores, e as nossas expectativas face a este projecto eram grandes, mas estávamos desde o início conscientes de que não é apenas com boas intenções que conseguimos ajudar a erradicar o problema da pobreza e da exclusão social. Temos que fazer muito mais, é-nos exigido muito mais, e por isso consideramos que este projecto tem imensas potencialidades, imensas mais-valias que acreditamos possam vir, de alguma forma, a revolucionar (ainda que seja apenas um começo) o panorama da intervenção social em Portugal. Essas mais-valias de que falamos e que resultaram do trabalho desenvolvido pelos Observatórios Locais são visíveis a vários níveis:

- ao nível do público-alvo das acções;
- ao nível dos técnicos que estiveram envolvidos no trabalho dos observatórios;
- ao nível das instituições que neles participaram.

No que diz respeito ao primeiro nível consideramos, pela avaliação efectuada, que nas micro-acções desenvolvidas e que serão enunciadas a seguir, se registaram aquisições muito significativas. Não querendo aqui individualizar cada uma das micro-acções poderemos dizer que a nível geral, os participantes nos observatórios procuraram por em prática as aprendizagens que resultaram dos *workshops* de formação e pensaram as micro-acções com os públicos-alvo, tendo efectuado em todos os casos um diagnóstico participativo que permitiu a partir daí delinear uma estratégia de acção. Ao nível dos técnicos que estiveram envolvidos nos observatórios locais as mais-valias registadas prendiam-se, em primeiro lugar, com a aquisição de conhecimentos e de competências relativamente às metodologias participativas, bem como com a necessária desconstrução de práticas e modelos de intervenção social nem sempre condizentes com os princípios relativos à participação. Este esforço foi concretizado com o apoio imprescindível do formador e, acima de tudo, através da dinâmica de grupo que resultou no funcionamento dos Observatórios Locais.



Paralelamente, os Observatórios serviram para, como já foi dito anteriormente, reforçar o trabalho em parceria e favorecer a transferibilidade dos conhecimentos e práticas de intervenção para o interior de cada instituição. O nosso propósito consistia precisamente em estimular mudanças ao nível das instituições envolvidas nos Observatórios, mudanças essas que seriam induzidas pela presença dos técnicos no Projecto. Cada técnico que frequentou os *workshops* de formação procurou de uma forma mais directa, ou indirecta, transmitir os conhecimentos adquiridos para o interior da sua organização.

Claro está que esta tarefa foi mais ou menos conseguida, dependendo do tipo de instituição, do grau de abertura das suas direcções, do tipo de intervenção que a instituição desenvolve, do tipo de público-alvo que apoia, etc. Importa salientar que os quatro observatórios locais constituídos tomaram forma através da concretização das micro-acções e na grande maioria dos casos irão manter-se activos para além do período de duração do projecto.

Em seguida apresentaremos com algum pormenor as micro-acções que foram desenvolvidas pelo conjunto dos quatro observatórios.

1. A escolha das micro-acções a desenvolver

A definição das micro-acções implicou a tomada de decisões inerentes ao que fazer, como, com quem, onde e quando. Ou seja, implicou fazer o *diagnóstico prévio da participação* e a sua planificação. Assim, iniciamos o processo de experimentação que nos permitiria colocar em prática tudo o que foi objecto de reflexão ao longo dos *workshops* desenvolvidos. As respostas, em grupo, a estas questões implicam muito mais do que boa vontade das partes, implicam ter em consideração o interesse de todos, ponderar sobre os recursos que existem para a concretização das ideias, ter noção dos constrangimentos e riscos inerentes ao processo participativo e conhecer bem os territórios ou comunidades onde se pretende activar a participação. Por tudo isto a escolha das micro-acções a desenvolver não foi um processo rápido nem simples, apesar de variar bastante em função dos diferentes observatórios uma vez que o contexto onde estes se inserem, os recursos que possuem e a coesão dos grupos variaram também entre si. Um aspecto muito importante na definição das micro-acções foi o papel do formador que actuou, nesta fase, como mediador e orientador dos trabalhos.

Activar a Participação

O primeiro passo no sentido da definição das micro-acções a desenvolver foi o que consistiu em ouvir cada elemento dos grupos sobre o que gostariam de realizar. Cada pessoa exprimiu livremente a sua vontade relativamente ao que gostaria de fazer no âmbito deste projecto. As opiniões foram dadas oralmente perante todos os elementos do Observatório. De forma a sistematizarem melhor as ideias que possuíam foi-lhes previamente solicitado que, ao pensarem na possível micro-acção, fossem respondendo a quatro questões essenciais: o tipo de projecto desejado; qual o público-alvo da acção; locais potenciais para a desenvolver e possíveis parceiros. De seguida elaboramos uma listagem de possíveis projectos a desenvolver, baseada no registo das sugestões apresentadas.

A selecção das micro-acções concretizou-se através do voto de cada um o que permitiu, de uma forma democrática, identificar os projectos que agradavam, à partida, à maioria dos elementos do grupo. De forma a garantir uma maior probabilidade de concretização das acções com a qualidade e dentro dos limites temporais desejáveis, optou-se por realizar, no máximo, três micro-acções em cada local, havendo casos em que o número de acções desenvolvidas foi inferior.

Depois de seleccionadas as micro-acções os participantes distribuíram-se, de acordo com as suas preferências, por subgrupos que assumiram o desenvolvimento das respectivas experiências. Cada sub-grupo constituído reuniu-se, elaborou e apresentou a todo o grupo do Observatório o plano de actividades referentes à micro-acção que iriam desenvolver. Nesses planos de actividade conseguimos encontrar informação sobre as acções e actividades que iriam accionar, tarefas a realizar, responsáveis pelo desenvolvimento das tarefas, recursos existentes e parceiros a envolver, assim como o cronograma de trabalho.

A fase de escolha e planificação das micro-acções e os passos prévios para a sua concretização correspondem a muitas horas de debate de ideias, de concordâncias e discordâncias, de certezas e incertezas, de entusiasmos e desânimos, de avanços e retrocessos. A forma como se desenvolveram os processos participativos e como se concretizaram as micro-acções, é o que apresentamos de seguida para que o leitor consiga “viajar” um pouco pelos caminhos que fomos desbravando, pela caminhada que, tal como a *participação*, se faz caminhando e... participando.



2. As experiências de participação

2.1. Observatório de Braga

O Observatório de Braga⁵⁴ constituiu-se inicialmente com treze instituições, sendo que na fase de implementação das micro-acções contamos com a presença efectiva de onze instituições que, de facto, participaram activamente na implementação do Projecto. O grupo dividiu-se em três sub-grupos, dando assim origem ao desenvolvimento de três micro-acções: O GAFE- Grupo de auto-ajuda para familiares de doentes com esquizofrenia; “Nós e o nosso bairro” – experiência no Bairro das Enguardas, em Braga, e “Traçar Caminhos”- experiência de participação com jovens de um Bairro Social na Atouguia, em Guimarães.

GAFE – Grupo de familiares e amigos de doentes com esquizofrenia

A ideia

A esquizofrenia é uma doença que afecta não só os doentes que a possuem, mas também, de forma bastante violenta, os familiares e amigos desses doentes, uma vez que requer uma grande capacidade de adaptação a uma nova realidade, que geralmente se traduz na incapacidade (por parte dos familiares) para lidarem com a doença de forma adequada. De facto, a experiência dos profissionais de saúde e também dos profissionais de acção social que trabalham nos hospitais de doenças mentais revela a necessidade de se accionar um conjunto de procedimentos com vista ao apoio psico-afectivo aos familiares desses doentes.

Como principais problemas identificados e que justificam, de certa forma, o desenvolvimento desta acção, podemos identificar, para além da já referida dificuldade em lidar com a doença dos familiares, a perda gradual dos contactos/laços relacionais com os doentes e, conseqüentemente, a falta de

⁵⁴. Ver quadro de instituições pertencentes ao Observatório de Braga em anexo.

Activar a Participação

envolvimento das famílias no processo de reabilitação/tratamento dos mesmos. Estes problemas convergem todos em causas tais como a ausência de informação, suficientemente clara, sobre a doença e as especificidades da esquizofrenia, de forma particular, os sintomas positivos que se traduzem em comportamentos bizarros. Outro factor que actua também ao nível desta problemática é a tendência que existe por parte da intervenção institucional para se centrar no doente, descurando a intervenção sistémica (família).

Neste sentido, surgiu a ideia de auscultarmos alguns familiares e amigos de doentes com esquizofrenia, no sentido de sabermos acerca do seu interesse em constituírem um grupo de auto-ajuda, de forma a promoverem um espaço de reflexão e debate sobre a problemática em questão e facilitar a criação de vínculos de apoio emocional e instrumental, através de encontros que possibilitem a expressão, a escuta e as trocas recíprocas de experiências.

Para além deste objectivo geral pretendemos também promover a auto-consciencialização das famílias no processo terapêutico e aumentar o número de visitas aos doentes; ampliar as capacidades e competências das famílias no apoio aos seus familiares doentes, divulgar a acção e alguma informação sobre a doença e as experiências de quem vive este problema, contribuindo assim para desmistificar e para (des)construir as representações sociais (negativas) sobre a esquizofrenia.

A micro-acção foi desenvolvida com o apoio de três instituições do Observatório de Braga: ADCL – Associação de Desenvolvimento das Comunidades Locais; Casa de Saúde do Bom Jesus e o Núcleo Distrital de Braga da REAPN.

Como se desenvolveu a acção

Uma vez que a Casa de Saúde do Bom Jesus está representada no Observatório de Braga foi-nos facilitado o acesso a um conjunto de informações sobre a população que pretendíamos envolver na acção, a sua caracterização geral, assim como, um diagnóstico das necessidades, que à partida, os técnicos da instituição conseguiram identificar.

Depois de definirmos muito bem, em grupo, os objectivos que pretendíamos atingir com esta acção, (referidos anteriormente), o grupo planificou-a, tendo em conta esses objectivos, os recursos existentes e a especificidade da população.

Um aspecto muito importante prendeu-se com o facto dessa instituição de saúde possuir uma Associação de Amigos e Familiares da Casa de Saúde do Bom Jesus (ASAF), que se tornou um recurso



fundamental, na medida em que partimos desta Associação para “chegar” até aos eventuais interessados na constituição do grupo de auto-ajuda. Assim, numa das reuniões habituais dessa Associação apresentamos a ideia de criar um grupo de auto-ajuda para familiares de doentes com esquizofrenia e identificamos algumas pessoas que se manifestaram interessadas em participar na concretização desta acção.

Outra estratégia que utilizamos para auscultar os familiares dos doentes sobre o seu interesse em participar foi através de contactos telefónicos, partindo da base de dados relativa à ASAF. Nesta primeira fase contactamos, igualmente, outras instituições locais que desenvolvem trabalho na área da deficiência mental, com vista ao envolvimento de familiares de doentes exteriores à casa de Saúde do Bom Jesus. No entanto, este objectivo não foi conseguido e, dos contactos efectuados, conseguimos um grupo de oito mulheres, com filhos ou irmãos internados, na Casa de Saúde do Bom Jesus.

A primeira consulta participativa, propriamente dita, deu-se no primeiro encontro com os familiares e amigos dos doentes com esquizofrenia. Neste encontro apresentamos o Projecto de forma mais sistemática, definimos os objectivos do grupo e fizemos o levantamento das expectativas/necessidades dos diferentes elementos.

Como vimos num capítulo anterior, o processo de participação faz-se participando, mas é necessário aprender a participar. Neste caso específico tivemos a vantagem de “convidar” a participar um grupo de pessoas que, de certa maneira, já possuíam alguma predisposição para o associativismo uma vez que já pertenciam à ASAF. No entanto, nesse primeiro encontro foi fundamental o accionamento de métodos de consulta baseados em metodologias participativas, de forma a que os participantes conseguissem, de uma forma informal e descontraída, falar das suas necessidades, das expectativas que possuem relativamente a este projecto e do que esperavam dos futuros encontros.

Iniciamos esse primeiro encontro fomentando a apresentação dos participantes através da dinâmica de apresentação com novelo – esta prática promove a descontração e o envolvimento das pessoas presentes na reunião. Consiste em lançar um novelo de lã de umas pessoas para as outras, com vista à apresentação das mesmas ao grupo. Além de que cria a imagem de uma rede, que se vai formando ao longo da reunião, uma vez que estamos todos em círculo. Sempre que alguém fala recebe o novelo de lã, criando-se assim uma teia que simboliza a união do grupo. Estes aspectos simbólicos são bastante importantes e a animadora da sessão contribuiu em muito para o bem-estar dos participantes, pois na primeira sessão as pessoas estão ainda pouco à vontade para exprimirem as suas ideias e sentimentos. No entanto, com esta prática conseguiu-se que os participantes iniciassem já um processo de expressão de “desabafos” na altura em que se estavam a apresentar o que reafirmou a necessidade que estas pessoas têm de apoio psico-afectivo, de partilharem as suas ansiedades, tristezas e preocupações.

Activar a Participação

De forma a efectuarmos o levantamento das necessidades e das expectativas dos elementos do grupo accionamos a dinâmica da “nuvem de necessidades” – com esta prática conseguimos identificar as maiores necessidades e expectativas que os participantes possuíam relativamente ao que queriam fazer no grupo de auto-ajuda. A técnica consistiu em entregar uns papéis e esferográficas às pessoas e pedir para elas escreverem as principais necessidades/problemas que têm e que gostariam de ver abordados nos encontros, assim como o que esperam nesses encontros. Depois da recolha das informações escritas organizou-se as respostas por grupos – nuvens – que se colaram na parede. Esta metodologia permitiu visualizar imediatamente após a reflexão das pessoas os problemas e necessidades mais assinalados pelos participantes e as principais expectativas face a esta acção. A análise desta informação permitiu momentos de reflexão e partilha em grupo sobre os temas identificados e, ao mesmo tempo, o planeamento dos próximos encontros. Uma das decisões que o grupo conseguiu concretizar, já nesta primeira sessão, foi a que diz respeito ao consenso relativamente à necessidade de obterem mais informação sobre a doença, para melhorar a forma como lidam com ela e com os seus familiares doentes. Necessidade esta que foi ao encontro do diagnóstico prévio elaborado pelos técnicos e profissionais da instituição de saúde onde os encontros se têm realizado e que condicionou o planeamento dos encontros seguintes.

Como técnica complementar de recolha de informação sobre as expectativas do grupo dos familiares dos doentes, aplicamos, no final da sessão, um pequeno questionário aos participantes que consistiu numa escala de opinião sobre a importância de temas relacionados com a problemática que os une a todos – a esquizofrenia e a relação com a doença e com os doentes. Este instrumento de recolha de informação, juntamente com o diagnóstico feito através da nuvem de necessidades constituiu um pilar fundamental na estruturação e planeamento das sessões seguintes. Assim garantimos, à partida, que essas sessões, que foram sempre desenvolvidas na Casa de Saúde do Bom Jesus com periodicidade quinzenal, iriam ao encontro das necessidades dos principais interessados.

Através da colaboração de uma psicóloga, organizamos, na fase inicial, um conjunto de sessões com um carácter mais informativo, para esclarecimento mais profundo sobre a esquizofrenia e a melhor forma de se lidar com a situação. Estes encontros foram muito além de momentos de (in)formação, foram antes de mais momentos de partilha e de enriquecimento pessoal, momentos de participação. Após as sessões de informação o grupo decidiu que seria importante fazer uma sessão na qual visionamos o filme “Mentes Brilhantes”. Depois de verem o filme debateram-no de forma participada e partilharam um lanche, tal como aconteceu em todas as anteriores sessões.

Uma vez que um dos objectivos da micro-acção passa pela elaboração de um desdobrável que divulgue os aspectos mais importantes sobre a doença e, ao mesmo tempo, o grupo de auto-ajuda, os elementos do grupo decidiram dedicar duas sessões para a realização desse documento. Para esse efeito, foi distribuído pelo grupo material de apoio sobre a esquizofrenia e os participantes foram assinalando o que consideravam mais importante para colocar no folheto. Assim, esse documento foi construído por todos e divide-se em três partes fundamentais, possuindo informações básicas sobre a esquizofrenia, sinais e sintomas da doença, como fazer em caso de necessidade, assim como informações sobre instituições que podem ajudar. Este folheto destina-se à população em geral, com o objectivo de ser um guia informativo e de alerta para determinadas situações de início da doença, de forma a tratar atempadamente os primeiros sintomas. As informações para o desdobrável foram recolhidas através de outros folhetos sobre a temática em questão. Alguns elementos fizeram recolha bibliográfica em enciclopédias e partilharam com o grupo. Os momentos de elaboração do folheto resultaram também na escolha participada da sigla para o grupo que se passou a designar por G.A.F.E. – Grupo de Auto-ajuda para Familiares de Doentes com Esquizofrenia.

Numa das sessões, procedemos à realização de pequenas entrevistas dos elementos do G.A.F.E., de forma a avaliar como se sentiam no grupo, quais os pontos fortes e fracos, assim como as perspectivas futuras relativamente à continuidade do grupo. As entrevistas foram aplicadas pelos técnicos das instituições envolvidas na acção, gravadas e transcritas para papel. Os resultados das mesmas foram divulgados na sessão seguinte junto de todos os elementos, havendo aí lugar para uma avaliação em grupo desses dados.

Os elementos do grupo determinaram que as próximas reuniões iriam passar a ser sessões temáticas, para que nelas se discutissem áreas do interesse de todos. Os primeiros temas sugeridos foram os que se relacionam com aspectos tais como: as “Idas a casa”, “Fugas”; “Comportamentos na Instituição” e “Desconfianças”. Estes encontros temáticos decorreram de forma bastante informal, havendo espaço e tempo para que todos fossem falando do tema de forma espontânea e o mais participada possível. No início de cada sessão houve um momento de relaxamento, com música apropriada e no fim partilhámos um chá e um pequeno lanche. E nesta sucessão de encontros temáticos o grupo irá continuar a encontrar-se.

Activar a Participação

O grupo de auto-ajuda baseia-se no conceito que ajudando-nos a nós próprios, também podemos ajudar os outros.

Se quiser fazer parte deste Grupo contacte o GAFE.

GAFE
Casa de Saúde do Bom Jesus
Rua Dr. António Alves Palha
4710-200 Braga
Telefone: 253 203 000
Fax: 253 203 009
E-mail: cshjesus@hospitalar-scj.pt

Grupo de auto-ajuda de familiares e amigos de doentes com esquizofrenia

"Os sintomas da esquizofrenia são sinais de grave risco para a saúde, não devendo ser tomados por perturbações banais de adaptação ao "stress" do dia-a-dia."

S. Charles Schultz, M.D.

Entidades parceiras

ETA
ED.DES

Financiamento

JANSSEN-CILAG FARMACÉUTICA, Lda

Apoio

JANSSEN-CILAG FARMACÉUTICA, Lda

Financiado pelo Ministério da Saúde

O que se conseguiu com a micro-acção

Através deste grupo de auto-ajuda conseguiu-se promover o exercício dos direitos de expressão e de reunião de um conjunto de pessoas que, possuindo um problema comum, se sentiam isoladas, incompreendidas e sem capacidade para fazer ouvir a sua voz e para partilharem as suas preocupações. A vertente informativa dos encontros capacitou estas pessoas para o exercício da *participação activa*, quer no processo de reabilitação dos seus familiares, colaboração no processo terapêutico, quer no processo de auto-consciencialização e de resolução de conflitos. Estando mais informadas poderão mais facilmente exercer os seus direitos e deveres de cidadania.

O G.A.F.E. permitiu ainda conhecer e divulgar as necessidades, exigências e interesses desta população, com vista à mudança, quer ao nível da atitude individual perante o problema, quer ao nível das relações com as instituições de saúde direccionadas para o tratamento de doenças mentais.



O que fica para o futuro

Uma experiência de mobilização e de participação de pessoas com interesses comuns que se traduziu em algo concreto: o G.A.F.E., um grupo de auto-ajuda que, tudo indica, terá continuidade na medida em que os seus elementos e as instituições que actuaram ao nível do suporte técnico necessário reconhecem a sua importância e pretendem inculcar-lhe um carácter permanente. Pretendendo-se igualmente alargar o grupo a familiares de doentes com esquizofrenia de outras instituições de saúde, assim como, promover, o mais possível, a autonomia e auto-organização do próprio grupo. Esta ideia poderá ser transferida para outros contextos institucionais ligados à área da saúde, não exclusivamente relacionados com doenças mentais ou com esquizofrenia. Como sabemos, existem muitas doenças que pelas suas especificidades se tornam dificilmente conhecidas e facilmente associadas a representações negativas e estigmatizantes o que dificulta a qualidade de vida não só dos doentes que as possuem mas também dos seus familiares.

Um grupo de auto-ajuda poderá ser sempre uma mais-valia, em qualquer área social – educação, emprego, etc., desde que se constitua como um espaço e um tempo em que os seus elementos partilhem objectivos e preocupações comuns e participem activamente na definição das estratégias para melhorarem as suas condições de vida.

Lições que retiramos

Esta experiência veio reafirmar o que referimos em capítulos anteriores e que se prende com o facto de que é necessário que exista um interesse comum, um problema ou objectivo com o qual todos os membros de um grupo se identifiquem para que a participação efectiva seja possível e traga mais valias para quem a põe em prática.

Aprendemos também com esta acção que apesar de não ser demasiadamente difícil mobilizar um grupo de pessoas para a participação em processos que lhes dizem respeito é, no entanto, bastante difícil conseguir a autonomia desses grupos. Apesar do grupo de auto-ajuda ter já adquirido uma certa consolidação em termos de consciência e identidade grupal, a maior parte das participantes não estavam habituadas a participar, apesar de pertencerem já à ASAF. Como sabemos, a nossa sociedade não é auto-gestionária, não possui tendência para se auto-organizar. Esta questão cultural reflecte-se na forma como as pessoas participam muitas vezes de forma passiva e com um certo grau de conformismo. Neste sentido torna-se muito difícil falar, para já, que este grupo de auto-

Activar a Participação

ajuda atingiu o patamar da *participação global*. Mais uma vez temos de realçar o facto dos processos de auto-responsabilização e de decisão colectiva serem lentos e onerosos. Por este motivo constata-se a necessidade que este grupo terá em continuar a ter uma referência institucional para a continuação no tempo, destes encontros. A Casa de Saúde do Bom Jesus torna-se assim uma referência fundamental, não só porque é lá que estão os seus familiares, internados ou em tratamento, é lá que vão visitá-los e é lá que têm um espaço físico à disposição para a realização dos encontros.

“Nós e o nosso bairro”

A ideia

A micro-acção “Nós e o nosso Bairro” foi desenvolvida por seis instituições pertencentes ao Observatório de Braga, de áreas de intervenção diversificadas, tais como: apoio à terceira idade, juventude, apoio social à comunidade e desenvolvimento local. Essas instituições são: o Lar N.ª Sra. do Sameiro; o Instituto Português da Juventude; a Câmara Municipal de Braga; a Associação Olho Vivo; a Associação Famílias e a Cruz Vermelha Portuguesa (Delegação de Braga). Este grupo uniu esforços no sentido de constituir uma parceria no desenvolvimento de um projecto comum que promovesse a *participação activa* de uma população em situação de vulnerabilidade social, num processo em que os mesmos são agentes nas decisões de mudança da sua própria condição.

O Bairro das Enguardas, em Braga, é um local sobre o qual recai todo um conjunto de problemas de ordem económica, social e cultural, o que nos levou a pensar na necessidade de promover a participação da população que ali reside de forma a identificarmos as necessidades sentidas por essas pessoas com vista à identificação de estratégias concertadas para ultrapassar esses problemas. Uma via possível que poderá ajudar a encontrar respostas adequadas poderá passar pela constituição de uma Associação de Moradores ou de outra forma de organização colectiva que os residentes do bairro entendam necessária. Neste sentido, optamos por desenvolver uma experiência para activar



a participação dos residentes do Bairro das Enguardas, promovendo a melhoria das suas competências pessoais e sociais, contribuindo assim para o *empowerment* dessa população. Esta experiência teve como objectivos específicos a elaboração de um diagnóstico participativo das necessidades e problemas, a promoção de acções de sensibilização e informação sobre problemáticas identificadas no bairro e a sensibilização para a necessidade de criar-se uma associação de moradores.

Como se desenvolveu a acção

Numa primeira fase identificamos as potencialidades existentes, nomeadamente os projectos e entidades com intervenção no Bairro, bem como estudos e diagnósticos elaborados, de modo a evitar uma sobreposição de acções e projectos sociais.

Neste contexto, realizámos uma sessão de trabalho com as educadoras e crianças do ATL da Associação Famílias, implantada no Bairro, o qual permitiu o conhecimento da intervenção desta entidade e o primeiro levantamento dos problemas e necessidades existentes. De seguida, procedemos à planificação de uma actividade com as crianças do ATL, de forma a obtermos os testemunhos e a participação das mesmas nesta acção.

A primeira acção, propriamente dita, consistiu na realização de um *peddy-paper* com as crianças que frequentam o ATL das Enguardas (Associação Famílias). Com o desenvolvimento desta acção pretendíamos que as crianças identificassem os factores positivos e negativos do bairro social das Enguardas. As crianças foram convidadas a dar um passeio pelo Bairro e ao mesmo tempo assinalaram numa folha de papel, quais as características que consideravam positivas e negativas. O desenrolar da acção foi sempre acompanhado de perto pelo grupo de trabalho que registou tudo em suporte de vídeo e fotografia.

Depois de realizada a visita ao Bairro, as crianças regressaram ao ATL acompanhadas pelo grupo de trabalho e as educadoras. No ATL as crianças realizaram desenhos onde descreviam as “coisas boas e más” que segundo elas afectam o dia-a-dia no bairro.

No final, estes pequenos actores, explicaram ao grupo de trabalho o conteúdo dos desenhos e apontaram algumas soluções para ultrapassar os problemas que afectam o bairro.

O objectivo da realização desta acção centrou-se na percepção das crianças relativamente ao bairro e aos seus problemas, isto no intuito de, posteriormente, confrontar os adultos com a “visão” das crianças em relação ao Bairro, na tentativa de os elucidar para a importância de se unirem para em conjunto estudarem e implementarem estratégias que promovam o bem-estar colectivo.

Activar a Participação

Esta acção resultou na recolha de material de apoio à realização da segunda acção, nomeadamente: filme de vídeo, material fotográfico e desenhos realizados pelas crianças.

Após a realização do *peddy-paper* partimos para a organização de uma sessão de trabalho com, os moradores do bairro, aproveitando esse momento para expor os trabalhos realizados pelas crianças. Através do registo escrito e dos testemunhos explicitados em desenhos, fotografias e no filme de vídeo do *peddy paper*, foi possível criar e reforçar fluxos informativos importantes na mobilização da comunidade do Bairro.

Esta actividade teve como finalidades a consciencialização e o reconhecimento pelos moradores dos problemas sociais existentes no Bairro e a identificação de outros problemas e propostas de solução para os mesmos.

Os moradores visitaram a exposição dos trabalhos elaborados pelas crianças que frequentam o ATL., que se realizou no *Sporting Club Leões das Enguardas* – associação desportiva implantada no Bairro.

Na sessão de trabalho com os moradores, procedemos, também, ao visionamento, e comentário, do filme de vídeo realizado no *peddy-paper*; o que impulsionou um fórum de discussão sobre as problemáticas do Bairro e do qual resultou a identificação de um conjunto de problemas, que vão desde as questões de falta de higiene geral no bairro (lixo, etc) até a questões como a falta de passadeiras para peões, falta de tratamento e manutenção dos espaços verdes, etc.

Os moradores que participaram neste encontro apresentaram propostas para a resolução dos problemas identificados e assinalaram a criação de *condomínios* como uma boa prática, já existente em determinados prédios, e que resulta, em alguns casos, da organização informal dos moradores, de modo a zelarem pelo bom funcionamento dos prédios. Consideraram também fundamental o compromisso de todos na resolução dos problemas.

Tendo em conta que uma das estratégias do *grupo de trabalho* para a resolução dos problemas passaria pela constituição de uma Associação de Moradores, convidou-se o presidente de uma Associação de Moradores de outro bairro, do Distrito de Braga, para que servisse de exemplo, e de testemunho da experiência e dos resultados alcançados com a criação dessa Associação. Esta intervenção despertou bastante interesse nos presentes, e no final da sessão formou-se um pequeno grupo de pessoas motivadas e determinadas a criar uma Associação de Moradores no Bairro das Enguardas.

Após este primeiro encontro com os Moradores do Bairro, e uma vez que nele se identificou um grupo de pessoas interessadas em formar a Associação, procedemos a um segundo encontro, desta



vez apenas com esse grupo mais restrito de pessoas. Esta reunião, de carácter mais operativo, decorreu dos resultados obtidos com a sessão anterior e teve como principal objectivo a análise das potencialidades e dos constrangimentos inerentes à criação de uma Associação de Moradores no Bairro das Enguardas. Nesta reunião contámos mais uma vez com a presença do presidente de uma Associação de Moradores de outro bairro. Após a análise de informação sobre os aspectos burocráticos necessários para a criação da Associação e a reflexão conjunta sobre as potencialidades para a sua concretização, os moradores, presentes na sessão, consideraram fundamental convidar outros habitantes do Bairro para aderirem a esta iniciativa, com o objectivo de promover o envolvimento do maior numero possível de pessoas, na resolução dos problemas.



O que se conseguiu com a micro-acção

A micro-acção permitiu o conhecimento das necessidades e potencialidades da população do Bairro, segundo diferentes olhares – institucional e dos próprios actores - sendo fundamental os recursos formais e informais activados na tomada de decisões sobre o desenvolvimento da mesma.

Activar a Participação

Como principal mais valia desta experiência salientamos a tomada de consciência por parte de alguns moradores do bairro, através da participação de todos, da necessidade de se organizarem formalmente em *prol* da melhoria da sua vivência quotidiana em comunidade, com o intuito de encontrarem formas de solucionar os seus problemas, ficando assim dados os primeiros passos no sentido da constituição de uma futura associação de moradores.

O que fica para o futuro

Para o futuro fica uma experiência de participação que conduziu à construção de um diagnóstico de necessidades efectuado de forma participada, representando as percepções quer das crianças quer dos adultos que frequentam, ou vivem, no Bairro das Enguardas. Este diagnóstico poderá ser muito útil na definição de estratégias concertadas para resolução dos problemas existentes, na medida em que não se trata de um levantamento realizado por técnicos ou outros actores que estão “fora” do bairro mas sim de um levantamento feito na “primeira voz”, através da participação das pessoas que vivem, de facto, esses problemas.

Fica também para o futuro um pequeno grupo de pessoas motivadas para levar avante a ideia de criação de uma Associação de Moradores no Bairro, condição fundamental para que a participação e a mudança comece a germinar naquele local.

Onde aplicar esta ideia?

Esta ideia poderá ser transferida para outros bairros nos quais não exista ainda qualquer forma de organização dos moradores, no sentido de zelarem pelos bens comuns, tendo, contudo, de se adaptar o processo participativo às especificidades dos contextos.

Lições que retiramos

Uma vez que esta micro-acção incidiu sobre o Bairro das Enguardas, relativamente ao qual nenhuma das instituições do Observatório de Braga desenvolvia na altura qualquer projecto, podemos identificar este facto como um entrave que se reflectiu ao longo da experiência e que originou, em primeiro lugar, um desconhecimento quase total da área de intervenção, da população aí residente e das problemáticas inerentes. Por este motivo as entidades parceiras despenderam muito do seu tempo em todos os itens do processo (análise, contactos, planeamento e execução). Apesar da divisão de



tarefas entre todos os parceiros, o tempo despendido foi substancial, o que por um lado atrasou o processo, mas, por outro, permitiu obter um certo conhecimento, específico e actual, da dinâmica existente no Bairro Social das Enguardas.

Outra consequência desse afastamento relativo prende-se com o facto de que a ideia de criação de uma associação surgiu no grupo de trabalho, partindo-se do pressuposto, mais ou menos óbvio, que seria, de facto, uma mais valia para os moradores dessa espaço. Apesar do diagnóstico participativo realizado, pelos residentes do bairro, ter confirmado a importância de tal iniciativa a verdade é que o processo de constituição de uma associação é relativamente complexo, exige tempo e determinação. Ou seja, a demora ao nível da auto-organização dos moradores pode ser interpretada à luz da existência de outras prioridades. Apesar de considerarem importante a existência de uma Associação de Moradores, tudo indica que, no imediato, outras necessidades mais prementes poderão sobrepor-se, pelo que terá de haver algum suporte institucional para impulsionar e apoiar a constituição da referida Associação.

“Traçar caminhos”

A ideia

“Traçar Caminhos” é o nome escolhido por um conjunto de jovens que respondeu afirmativamente ao nosso convite para participar numa micro-acção de carácter experimental, que pretendeu contribuir para a reflexão sobre os seus projectos de vida. São jovens que residem no Bairro da Atougua, em Guimarães, onde se verifica uma elevada taxa de insucesso escolar e de abandono precoce da escola. Este problema levou-nos a identificar a necessidade de activar a participação de alguns jovens do Bairro de forma a promover espaços de reflexão e debate sobre a importância da escola e contribuir para a tomada de consciência do problema e das estratégias possíveis para a sua resolução.

Uma vez que os projectos de vida dos jovens dependem de vários factores, entre eles as condições existenciais em que vivem as suas famílias, a promoção da participação dos pais foi também um dos

Activar a Participação

objectivos que pretendemos alcançar com esta experiência. Nesse sentido, esta acção teve também como propósito:

- sensibilizar as famílias (pais e filhos) para a importância da escola (percepção do problema);
- dotar os pais de estratégias que lhes permitam acompanhar/ajudar no percurso escolar dos filhos;
- promover relações intra familiares de confiança e respeito mútuo;
- promover momentos de partilha de ideias entre os jovens e os pais, relativamente ao percurso de vida dos filhos;
- promover momentos de troca de experiências entre os jovens, relativamente aos seus percursos de vida;
- aumentar a auto-estima dos jovens, através de acções em que eles assumam o papel principal, participando ao nível da definição e concretização de estratégias que lhes permitam sair da situação de desfavorecimento em que vivem.

Esta micro-acção foi desenvolvida, de forma mais directa, por três elementos que integram o Observatório de Braga e que representam a instituição Fraterna.

Como se desenvolveu a acção

Através de um conjunto de actividades que se foram desenvolvendo no âmbito do projecto “Bússola” (que a instituição Fraterna já estava a desenvolver) conseguimos aproximar-nos facilmente dos jovens, para os mobilizar para esta acção, uma vez que todos eles frequentam o ATL existente nessa instituição.

A forma como se estabeleceu o primeiro contacto deu-se em contexto de grande informalidade, pois a equipa do projecto “aproveitou” a Festa de São João, que foi organizada pelos moradores do bairro, para sensibilizar os jovens para a importância de eles participarem nesta iniciativa. Assim, procedeu-se a um primeiro encontro no qual apresentamos a nossa ideia e os objectivos da mesma. Desta reunião resultou um grupo de sete jovens que manifestaram interesse em participar na acção, três raparigas e quatro rapazes, com idades compreendidas entre os catorze e os dezoito anos.

Após reunirmos com os jovens definimos, em grupo, que actividades iríamos desenvolver com vista à prossecução dos nossos objectivos. Para auscultar também os pais, e outros jovens do Bairro, definimos que a melhor forma de “chegar” até eles, nesta fase inicial, seria através da realização de entrevistas pouco estruturadas e de inquéritos por questionário, respectivamente. Foram os jovens



que decidiram o que perguntar, como e quando. Foram eles que construíram, recorrendo aos computadores do ATL do Bairro, o modelo de inquérito e o guião da entrevista que, eles próprios, aplicaram aos seus pais.

Com as entrevistas realizadas aos pais pretendemos promover o diálogo, entre estes e os filhos, ao nível da reflexão sobre as expectativas que uns e outros possuem relativamente ao percurso escolar e ao futuro profissional destes jovens. As entrevistas basearam-se em questões tais como:

- *Que profissão gostarias que eu tivesse?*
- *Se a minha escolha não fosse ao encontro daquilo que tu querias, como é que reagias?*
- *Como achas que foi o meu percurso escolar até agora?*
- *Achas que os resultados obtidos até agora vão dar para atingir aquilo que eu quero, ou que tu queres?*

As entrevistas foram feitas por cada jovem a um dos encarregados de educação à sua escolha, foram devidamente gravadas e, integralmente, transcritas.

A aplicação de inquéritos por questionário a outros jovens do bairro teve como principais objectivos:

- a tomada de consciência dos diferentes percursos escolares e profissionais que existem e as
- diferentes condições que conduzem a esses percursos;
- proporcionar aos jovens que aplicaram os inquéritos o contacto com outros jovens, com
- percursos escolares diferentes, contribuindo assim para a reflexão sobre expectativas, valores, projectos de vida e formas de pensar de outros jovens.

Cada jovem que participou na micro-acção aplicou o questionário a três jovens, à escolha, residentes no Bairro e com diferentes percursos escolares e profissionais. O questionário foi feito directamente aos inquiridos, possibilitando a apreensão da linguagem não verbal. O tratamento dos dados do inquérito foi partilhado entre as técnicas do projecto e o grupo de jovens, uma vez que existem procedimentos de análise de dados que implicam conhecimentos técnicos que estes jovens não possuem.

Através destas actividades os jovens participantes beneficiaram da obtenção de informação sobre a temática em análise, sobre a forma como os seus próprios pais encaram os seus percursos escolares e os seus projectos de vida alargando assim o conhecimento que possuem sobre o seu próprio bairro e os jovens que nele habitam.

Após a fase de auscultação participada dos actores do Bairro, directamente relacionados com a

Activar a Participação

problemática, o grupo de trabalho pretende, a curto prazo, promover encontros entre os jovens e os encarregados de educação para análise dos dados recolhidos, com o objectivo de potenciar a partilha e a disseminação da informação. Nestes encontros haverá oportunidade de:

- confrontar as informações obtidas através dos pais com as que se recolheram junto dos jovens;
- analisar (e comparar) as expectativas que os jovens possuem relativamente aos seus futuros e
- as expectativas que os pais possuem relativamente ao futuro dos seus filhos.

Estes momentos de reflexão pela informação contribuirão para o *empowerment* dos habitantes do bairro, na medida em que sairão mais fortalecidos, porque mais esclarecidos.

Está ainda planeada uma sessão final, para a qual serão convidados alguns jovens do bairro, com percursos escolares bem sucedidos, que, através do seu testemunho, contribuirão para a sensibilização relativamente à problemática em questão e para a análise das estratégias e dos recursos existentes para alcançar os níveis de realização pessoal e social desejáveis.





O que se conseguiu com a micro-acção

Com esta pequena experiência conseguimos promover o contacto entre os jovens do bairro, através das metodologias da participação, sobretudo ao nível da partilha de preocupações e de planos para o futuro.

O contacto com os pais, através da entrevista, constituiu um momento muito importante, sobretudo num contexto em que não é habito este tipo de diálogo entre pais e filhos, especificamente sobre o tema da escola e do futuro. Prova disso é a surpresa manifestada por alguns jovens relativamente à opinião dos próprios pais.

A auto-estima deste grupo de jovens tem vindo a aumentar, um indicador disso é o facto do grupo de jovens que participaram na micro-acção “Traçar Caminhos” ter participado activamente num projecto de intercâmbio com o Instituto Português da Juventude.

Conseguimos que os jovens envolvidos neste processo participativo actuassem como actores principais, ao nível da reflexão e delineamento dos seus percursos escolares e profissionais. Através da participação activa cada um reconheceu a importância da sua acção ao nível da árdua tarefa de “Traçar Caminhos” para um futuro melhor.

O que fica para o futuro

Para além da experiência de participação, muito importante para os jovens porque os envolveu totalmente, de forma intensa e participada, fica um conjunto de instrumentos e de informações, resultantes das entrevistas e dos inquéritos realizados, que são um recurso fundamental para futuras estratégias de actuação relacionadas com o percurso escolar e com as condições de vida dos jovens do Bairro e das suas famílias.

Esta ideia poderá ser aplicada noutros contextos em que o abandono e/ou insucesso escolar seja significativo, sendo também muito importante envolver alguns actores da escola, professores e funcionários, por exemplo, nos processos de participação que se desenvolvem com os jovens e com os respectivos encarregados de educação.

Lições que retiramos

A grande lição resultante desta micro-acção prende-se com o facto de que é possível promover a participação e motivar, neste caso os jovens, para reflectirem e decidirem sobre aspectos fundamentais para as suas vidas. Outra lição que retiramos desta micro-acção refere-se à importância do trabalho

em parceria, e do apoio interinstitucional no desenvolvimento dos processos participativos. Uma vez que esta micro-acção foi desenvolvida por uma única instituição, pertencente ao observatório, que já desenvolvia um projecto com estes jovens, surgiram alguns entraves numa fase intermédia de desenvolvimento da acção, na medida em que, alguns problemas, não foram superados com a rapidez e eficiência desejada. Um factor determinante foi, claramente, o menor volume de recursos técnicos e institucionais. No entanto, por contrapartida, o facto de ser apenas uma instituição envolvida permite que as mais valias alcançadas com o Projecto sejam mais rapidamente incorporadas na instituição.

2.2. Observatório do Porto

O Observatório do Porto⁵⁵ constituiu-se inicialmente por dezasseis instituições, sendo que na fase de implementação das micro-acções contamos com a presença de quinze instituições que, de facto, têm participado activamente na implementação do projecto. O grupo dividiu-se em dois sub-grupos principais⁵⁶, dando assim origem ao desenvolvimento de duas micro-acções: “+ CIDADÃO” e “REI’S – Redes de Encontros Intergeracionais”.

“+ Cidadão”

A ideia

A ideia de cidadania só fará sentido para quem a sentir de facto, para quem a viver. Ser cidadão é muito mais do que uma condição que implica direitos e obrigações. Ser cidadão é ter capacidade, e meios, para exercer a “sua” cidadania. O trabalho com públicos desfavorecidos tem revelado a enorme dificuldade que as pessoas que vivem em situações de pobreza ou exclusão social sentem, diariamente, ao nível não só do cumprimento das suas obrigações, mas também do usufruto dos seus direitos.

⁵⁵. Ver quadro de instituições pertencentes ao Observatório do Porto em anexo.

⁵⁶. Um terceiro conjunto de parceiros pertencentes ao Observatório do Porto acompanhou a implementação do conselho Consultivo do Centro Social e Paroquial Nossa Senhora da Vitória, experiência de participação que se encontra apresentada no capítulo “outros exemplos de participação a nível nacional e europeu”.



A conjugação de factores de ordem social, económica e cultural fazem das pessoas pobres e excluídas um grupo excessivamente afectado pela discriminação e pelo mau nível do atendimento nos serviços a que recorrem assiduamente. São muitas as manifestações de insatisfação relativamente a situações que vão desde a informação insuficiente e indevidamente prestada, até à discriminação que sentem na forma como são recebidos e à falta de respeito de que se dizem, muitas vezes, vítimas.

Perante a evidência do sentimento de injustiça que este grupo de pessoas manifesta, pensámos que seria importante criar momentos e espaços de reflexão sobre este assunto, de forma a permitir a identificação das causas do “mau atendimento” nos serviços, assim como assinalar possíveis formas de minimizar esse problema. Porque não basta falarmos sobre as dificuldades para que elas deixem de existir, tornou-se imprescindível elaborar um plano de acção que, através da participação de todos, permitisse experimentar, numa instituição em particular, algumas práticas que contribuam para melhorar o atendimento aos utentes.

Neste contexto surgiu a micro-acção “+ cidadão” com a qual pretendemos fomentar a participação, quer dos utentes dos serviços quer dos funcionários/técnicos que praticam atendimento, ao nível da elaboração de diagnósticos participativos, da realização de sessões de sensibilização e informação, dirigidas a funcionários e voluntários, assim como ao nível da elaboração de materiais de informação e sensibilização que contribuam, de alguma forma, para o aumento da qualidade no atendimento e, conseqüentemente, para a satisfação quer dos utentes quer dos funcionários que o exercem.

A micro-acção foi desenvolvida por iniciativa de seis instituições pertencentes ao Observatório do Porto, de áreas de intervenção diversificadas tais como a Saúde, a Segurança Social, IPSS´s e Juntas de Freguesia. Essas instituições são: AMI Porta Amiga-Porto; Centro de Saúde da Carvalhosa e Foz do Douro; Centro Distrital da Segurança Social do Porto; Fundação para o Desenvolvimento da Zona Histórica do Porto; ADILO - Junta de Freguesia de Lordelo do Ouro e Santa Casa da Misericórdia de Vila Nova de Gaia.

Como se desenvolveu a acção

A ideia surgiu, os elementos do grupo de trabalho reuniram e definiram o primeiro, e imprescindível, passo para a participação das pessoas, que foi convidá-las a participar! Claro que estas “pessoas” teriam de ser cidadãos que recorrem aos serviços de atendimento ao público, com alguma frequência, e também os funcionários (técnicos ou voluntários) desses serviços.

Activar a Participação

Sendo a AMI- Porta Amiga do Porto, um dos parceiros constituintes do Observatório do Porto deste projecto, decidiu-se desenvolver a experiência de participação nessa instituição, quer porque nela se torna facilmente contactável um conjunto vasto e diversificado de utentes de vários serviços, que vivem em situação de pobreza e exclusão social, quer porque a experiência de trabalho aí desenvolvida contribuiu para a sinalização da necessidade de se *“fazer alguma coisa”* a este nível.

A primeira actividade propriamente dita foi a elaboração de um diagnóstico participativo com os utentes da Porta Amiga do Porto. Um dos recursos que possuíamos, à partida, para chegar até aos utentes era o grupo de auto-ajuda da AMI - Porta Amiga do Porto, que já existia e que serviu de meio para apresentarmos a ideia subjacente à micro-acção e questionarmos quem estaria interessado em participar. Assim, conseguimos a adesão de um grupo de utentes, que se disponibilizaram para se encontrarem connosco para a construção do diagnóstico participativo.

Uma das preocupações principais consistiu em tornar o encontro de realização do diagnóstico participativo com os utentes o mais informal possível, para que a participação se revestisse de um grande grau de espontaneidade. No entanto, todo o tipo de encontro tem de ser minimamente organizado pelo que adaptámos a sala, em termos de disposição das cadeira e das mesas, em círculo, levámos para essa reunião um conjunto de questões que nos pareciam fundamentais para servirem de “mote” à participação dos utentes e também algumas técnicas de animação de grupos que promoveram o envolvimento das pessoas de uma forma bastante agradável e descontraída. Iniciamos a reunião utilizando a Técnica do Novelo – esta técnica permitiu fazer as apresentações, uns aos outros, e consiste em atirar um novelo de lã a outra pessoa, para que ela dê a conhecer o seu nome e fale um pouco de si, atirando, de seguida, o novelo a outra pessoa, continuando a segurar o fio de lã, e assim sucessivamente. Uma vez que os participantes estavam sentados em círculo formou-se uma teia de fios no centro que, simbolicamente, representa a união de todos e a identificação com um problema comum. Feitas as apresentações accionamos a técnica de Nuvem de ideias – o objectivo foi questionar os participantes sobre alguns temas relacionados com a qualidade do atendimento nos serviços. As pessoas escreviam num papel as respostas correspondentes que depois eram afixadas na parede para análise em conjunto. Nestes termos fomos conseguindo as opiniões sobre os seguintes temas:

- motivos do mau atendimento;
- motivos do bom atendimento;
- o que sentem quando são mal atendidos;



- o que sentem quando são bem atendidos;
- como reagem/o que fazem quando são mal atendidos;
- como reagem/o que fazem quando são bem atendidos;
- sugestões para quem atende (funcionários);
- sugestões para quem é atendido (utentes);
- a opinião sobre a reclamação (no livro).

Após o levantamento das opiniões sobre as questões atrás referidas passamos à Apresentação de Papéis-*Role-Playing*, o que deu origem ao improviso de três situações, nas quais uma pessoa assumiu o papel de utente e outra o de funcionário (técnico) de atendimento. Com esta vertente “teatral” os participantes retrataram o que consideram ser o bom e o mau atendimento, reforçando os aspectos intrínsecos quer o comportamento dos funcionários quer ao dos utentes.

De forma a terminarmos o encontro com um momento agradável de convívio promovemos um lanche para todos os participantes e perpetuámos os principais momentos através de registo fotográfico. Após a realização do diagnóstico com os utentes partimos para a elaboração de um diagnóstico participativo com os funcionários/técnicos que fazem atendimento ao público, em várias instituições. O facto do grupo de trabalho desta micro-acção ser constituído por instituições diversificadas facilitou bastante o contacto com pessoas que fazem “atendimento ao público” nos seus contextos de trabalho. Assim, cada elemento do grupo contactou um ou dois colegas da sua instituição que exercem essa função e convidou-os a estarem presentes para a realização do diagnóstico participativo. De forma a alargar a oportunidade de participação a funcionários ou técnicos de outras instituições solicitou-se a todos os elementos pertencentes ao Observatório para “trazerem” alguém que, fazendo atendimento directo ao público, representasse, ao mesmo tempo, a sua organização. Neste encontro tivemos a presença de um grupo bastante heterogéneo, nomeadamente funcionários de recepção, técnicos sociais (sociólogos, psicólogos e assistentes sociais), vigilantes e voluntários de apoio social. Tal como se passou no diagnóstico realizado com os utentes tentámos ao máximo criar um ambiente de carácter informal e, ao mesmo tempo, transmitir a nossa ideia, os objectivos a que nos propunhamos com aquele encontro, de forma a conseguirmos a expressão voluntária das opiniões dos participantes. Também neste encontro preparámos minimamente a sala onde íamos receber as pessoas, dispondo as mesas em semi-círculo, colocando cartolinas na parede e providenciando uma ficha de identificação

Activar a Participação

de problemas e de sugestões para os ultrapassar, que seria entregue a cada um para preenchimento durante o encontro.

Numa fase inicial apresentámo-nos e falamos um pouco de nós e das instituições onde exercemos a nossa profissão. De seguida optamos por utilizar a mesma metodologia que usámos anteriormente no diagnóstico realizado com os utentes. Assim, questionámos os funcionários e técnicos sobre temas muito próximos dos que levámos para o diagnóstico com os utentes, de forma a conseguirmos, posteriormente, comparar as opiniões e sugestões em função das posições dos principais intervenientes do processo de atendimento.

Nestes termos, utilizamos igualmente a técnica da Nuvem de Ideias, mas optámos por ir fazendo o registo das ideias em cartolinas, à medida que elas iam surgindo. Com esta forma de dinamizar o grupo de participantes fomos conseguindo obter e registar as suas opiniões acerca dos seguintes temas:

- o que pensam que os utentes esperam do atendimento;
- motivos do mau atendimento;
- motivos do bom atendimento;
- como reagem perante uma contrariedade no atendimento;
- sugestões para quem atende;
- sugestões para quem é atendido.

Após a reflexão sobre os temas atrás referidos debateu-se, em grupo, as principais conclusões a que chegamos, havendo a oportunidade dos participantes irem relatando experiências que tinham vivido neste âmbito.

Terminado o momento de debate solicitamos aos participantes que preenchessem uma ficha de identificação de problemas e de sugestões para os ultrapassar. Com este instrumento conseguimos um conjunto de informação sistematizada, de carácter individual, que permitiu obter, por escrito, uma listagem dos principais problemas inerentes aos atendimento e as sugestões, dos funcionários e dos técnicos, para superar, ou minorar, esses obstáculos.

No final do encontro partilhamos um pequeno lanche que, tal como em todos os momentos de maior descontração, serviu para consolidar relações, continuar a reflectir sobre o assunto e reforçar a cumplicidade entre todos, o que constitui um factor fundamental em qualquer processo participativo.



Depois da fase de auscultação participada, dos principais intervenientes no processo de atendimento, começamos a reunir com o objectivo de definir estratégias para dar respostas às necessidades apontadas pelos utentes e funcionários. Estas reuniões não se realizaram com a participação dos utentes nem dos funcionários, mas sim com os elementos do grupo de trabalho de forma a fazermos a análise dos diagnósticos participativos realizados e definirmos possíveis “caminhos” para superar as necessidades identificadas, assim como “devolver” aos participantes as opiniões e sugestões recolhidas.

Uma das principais necessidades referidas, quer pelos utentes, quer pelos funcionários e técnicos, foi a necessidade de “mais informação e formação”. Nesse sentido emergiu a ideia de organizarmos sessões de sensibilização/informação sobre temas directamente relacionados com os problemas inerentes ao atendimento ao público, identificados nos diagnósticos.

Uma vez que optamos, pelas considerações anteriormente referidas, por experimentar este projecto na AMI - Porta Amiga do Porto, organizamos uma sequência de sessões de sensibilização que se dirigiram a funcionários, técnicos e voluntários dessa instituição. Estes encontros aconteceram com a participação activa de vários funcionários, permitindo a livre expressão de todos. Em função da especificidade das sessões tivemos a presença de técnicos especialistas nas respectivas áreas.

Nas sessões abordamos temas tais como a Saúde, nomeadamente doenças do foro psicológico; optamos por esta temática uma vez que alguns problemas ao nível do atendimento passam algumas vezes pela falta de informação relativamente às especificidades dos utentes. Assim, o esclarecimento sobre este tema foi vantajoso, quer para os funcionários que atendem pessoas com estes problemas, quer para os utentes, permitindo desconstruir estereótipos e representações existentes sobre algumas doenças. Outro tema abordado foi: “Boas Práticas no Atendimento”; esta sessão permitiu reflectir sobre um conjunto de questões de ordem prática relativas à forma adequada de agirmos perante os utentes.

Os assuntos abordados abrangeram sobretudo questões de ordem comportamental, relacional e comunicacional, incidindo também nas questões dos direitos e deveres inerentes a todos os cidadãos. Estão já planeadas as duas próximas sessões que serão sobre Segurança e Direito Público, respectivamente.

Depois de termos auscultados os utentes e os funcionários de atendimento e após as sessões de sensibilização e informação realizadas, pretendemos tornar a experiência válida também para outras

Activar a Participação

instituições e outros utentes que não estiveram directamente envolvidos nesta iniciativa. Para atingirmos esse objectivo divulgámos a “voz” dos cidadãos que participaram neste projecto através da distribuição de calendários de bolso e de cartazes, nos quais poderemos encontrar as principais sugestões – princípios fundamentais para o bom atendimento (quer dirigidos aos utentes, quer dirigidos aos técnicos e funcionários). A distribuição destes materiais será realizada com a participação directa dos utentes envolvidos e dos elementos do observatório do Porto, que levarão as suas mensagens a outros cidadãos, colegas de trabalho e instituições.



O que se conseguiu com a micro-acção

Com esta experiência criamos a oportunidade a alguns utentes da Porta Amiga – Porto, de participarem activamente ao nível da expressão das suas opiniões, preocupações e necessidades, no que diz respeito ao direito de serem bem atendidos nos serviços públicos e aos deveres que também possuem enquanto cidadãos que recorrem aos diferentes serviços.

Promovemos igualmente a participação de funcionários e técnicos (voluntários ou não) de diferentes instituições sociais, ao nível da expressão das suas opiniões, preocupações e necessidades relativamente à função que exercem no atendimento, e, igualmente, ao nível dos seus deveres e direitos enquanto cidadãos.



Fomentamos a participação interinstitucional, ao nível do trabalho em rede de um conjunto de parceiros de áreas de intervenção muito diversas, o que contribuiu para um certo nível de inovação na forma como se rentabilizaram alguns recursos locais. Sendo que a maioria destas instituições nunca tinham trabalhado em parceria anteriormente.

A Acção permitiu mobilizar praticamente “todos” os intervenientes no processo de atendimento na AMI-Porta Amiga do Porto – utentes, funcionários das várias áreas de intervenção: técnicos, voluntários e coordenadores de serviços, o que é uma condição fundamental para a boa concretização do processo de participação.

Promovemos acções de sensibilização/informação aos funcionários e voluntários da AMI - Porta Amiga do Porto, de forma a aumentar a qualidade do serviço que desempenham e conseqüentemente a satisfação pessoal da equipa de trabalho e dos seus utentes.

Para além da auscultação, conseguimos criar instrumentos de divulgação e de informação sobre os resultados da experiência, que serão úteis para outras instituições locais, de forma a sensibilizar para a questão da importância da qualidade no atendimento.

O que fica para o futuro

- Materiais de divulgação (cartazes e calendários) com a identificação das boas praticas que devem ser implementadas quer pelos funcionários e técnicos que fazem atendimento ao público quer pelos utentes que recorrem a esses serviços;
- O alargamento da rede de relações inter - institucionais;
- A planificação de novas sessões de sensibilização para os funcionários sobre temáticas que se relacionam com a qualidade no atendimento ao público e, inevitavelmente, com as questões da cidadania.

Esta ideia pode ser aplicada em instituições e empresas que possuem a vertente de atendimento directo ao público (publicas e privadas), sendo que a forma como se accionarão as experiências de participação terão de ser adaptadas às especificidades dessas instituições e dos respectivos públicos.

Lições que retiramos

Esta acção permitiu confirmar que é possível e imprescindível, promover a participação dos cidadãos ao nível da definição de planos de acção que visam a melhoria da sua qualidade de vida, enquanto

Activar a Participação

pessoas com direitos e obrigações. E, sobretudo, enquanto pessoas que sentem “na pele” os problemas e que por esse facto se tornam actores fundamentais ao nível da identificação de soluções para os mesmos.

REIS - Rede de Encontros Intergeracionais

A ideia

A forma como “vemos” os outros e o grau de conhecimento que possuímos sobre eles, condiciona, em muito, a forma como agimos e como nos relacionamos com essas pessoas. Apesar da população idosa representar uma grande parte da nossa sociedade e de ter propensão a crescer nos próximos anos, a verdade é que a maioria de “nós” ainda possui a tendência para tratar esses cidadãos como indiferenciados, ou seja, como se a idade avançada fosse condição suficiente para os caracterizar, em termos das suas (in)capacidades, gostos e necessidades.

De facto, continua a existir um conjunto de representações sociais sobre o idoso que conjugadas com as dificuldades sociais e económicas em que vive a maioria desta população, lançam essas pessoas para situações de exclusão, isolamento e discriminação social. Esta realidade deve levar-nos a pensar e a agir no sentido da mudança de atitudes face à terceira idade com vista à melhoria da qualidade desses cidadãos. Temos a consciência que a mudança ao nível das ideias é bastante difícil e que exige bastante tempo. Por esse facto, as crianças e os jovens são a nossa grande esperança. Para que tal aconteça torna-se muito importante a introdução desta problemática nas escolas do primeiro nível através de medidas inovadoras que conduzam a uma alteração qualitativa ao nível dos processos pedagógicos e educacionais. Ao mesmo tempo, é imprescindível sensibilizar as instituições de apoio à terceira idade para a importância da proximidade com a comunidade envolvente, nomeadamente, com as escolas, de forma a fomentar o contacto intergeracional. Estes propósitos serão possíveis se promovermos a participação de “todos”: idosos, crianças, técnicos, professores, pais, e por propagação, a comunidade em geral.



Assim surgiu a ideia de desenvolvermos uma experiência de participação com idosos e crianças, tentando envolver uma instituição de apoio à terceira idade e uma escola do primeiro ciclo. Com esta experiência de participação pretendemos criar alguma mudança ao nível das representações sociais (auto e hetero) sobre os idosos; promover a participação activa das crianças e dos idosos com vista à promoção da solidariedade intergeracional, contribuir para a diminuição do isolamento e da solidão da população idosa; contribuir para a (re)construção da identidade profissional das pessoas (técnicos sociais, auxiliares, professores, etc) que trabalham com população idosa e com crianças e promover o estabelecimento de redes de participação que perdurem no tempo, através de encontros e actividades periódicas, entre as instituições de ensino e lares de idosos, de forma a abrir a escola à comunidade idosa e levar esta a participar nas actividades da escola.

A micro-acção foi desenvolvida por iniciativa de seis instituições de áreas de intervenção diversificadas tais como: ensino básico, apoio à terceira idade, ensino superior, deficiência, etc. Essas instituições são: Escola EB1 de Costa Cabral (Agrupamento Vertical Eugénio de Andrade); Junta de freguesia de Campanhã, Junta Freguesia de Paranhos, Lar de Monte dos Burgos, Universidade Portucalense e APPC – Associação Portuguesa de Paralisia Cerebral.

Como se desenvolveu a acção

Após um conjunto de procedimentos de carácter preparatório para a acção, nomeadamente o estabelecimento de contactos com a escola e com o lar, assim como, com os encarregados de educação das crianças que colaboraram connosco nesta experiência e que tiveram de autorizar a sua participação, demos início ao processo de participação, que começou em contexto de sala de aula.

A professora solicitou aos alunos a realização de uma composição, antes mesmo de apresentar a ideia da micro-acção aos alunos, cujo tema foi “Pessoa idosa é...”. Com esta primeira actividade conseguimos averiguar sobre as representações sociais que cada criança possuía a propósito dos mais velhos. Cada uma das composições foi ilustrada com desenhos realizados pelas crianças. Da análise dos desenhos concluímos que existe ainda uma imagem bastante redutora da pessoa idosa, normalmente associada à fraca mobilidade, traduzida por desenhos de pessoas com bengalas, ajudadas por outras pessoas, uso de óculos, na cama, etc. Esta primeira actividade decorreu em simultâneo em outra turma que serviu de turma de comparação, tanto nesta fase inicial, como na fase final da micro-acção. A partir deste primeiro contacto com o tema, foram planeadas um conjunto

Activar a Participação

de actividades, que foram desenvolvidas, maioritariamente, às sextas-feiras e que implicariam a participação das pessoas idosas e das crianças, ora na escola, ora no lar.

O primeiro encontro entre idosos e crianças decorreu na escola. Os jovens alunos tomaram a iniciativa de elaborarem um cartão de boas vindas para oferecerem aos idosos que os iriam visitar nesse dia. O encontro decorreu com grande animação e dividiu-se em duas partes fundamentais. Numa primeira, procedemos a um conjunto de iniciativas de forma a promover o inter-conhecimento dos participantes, tendo depois prosseguido o encontro com a elaboração de sugestões para a construção do logótipo da acção. Antes, porém, foram convidados a organizarem-se em sub-grupos, duas pessoas idosas e três a quatro crianças, com o objectivo de estimular o diálogo e a comunicação, procedeu-se a um exercício chamado “O primeiro encontro”. Neste, cada participante entrevistou um colega do grupo, a propósito de várias questões, entre as quais salientamos:

- Qual é o seu objecto preferido?
- Para onde vai quando quer estar sozinho?
- Se não fosse “aquilo” que é o que gostaria de ser?

Para além de estimular o diálogo e a comunicação quisemos também promover o melhor conhecimento entre estes dois grupos de idades tão diferentes.

Nesse primeiro encontro, com as pessoas idosas e os mais novos, os participantes foram também desafiados a desenharem o logótipo que gostariam que representasse a micro-acção. Os desenhos foram realizados em grupo, em que cada um teve oportunidade de manifestar a sua ideia sobre o que melhor representaria o micro-projecto, criando-se assim uma dinâmica muito participada, resultando daqui vários desenhos que foram sujeitos a votação no encontro seguinte. Tal como veio a suceder nos encontros que se seguiram, os participantes foram “fazendo” o que queriam, juntos, de forma espontânea, verificando-se que a planificação geral por parte do grupo de trabalho (e que pretendia apenas servir de mote à participação) foi, na maioria das vezes, totalmente posta de lado. No encontro seguinte, tal como programado, procedeu-se à votação do logotipo. A forma de selecção foi participada uma vez que um representante de cada sub-grupo foi ao quadro assinalar o seu voto relativamente aos desenhos apresentados. O logotipo definitivo foi construído com base na conjugação das características de três dos desenhos mais votados. Neste segundo encontro o lanche foi partilhado entre todos, na sala de aulas. Este lanche representou mais um momento de convívio e de reforço dos laços entre os participantes, tendo sido as próprias crianças que decoraram a sala e organizaram



as mesas para o efeito. A seguir ao lanche, mais uma vez por iniciativa das crianças e dos próprios idosos, o tempo foi de conversa e de troca de afectos.

De forma a satisfazer as orientações curriculares do projecto educativo da escola parceira desta micro-acção as actividades desenvolvidas em algumas sessões foram realizadas tendo em consideração a área pedagógica do corrente ano lectivo, cuja finalidade passava por desenvolver competências na área da leitura e da poesia. Procuramos articular o conhecimento dos mais velhos com a necessidade de aprendizagem dos mais novos. Para o efeito, realizámos uma actividade que denominámos de “Poesias nos Joelhos do Tempo” e que consistiu em trabalhar, de forma original, a questão da poesia, através de interpretações de poemas que fazem parte do reportório de canções portuguesas. A reflexão sobre as poesias fez-se através de coreografias vivas, envolvendo quer as crianças quer as pessoas idosas, havendo também lugar à recriação dos próprios poemas através da representação teatral de alguns elementos do grupo de trabalho. A *participação* deu-se já no momento de escolha das poesias a serem trabalhadas nesse dia uma vez que foram as crianças, com a colaboração da professora, quem as seleccionou. A escolha recaiu sobre o Porto, com poemas de Rui Veloso e sobre o fado, através de poemas cantados de Amália Rodrigues. Desta forma, foram também ao encontro das preferências da maioria dos participantes de mais idade.

Após estas primeiras actividades desenvolvidas na escola foi a vez das crianças visitarem o lar de Monte dos Burgos. A importância desta visita prende-se com o convite feito pelos próprios idosos para comemorarem os aniversários de alguns deles e para conhecerem o espaço onde residem e onde desenvolvem as suas actividades.

“Um dia no Lar – comemorar os aniversariantes” consistiu, num primeiro momento, na visita guiada às instalações e às oficinas onde trabalha grande parte do grupo participante nesta micro-acção, o que permitiu um maior contacto com a realidade desta população e simultaneamente a oportunidade dos mais idosos transmitirem saberes e experiências às crianças. O ponto alto deu-se quando os mais pequenos tiveram a oportunidade de ver e aprender como se fazem molas de roupa, barcos de enfeitar, bonecas de trapos, tapetes, etc., onde os “mestres” foram os seus “colegas” mais velhos. Esta iniciativa foi, principalmente importante para valorizar as pessoas mais idosas, não só por serem elas a receber as crianças mas também por verem reconhecido, com entusiasmo, os seus saberes. Nesta visita ao lar as crianças participaram festejando os aniversários dos mais velhos com duas canções. A primeira canção foi escolhida pelas crianças e evocava a importância dos “amigos” e das “pessoas mais velhas”. Os amigos mais idosos cantaram também para as crianças, várias canções

Activar a Participação

tradicionais, tendo acontecido um momento muito importante – uma carta aberta – lida por um dos idosos que participou na micro-acção e na qual nos manifestavam a sua alegria e satisfação por estarem a participar nesta experiência. O encontro terminou com a partilha do lanche e ainda a oferta de um cartaz elaborado pelas crianças para os amigos idosos da micro-acção. Neste cartaz as crianças colaram as suas fotos e dedicaram uma mensagem aos seus mais recentes amigos, que ficou exposto no lar.

Para avaliar a evolução da acção procedemos à aplicação de inquéritos às crianças e às pessoas idosas, com o objectivo de averiguarmos sobre a mudança, ou não, de representação, sobre questões relativas aos estereótipos da pessoa idosa e dos jovens/adolescentes assim como as auto-representações que possuem.

O encontro intergeracional que se seguiu correspondeu à comemoração da festa de São Martinho. Desta vez foram as crianças que voltaram ao lar. Num contexto de grande convívio e alegria, os idosos fizeram uma representação teatral da lenda de São Martinho, cantaram juntamente com as crianças várias canções de improviso e a festa seguiu ao ritmo deles, com bastante entusiasmo, boa disposição e castanhas assadas.

De forma a estimular criativamente a fantasia e tomar consciência de alguns conceitos, nomeadamente o de velhice, pediu-se às crianças, em contexto de sala de aula, para desenharem palavras, ou seja, para desenharem o significado de palavras tais como: solidão, sabedoria, medo, felicidade, amor, velhice, ao mesmo tempo que transmitiam as representações e aprendiam as figuras geográficas. Este exercício permitiu, mais uma vez, interpretar o que sentem e o que pensam as crianças sobre a terceira idade e a velhice, assim como sobre um conjunto de adjectivos relacionados com os relacionamentos inter-pessoais. Para além deste exercício voltámos a solicitar às crianças uma composição e desenhos sobre a mesma temática.

O próximo encontro realizou-se com a ida dos idosos à escola. Neste encontro falou-se um pouco de tudo, os idosos receberam *mobiles* com motivos natalícios feitos pelas crianças para oferecerem aos seus amigos menos jovens, os quais levaram para os seus quartos, no lar. Além disso os visitantes ficaram a conhecer a biblioteca e mediateca da escola. Proporcionamos alguns momentos de contacto com os computadores, uma vez que as crianças, voluntariamente, começaram a ensinar os seus amigos a “mexer” neles. Esta iniciativa teve um impacto tão positivo nos idosos que decidimos que um próximo encontro seria totalmente dedicado à *Internet* e à informática em geral.

Tal como combinado no encontro anterior procedemos à realização de uma nova visita à escola, por



parte dos idosos, desta vez para lhes dar a conhecer as inúmeras funções e vantagens das novas tecnologias de informação e de comunicação. As crianças ensinaram os idosos a mexer no computador e a fazer postais de Natal que imprimiram e levaram para as suas famílias, assim como a navegar na *net* em busca de poemas e de outros temas que interessavam aos amigos mais velhos ali presentes. A partir deste encontro decidimos que iríamos, no futuro, organizar uma acção a que chamaríamos de “Web –Todos juntos”.

Após esta sucessão de encontros o grupo de trabalho começou a preparar a festa dos Reis, que foi o culminar destes encontros e que envolveu de uma forma muito participada todos os intervenientes na micro-acção, os técnicos das instituições parceiras e os protagonistas principais - as crianças e os idosos.

A Festa dos Reis aconteceu num contexto neutro, não foi na escola nem no lar, mas sim num espaço onde havia palco e plateia. Assim, nesta festa assistimos, mais uma vez, à participação efectiva dos destinatários da nossa acção. As pessoas mais idosas abriram o encontro cantando, em coro, para as crianças e para as pessoas presentes. Um aspecto importante prende-se com o facto de termos alargado a entrada a todos os idosos do lar o que foi muito importante para eles, uma vez que a micro-acção foi experimentada apenas a partir da participação de dez pessoas idosas.

Após as cantigas dos idosos, que foram intercalados com poemas lidos por eles, as crianças foram para o palco cantar e coreografar canções relacionadas com a importância da amizade. Fez-se um intervalo para saborear o tradicional bolo rei.

Após o lanche assistimos à passagem do filme de vídeo resultante de todos os momentos que passamos juntos, das actividades, visitas e experiências que vivemos ao longo de dois meses e meio de contactos semanais. Todos adoramos rever esses momentos que ficam gravados também nas memórias, sobretudo, das crianças e das pessoas mais velhas que são de facto os Reis desta acção. Para terminar, procedemos à distribuição de prendas especiais, porque foram feitas por idosos do Lar de Monte dos Burgos, não só pelos dez que participaram directamente mas por todos os que trabalham nas oficinas da instituição. Assim, as meninas receberam, das mãos das senhoras mais velhas, umas bonequinhas de trapos feitas por elas e os meninos receberam cintos de couro trabalhados à mão e elaborados também pelos senhores idosos. Desta forma, alargamos a participação a todos os utentes do lar, ficando todos satisfeitos e com vontade de continuarem a trabalhar “juntos”: a escola e o lar, as crianças e os mais velhos.

Activar a Participação



O que conseguimos com a micro-acção

Com esta micro-acção conseguimos atingir os objectivos a que nos propúnhamos e que passavam pela participação activa das pessoas idosas, das crianças e das instituições envolvidas. Podemos afirmar que conseguimos clarificar conceitos e estereótipos sobre os idosos e a velhice assim como desconstruir as representações sociais sobre eles. A análise dos desenhos feitos pelas crianças da turma onde fizemos a experiência, comparada com a análise dos desenhos da turma de comparação, e a percepção imediata que foi feita através da observação directa, permite-nos concluir que alguma mudança já aconteceu, para melhor.

Desenvolvemos actividades cooperantes entre os diferentes participantes da micro-acção, havendo lugar a troca de saberes, nomeadamente ao nível das novas tecnologias e de ofícios em desuso, para além dos convívios em festa que proporcionaram o reforço dos laços que unem as crianças aos idosos e vice-versa.



Activar a Participação

Impulsionamos ainda o estabelecimento do trabalho em rede, entre actores institucionais tradicionalmente afastados - escola e o lar. E ao mesmo tempo proporcionamos o trabalho interdisciplinar, que foi uma mais valia em todo o processo de participação, pois nesta micro-acção conjugámos saberes e experiências de assistentes sociais, docentes universitários, professores do ensino básico, funcionários, etc.

Conseguimos sensibilizar as crianças para a importância do relacionamento com as pessoas mais velhas, fazê-las ver as mais valias, as aptidões e competências que essas pessoas “ainda” possuem, reforçando assim a apetência para comportamentos solidários e de participação. Por parte dos idosos passou a haver uma percepção da escola e do ensino para melhor, assim como uma imagem positiva das próprias crianças.

O que fica para o futuro

Apesar da Festa de Reis ter representado, de certa forma, o culminar de todo o processo de participação desenvolvido, o grupo de trabalho, sobretudo, os idosos e as crianças, o lar e a escola, pretendem continuar a planear e a desenvolver actividades. Nesse sentido, estão já planeadas algumas acções, tais como:

- A elaboração do auto-retrato pelas crianças e pelos idosos, através de desenhos, palavras, ou de outro recurso qualquer, sendo pedido novamente à turma de controlo este exercício para servir de comparação;
- Um conjunto de visitas dos idosos à escola para aprenderem informática, juntamente com as crianças na altura da aula de informática semanal, actividade que denominaram “REIS na NET”;
- A elaboração de um jornal do lar e da escola, conjunto. Esta ideia surgiu por parte dos idosos, a partir do momento que viram que a escola tinha um jornal;
- A comemoração do Dia Mundial da Criança - 1 de Junho - que se realizou no Lar de Monte dos Burgos.

Uma vez que houve já a manifestação por parte dos alunos, dos idosos e dos representantes do lar e da escola em continuar a activar a *Participação* entre eles, surgiu a ideia de planear uma reunião com os principais intervenientes da micro-acção de forma a questioná-los se estão interessados em eleger um representante dos idosos e um representante das crianças, para que esses dois intervenientes possam servir de elo para a organização de actividades futuras entre o lar e a escola. Este aspecto

Activar a Participação

será mais importante ainda na medida em que outros professores da escola e outras turmas, manifestaram já muita vontade em se juntar ao grupo que desenvolveu esta experiência. Também outros idosos do lar possuem o mesmo desejo.

Pretende-se construir um desdobrável e cartazes para dar a conhecer a micro-acção assim como realizar uma sessão de divulgação que será aberta a outras instituições e à comunidade em geral, de forma a disseminar a ideia e demonstrar os benefícios da participação activa e do trabalho em rede, apresentando assim os principais resultados da experiência.

Esta ideia poderá ser aplicada noutras escolas e lares de idosos, havendo uma grande vantagem em apostar nos infantários, uma vez que aí iremos, desde cedo, contribuir para um construção positiva da imagem das pessoas idosas e da própria velhice.

Lições que retiramos

Esta experiência permitiu comprovar que a participação efectiva é possível, que é possível comunicar e que é possível alterar a forma como pensamos e como agimos em relação às pessoas mais velhas e às instituições de apoio à terceira idade, assim como às escolas e às crianças.

Uma lição que retiramos desta micro-acção é que, de facto, é fundamental um “mote”, um incentivo, para impulsionar a participação e que é fundamental sabermos partilhar ideias, planos, sugestões, afectos e sorrisos.

2.3. Observatório de Coimbra

O Observatório de Coimbra⁵⁷ constituiu-se inicialmente por catorze instituições, sendo que na fase de implementação das micro-acções contámos com a presença efectiva de nove entidades que, de facto, têm participado activamente na implementação do projecto. Desenvolvemos, nessa cidade, uma experiência de participação com idosos a que denominamos “Activar Vozes e Saberes”⁵⁸.

⁵⁷. Ver quadro de instituições pertencentes ao Observatório de Coimbra em anexo.

⁵⁸. Na fase inicial de definição das acções o grupo dividiu-se em dois subgrupos de forma a desenvolverem duas micro-acções, uma com crianças e outra com idosos. A que diria respeito às crianças baseava-se na experimentação de metodologias de participação em Centros de Acolhimento Temporários de Menores, no entanto devido a um conjunto de constrangimentos (que surgem referidos no ultimo ponto deste capitulo) não conseguimos desenvolver essa acção em nenhum dos centros de acolhimento contactados.



“Activar vozes e saberes”

A ideia

Existem espaços onde as pessoas de mais idade passam os seus dias... as suas tardes, espaços alternativos às suas casas, espaços onde essas pessoas contactam com outras pessoas que vivem em situações semelhantes às suas. Um exemplo são os Centros de Dia, nos quais os idosos procuram não só satisfazer as suas necessidades básicas, ao nível da alimentação e saúde, mas também preencher as horas com algo que contribua para tornar os dias menos longos e mais agradáveis. Estar ocupado é o segredo para o bem-estar, sobretudo numa fase da vida em que o risco de isolamento e de solidão é maior: porque se abandonou a profissão e com ela um conjunto de redes de relacionamentos inter-pessoais, porque os filhos estão criados e “seguiram as suas vidas”, porque as reformas não permitem grandes “vôos”, porque a saúde também já “não ajuda”, enfim, uma infinidade de aspectos que limitam, de facto, a acção das pessoas menos jovens. No entanto, apesar destes obstáculos o maior erro que se poderá cometer é considerar as pessoas idosas passivas, inactivas ou incapazes de agirem e decidirem sobre o que é importante nas suas vidas.

Sempre que entramos num Centro Dia ou num Lar de Idosos, sentimos um vazio enorme, sentimos que aquele espaço não tem “alma” e questionámo-nos sobre “quem?” ou “como?” se poderá dar vida a aquele lugar. A resposta parece-nos simples: quem poderá dar vida, e movimento, a esses espaços são as pessoas que ali permanecem, que o usam, que o frequentam. Como poderá isso acontecer? Através da participação activa de todos: idosos, funcionários, técnicos e dirigentes. Sendo também fundamental a cumplicidade com o meio envolvente, com a comunidade onde essas instituições se inserem. Para que isso aconteça é, no entanto, necessário mudar práticas, métodos e atitudes. É urgente, antes de mais, tentar que as acções vocacionadas para a terceira idade sejam programadas e desenvolvidas não para os idosos mas com eles, dando-lhes voz activa e oportunidade de actuarem ao nível das decisões que lhes dizem respeito.

Com base nestes pressupostos nasceu a ideia de promover a participação activa de idosos frequentadores dos centros de dia, partindo-se da construção de um diagnóstico participativo das necessidades, sendo igualmente objectivo desta micro-acção envolver técnicos e dirigentes destes centros de dia, de forma a promover a inclusão das metodologias da participação no dia-a-dia das instituições, assim

Activar a Participação

como promover a participação inter-institucional ao nível da concretização das acções solicitadas pelos idosos e da procura de respostas para as necessidades que apontaram.

A micro-acção foi desenvolvida por iniciativa de oito instituições pertencentes ao Observatório de Coimbra, de áreas de intervenção diversificadas tais como a saúde, a deficiência, centro de estudos sociais e apoio à comunidade. Essas instituições foram: ACAPO; ARCIL, Câmara Municipal – Rede social e Departamento de Acção Social; Cáritas Diocesana de Coimbra - Centro Comunitário S. José; Centro de Assistência Paroquial de Santa Cruz; Centro de Estudos Sociais Universidade de Coimbra; Centro de Saúde S. Martinho do Bispo e Fundação AMI – Porta Amiga de Coimbra.

Como se desenvolveu a acção

Partindo do pressuposto de que pretendíamos activar a participação dos idosos tivemos de fazer opções em termos de quem iríamos convidar a participar connosco nesta acção. Quando se trata de “optar” temos de ter em consideração as especificidades do público-alvo e também os recursos existentes. Assim, sobretudo por questões de proximidade física entramos em contacto com as técnicas responsáveis de quatro centros de dia da Baixa de Coimbra: Centro de Dia Soleiras, Casa de Repouso de Coimbra, Centro de Dia Rainha Santa e Oficina do Idoso (ANAI). Posteriormente ao início da acção passamos a contar também com a participação activa de mais um centro de dia, cujos técnicos se identificaram com a ideia e se juntaram a nós. Essa instituição foi o Centro de Dia do Ateneu de Coimbra. Neste sentido o grupo de trabalho viu-se enriquecido pelo alargamento a mais cinco instituições, neste caso, de apoio à terceira idade, que se tornaram fundamentais para a concretização dos objectivos estabelecidos. O primeiro contacto com essas instituições foi no sentido de apresentar o nosso projecto e de questionar se estariam, ou não, interessados em participar connosco nesta iniciativa.

Após a certeza da existência de vontade por parte dos técnicos e dirigentes das instituições e dos recursos mínimos necessários, começámos a planear a primeira actividade que correspondeu à realização de quatro diagnósticos participativos elaborados com os idosos em cada um dos quatro centros de dia referidos.

A forma como nos aproximamos das pessoas idosas para as convidar para a nossa micro-acção fez-se através das técnicas dos respectivos centros de dia. A relação de proximidade entre eles contribuiu para a confiança na acção e para aumentar o interesse em participar, pelo que foi grande a adesão à nossa proposta.

Os encontros para realização dos diagnósticos participativos revestiram-se de um carácter bastante informal, o que facilitou a participação de todos. Para além das técnicas dos centros de dia estavam também presentes dois elementos do grupo de trabalho do projecto “Activar a Participação”. Na altura de preparação destes encontros surgiram três grandes questões, que nos pareciam adequadas para servirem de “mote” e desencadear a participação dos idosos ao nível do levantamento/identificação das suas necessidades e sugestões para as ultrapassar, que foram:

- a) Que oportunidades têm neste Centro de Dia para “mostrar” as vossas habilidades/competências?
- b) Quais as maiores necessidades que sentem (confrontar com expectativas que tinham quando vieram para o Centro de Dia)?
- c) Sugestões para melhorar o dia-a-dia das pessoas.

De forma a podermos comparar os resultados, partindo de níveis idênticos de informação, optámos por accionar a mesma metodologia nos quatro diagnósticos efectuados. Dessa forma, durante a realização dos diagnósticos participativos, que viriam a dar resposta às questões atrás anunciadas, accionamos um conjunto de técnicas de animação de grupo adaptadas (minimamente) a cada realidade, havendo sempre a preocupação em utilizar ferramentas pouco estruturadas e directivas uma vez que estas permitem recolher uma grande diversidade de informação e debatê-la com os participantes. Como sabemos, a informalidade na recolha da informação, assim como a focalização num tema, são factores que contribuem para uma participação mais activa e espontânea. Assim, as metodologias utilizadas foram:

- *Focus group* – de forma a fomentar a reflexão sobre as questões levantadas criou-se um espaço-tempo de troca de informações em grupo, através da focalização dos seus elementos nos assuntos e temas propostos;
- *Entrevistas não estruturadas* - que serviram para complementar a informação recolhida pelo *Focus group* através de conversas informais que permitem aceder com mais profundidade a algumas especificidades inerentes a esta população.

Os encontros dividiram-se assim em três grandes momentos. Iniciamos cada encontro dando a conhecer melhor o projecto, apresentámo-nos mutuamente e falámos um pouco de cada um de nós. Uma vez que os protagonistas do processo são as pessoas idosas tentámos estabelecer conversas

Activar a Participação

informais, através das quais conseguimos perceber um pouco da histórica de cada uma, o que as levou a integrar a valência de Centro de dia, como ocupam lá o seu tempo, etc. Através destas “conversas” fomos conseguindo obter respostas às questões anteriormente referidas de forma participada e partilhada. De seguida, fizemos o levantamento e registo das sugestões provenientes dos próprios idosos assim como a elaboração de uma listagem de actividades que eles gostariam de desenvolver. Seguiu-se a apresentação e discussão da listagem construída em grupo com o objectivo de uma possível complementaridade ou correcção dos tópicos debatidos.

Após a concretização dos quatro diagnósticos participativos procedemos à análise dos mesmos com vista à verificação das sugestões de actividades que os idosos gostariam de desenvolver e que traduzem as suas necessidades e os seus desejos. De um conjunto alargado de sugestões recolhemos aquelas que eram relativamente comuns aos quatro centros de dia e que foram:

- Organização, em conjunto, de festas que promovam o contacto entre os idosos dos diferentes centros de dia;
- Organização de um torneio de jogos tradicionais, inter-Centros de Dia;
- Construção da “manta da esperança” – que resultaria da união de pequenos retalhos nos quais apresentariam os testemunhos de vários idosos, dos centros de dia envolvidos. Estes retalhos serviriam não só como espaço de manifestação dos seus sentimentos como também espaços de revelação dos seus dotes e saberes;
- Elaboração de um jornal, com a colaboração dos diferentes centros de dia;
- Criação de um grupo coral que represente os idosos de Coimbra. Este coro contaria com a participação de idosos dos diferentes centros de dia envolvidos na acção sendo vontade de todos alargar, posteriormente, a outros idosos da cidade que queiram integrar esse coro.

Após a obtenção destes resultados fez-se uma análise dos recursos que existiam para concretizar as acções propostas e concluímos que seria possível, com o reforço do processo de participação em parceria. Nesse sentido accionámos um conjunto de procedimentos com vista ao envolvimento de outros actores sociais locais com vista à rentabilização de recursos e à proliferação da ideia que serve de pilar a todo o processo: a participação activa.

De forma a criarmos, em conjunto, a resposta a uma das vontades apontadas pelos idosos organizámos de forma participada o “Magusto de São Martinho”. Nesta festa as pessoas idosas participaram



muito activamente, na medida em que foram eles que definiram como queriam a “sua” festa e como queriam participar na mesma. Esta actividade resultou num forte envolvimento dos técnicos dos diferentes centros de dia, dos idosos e de outras instituições locais que colaboraram ao nível da disponibilização de vários recursos. Nesse dia, os idosos participaram ao nível da apresentação de pequenas peças de teatro, recitaram poemas e cantaram. Para além destas actividades desenvolvidas por eles, assistiram à representação da “Lenda de São Martinho”, por um grupo de estagiários do Ateneu de Coimbra. A tarde encheu-se de música, proporcionando momentos de dança e alegria, não faltando a castanha assada e a jeropiga.

A Festa de Reis foi outro evento que promoveu a participação dos idosos e o envolvimento de diversos parceiros locais. Mais do que uma festa onde se comeu, inevitavelmente, o tradicional Bolo Rei, os idosos participaram ao nível da escolha das músicas que gostariam de ter para dançar, deram a conhecer os seus “Saberes” através da exposição pública da “manta da esperança” que, tal como planeado, foi concluída com a participação de todos.

Estas duas festas atrás referidas para além de irem ao encontro do desejo expresso pelos idosos promoveram o reforço das relações sociais entre eles, condição fundamental para a concretização das futuras actividades: o jornal inter-centros de dia e o grupo coral.

Relativamente ao Jornal dos centros de dia, a equipa de trabalho está a providenciar a sua elaboração, que resultará, tal como as outras actividades concretizadas, de um trabalho participado, estando previsto, para breve, a sua edição.

No que diz respeito à constituição do grupo coral ele está já constituído com o nome de “Em Canto Sénior”. Os ensaios estão a desenvolver-se com muito entusiasmo e o grupo coral mantém as portas abertas para outros idosos da cidade que o queiram vir a integrar.

Activar a Participação



O que se conseguiu com a micro-acção

A grande mais valia desta acção foi o facto de ter contribuído para o reforço da auto-estima dos utentes dos Centros de Dia envolvidos, aumentando a sua satisfação pessoal. Isto porque, esta pequena experiência fomentou o aumento da actividade das pessoas idosas, através da sua participação, não só ao nível do levantamento de sugestões mas, e sobretudo, ao nível da concretização de algumas das actividades sugeridas (organização dos eventos, etc.), dando-lhes oportunidade de revelarem o melhor que há em cada uma delas, através da transmissão de saberes, habilidades e competências que possuem.

Conseguimos também sensibilizar para a importância da participação individual e colectiva contribuindo, em certa medida, para, a realização pessoal e profissional dos técnicos envolvidos na acção, na medida em que reforçámos as relações interinstitucionais locais.

O que fica para o futuro

A concretização das actividades planeadas irão contribuir para reforçar a identidade colectiva através de acções que se prolongarão no tempo e que representarão os idosos de Coimbra, como é exemplo o coro “Em Canto Sénior” e o “Jornal” (ainda em fase de planeamento).



Para além de tudo ficará um plano de actividades construído por todos os intervenientes do processo de participação accionado, através do qual pretendemos continuar a activar a participação das pessoas idosas, dos colaboradores dos centros de dia e de outros actores locais, reforçando também as relações inter-institucionais estabelecidas.

A ideia que está na base desta micro-acção poderá ser transferida, com as devidas adaptações, para outro tipo de contextos e de públicos, como são exemplos:

- Estabelecimentos de ensino – promovendo a participação interescolar, cujos “actores principais” poderão ser, os alunos, os professores, os funcionários, e os encarregados de educação;
- Lares de idosos – promovendo a participação activa da população que aí reside, dos seus familiares, dos técnicos das instituições, funcionários e dirigentes;
- Instituições de acolhimento de crianças – nas quais seria muito útil dar voz às crianças para manifestarem as suas vontades e, ao mesmo tempo, dar-lhes oportunidade para participarem em processos de inovação e de mudança, de construção de novas identidades e de auto-realização pessoal.

Lições que retiramos

A participação das pessoas menos jovens é possível, sobretudo quando são eles que dizem o que querem fazer, como e com quem. Além dessa lição aprendemos também que é possível fazer coisas simples, aparentemente vulgares, como festas de reis e magustos, mas com a diferença substancial relativamente à forma como se fazem e às instituições envolvidas. A prova disso é o facto de termos presente nestes eventos que, à partida se dirigiam exclusivamente aos idosos e a instituições que trabalham com eles, pessoas da área da saúde, pessoas de centros de investigação social, pessoas que trabalham com públicos diversificados e que se identificaram com a ideia de *activar a participação*, reconhecendo que a mais valia é para todos!

2.4. Observatório de Évora

O Observatório de Évora⁵⁹ constituiu-se inicialmente por onze instituições, sendo que na fase de implementação das micro-acções contamos com a presença efectiva de seis entidades que têm desenvolvido as experiências. Assim, surgem duas micro-acções, uma relacionada com idosos e outra

⁵⁹. Ver quadro de instituições pertencentes ao Observatório de Évora em anexo.

Activar a Participação

com jovens, as quais foram denominadas pelo grupo de “Promover a Participação” e “Acendalha”, respectivamente.

“Promover a participação”

A ideia

Tal como aconteceu no Observatório de Coimbra também este grupo de parceiros considerou importante promover a participação de pessoas idosas, frequentadoras do Centro Social e Paroquial Nossa Senhora Auxiliadora. A identificação de alguma inércia e de uma tendência para a realização de actividades rotineiras e pouco originais nos lares e centros de dia e o facto desta população possuir um recurso muito importante que é o tempo livre, pensamos que seria de facto importante realizar uma experiência que contribuísse par o aumento do bem estar, da auto-estima e da satisfação pessoal dessa população.

Com esta experiência pretendíamos realizar o levantamento das actividades que os idosos gostariam de desenvolver através do envolvimento e participação destes actores – diagnóstico participativo, envolver o público alvo no processo de definição do plano de actividades, fomentando a reflexão e a participação dos próprios actores, envolver e mobilizar, igualmente, os técnicos do centro social e a direcção nas actividades a promover, assim como sistematizar as formas de participação e tudo o que foi desenvolvido ao nível desta micro-acção.

Como se desenvolveu a acção

Após um período de reuniões com a direcção da instituição acima referida e nas quais reflectimos sobre a ideia subjacente a esta iniciativa, partimos para a realização da auscultação de alguns idosos, tendo-se assim obtido um diagnóstico participativo de necessidades. Este encontro decorreu com grande informalidade, de forma a proporcionar a participação de todos tendo contudo havido lugar a algumas questões que os técnicos da micro-acção foram colocando. Através do diagnóstico



construído com os idosos identificámos um conjunto de actividades que eles manifestaram interesse em desenvolver, tais como ginástica com música, natação e sessões de cinema.

Partindo deste levantamento de necessidades o grupo procedeu a reuniões com parceiros e à avaliação dos recursos existentes para dar respostas a essas solicitações, pelo que tudo indica se irão unir esforços no sentido de continuar a promover a participação junto desta população.

O que se conseguiu com a micro-acção

Com esta pequena experiência conseguimos auscultar de forma participada um conjunto de pessoas idosas que tiveram oportunidade para expor as suas opiniões e darem as suas sugestões relativamente à forma como poderão ocupar o seu tempo no lar onde vivem, o que se tornou muito importante para elas.

O que fica para o futuro

O que fica para o futuro é a sensibilização para a importância da participação nas instituições em geral e a importância do trabalho em rede, apesar de todos os obstáculos que daí advêm. E o mais importante, um diagnóstico participativo feito com a população alvo que servirá de ponto de partida para a promoção da mudança.

Esta ideia poderá ser aplicada noutros Lares e Centros de Dia.

Lições que retiramos

As dificuldades ao nível da promoção da participação são várias e relacionam-se não só com as especificidades dos públicos alvo das acções, a sua predisposição para participarem, por exemplo, mas também com a maior ou menor consolidação do trabalho em rede. O ritmo bastante lento que esta experiência adquiriu em termos de concretização da planificação elaborada prende-se com o facto de que, em qualquer projecto, é fundamental o empenho de todos, mas ao mesmo tempo, é fundamental alguém que assuma uma função de maior liderança. Este aspecto parece colidir com os fundamentos da participação activa de todos, mas de facto as experiências desenvolvidas revelaram que houve lugar a mais participação quando nos grupos alguém emergiu e orientou mais de perto o desenvolvimento das acções, contribuindo assim para a sua concretização em tempo desejável e ao mesmo tempo para a sua continuidade.

“Acendalha”

A ideia

Partindo dos diagnósticos locais existentes em algumas freguesias de Évora, constatámos que, tal como acontece um pouco por todo o país, a população é bastante envelhecida e que os jovens encontram-se isolados relativamente a outros jovens, sobretudo nas freguesias mais distantes do centro dessa cidade. Assim, surgiu a ideia de desenvolvermos uma experiência que proporcionasse a aproximação entre eles através de metodologias da participação.

Uma vez que existe um subaproveitamento de ciberespaços existentes, designadamente na Câmara Municipal de Évora e no Instituto Português da Juventude, pensámos criar um *Blog* na *Internet* de forma a envolver e mobilizar os jovens provenientes de várias freguesias do concelho de Évora, no sentido de potenciar o intercâmbio entre estes actores.

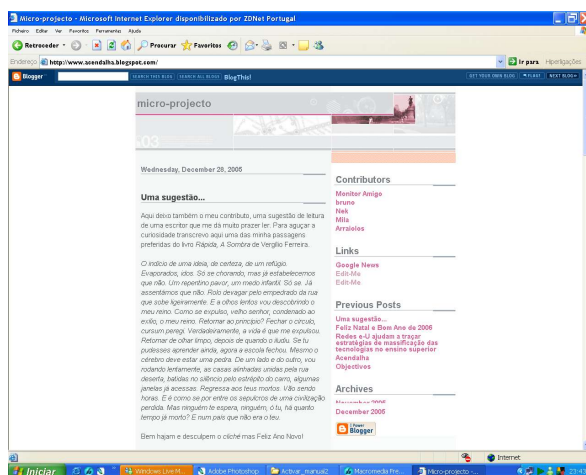
O objectivo principal passa pela participação dos jovens na própria manutenção do *blog*, ou seja, a participação e o envolvimento na definição e implementação de elementos nesse espaço da *Internet*, de forma a criarmos debate de ideias sobre temáticas que lhes interessem particularmente. As instituições que estão a desenvolver esta micro-acção são: Associação Monte – Desenvolvimento Alentejo Central – ACE; Giesta – Associação de Desenvolvimento Local e o Instituto Português da Juventude – Delegação Regional de Évora.

Como se desenvolveu a acção

Após um conjunto de reuniões para debate de ideias sobre a forma como se poderia implementar esta acção, chegamos à conclusão que teria de haver um “grupo base” de jovens cuja missão seria inserir novos tópicos no *blog*, comentar os *posts* existentes e incentivar outros jovens a visitar o mesmo. Neste sentido, procedemos a um conjunto de sessões com um pequeno grupo de jovens a partir das quais se construiu o *blog* e se transmitiu um conjunto de conhecimentos mínimos, necessários, para que fossem capazes de assegurar a sua manutenção e desenvolvimento. Os tópicos introduzidos pelos jovens serão sempre temas de interesse para eles, relacionados com as freguesias envolvidas neste projecto ou outros temas da actualidade.



Até ao momento temos um grupo de jovens da freguesia de Arraiolos que tem participado no *Blog*, ao qual se deu o nome de “acendalha” (*acendalha.blogspot.com*) sendo que estamos na fase de accionamento de estratégias de divulgação e sensibilização para promover a participação de outros jovens, da freguesia de São Sebastião da Giesteira e, posteriormente, de todo o concelho de Évora.



O que fica para o futuro

Para o futuro fica um espaço de encontro *on-line* e de troca de experiências que, através das novas tecnologias de informação, poderá diminuir as distâncias que separam os jovens do concelho de Évora, e levá-los a participarem activamente em algo com o qual eles se identifiquem.

Lições que retiramos

Esta micro-acção permitiu-nos ver a importância da rentabilização dos recursos existentes ao nível dos processos participativos, uma vez que, neste caso, a participação pode ser fomentada através das novas tecnologias da informação, ultrapassando-se assim os constrangimentos que se prendem com grandes distâncias físicas entre os actores que pretendemos levar a participar.

Activar a Participação

Mais uma vez retirámos o ensinamento de que é preciso um grupo de trabalho empenhado para que qualquer acção não se deixe arrastar no tempo sem grande evolução e de que o trabalho em rede é fundamental para o alargamento da participação de outros jovens no *blog* criado.

3. Obstáculos e aprendizagens

Os quatro Observatórios Locais caracterizam-se por grupos de instituições bastante heterogéneas motivo pelo qual os obstáculos que surgiram variaram um pouco consoante as especificidades desses grupos, dos respectivos contextos sociais e das correspondentes culturas institucionais. No entanto, podemos adiantar alguns riscos que identificamos como transversais e que nos servem de alerta para futuros projectos em que o principal objectivo passe, igualmente, pela mobilização dos cidadãos para a participação activa e, conseqüentemente, pelo trabalho em rede.

O primeiro risco que corremos quando pretendemos activar a participação das pessoas é, desde logo, o de não conseguir mobilizar/motivar os destinatários das acções e também as instituições sociais, para a *Participação*. Como vimos em capítulos anteriores é necessário que as pessoas se identifiquem com o propósito da acção e que reconheçam a importância da sua participação, enquanto cidadãos de direitos e obrigações. Uma das formas que nos parece eficaz para criar a motivação necessária é a divulgação das boas práticas existentes, de forma a reafirmar que a participação não só é possível como fundamental.

Um dos riscos que consideramos mais sérios é o que se prende com as falsas expectativas que podemos criar (por vezes inconscientemente) nos destinatários das acções. É fundamental avaliar - com eles - e dar a conhecer, à partida, as reais potencialidades e constrangimentos que existem, antes de se iniciar a acção propriamente dita. Se os objectivos forem realistas a probabilidade de se terem criado expectativas falsas reduz-se consideravelmente.

A heterogeneidade de culturas e de interesses, pessoais e institucionais, pode revelar-se um obstáculo se acontecer a tendência para sobrepormos os interesses da nossa instituição aos interesses do grupo de trabalho, assim como para sobrepormos os interesses pessoais aos interesses institucionais e colectivos. A *Participação* exige partilha, nomeadamente de poder, e sobretudo partilha de objectivos comuns. Quando essa partilha não se verifica todo o processo de participação cai por terra, penalizando sobretudo as pessoas que pretendemos envolver nos processos participativos. Uma possível forma



Activar a Participação

de evitar estes riscos passa por definir, previamente e de forma participada, quais os objectivos que pretendemos atingir com a acção, para que todos os intervenientes que decidem fazer parte do processo se identifiquem com os propósitos finais da mesma. Trata-se, antes de mais, de ter em consideração, na fase de planificação das acções, não só os interesses de todos mas também os recursos e potencialidades que possuímos à partida. Ou seja, o grupo de trabalho terá de encontrar o mínimo denominador comum, que os liga entre si e que faz com que todos saibam do que se está a falar quando falamos em “participação” e em conceitos com ela relacionados.

Relacionando-se ainda com os obstáculos referidos anteriormente é possível surgirem rivalidades institucionais que, mais uma vez, se poderão evitar através da divulgação e da consolidação dos princípios e benefícios do trabalho em rede.

Outro grande risco, inerente ao trabalho em rede e conseqüentemente ao processo participativo, prende-se com a lógica de apropriação da acção. Pode acontecer a apropriação excessiva da acção, por parte apenas de uma ou duas instituições (ou pessoas) ou, no outro extremo, a ausência quase total de apropriação da ideia subjacente às acções e que conduz, frequentemente, à inércia e à estagnação das actividades. Relacionado ainda com a forma como se apropria a acção pode acontecer, mesmo que de forma inconsciente e involuntária, a tendência para “impormos” as nossas ideias e as nossas opiniões, com a convicção de que estamos a promover a participação, estando, no entanto, a provocar o efeito contrário, ou seja, a bloquear ou a dificultar, esse processo. As acções de (in)formação e de sensibilização sobre os princípios e benefícios do trabalho em rede são um instrumento muito importante a este nível assim como o trabalho prévio de informação e de sensibilização sobre os pressupostos básicos inerentes às metodologias e processos de participação. A rigidez burocrática e administrativa, ainda bastante presente em grande parte das organizações, compromete o bom desenvolvimento dos processos participativos na medida em que a participação implica abertura e flexibilidade, negociação, auscultação e tomada de decisões em conjunto. Teremos de apostar mais na mobilização de “todos” os intervenientes através de acções de sensibilização/*workshops* relacionados com a temática da participação. A divulgação das boas práticas de participação existentes torna-se, também aqui, uma estratégia fundamental. A não implicação nos processos participativos (que pode resultar, entre outros factores, do referido fechamento das organizações) quer por parte das chefias quer por parte dos técnicos e colaboradores das organizações em geral compromete a mudança (muitas vezes) fundamental, dentro dessas instituições.

A não identificação com o grupo de trabalho, que poderá também estar relacionada com outros

Activar a Participação

obstáculos já referidos, nomeadamente com a não implicação no processo participativo, constitui-se como um factor importante a ter em consideração, tornando-se necessário consolidar a consciência de grupo e conseqüentemente o consenso entre as partes relativamente à melhor forma de trabalhar para atingir os objectivos. De forma a, atempadamente, tornar possível o empenho e a participação efectiva de todos é igualmente fundamental acompanhar, e avaliar, sistematicamente, o processo de participação, para procedermos à (re)definição das estratégias de actuação em função das diferentes fases.

A indisponibilidade temporal por parte dos técnicos, colaboradores e dirigentes traduz-se igualmente num grande obstáculo, sendo fundamental repensar as estratégias globais de reorganização interna das instituições e de redefinição de prioridades nas mesmas. Activar a participação não é um processo rápido, exige um tempo relativamente longo para se sentirem os seus efeitos. Por esse motivo é fundamental que os colaboradores das instituições que possuem conhecimentos teóricos e práticos relacionados com a participação permaneçam nessas organizações para que aí actuem como agentes de mudança. Nos casos em que as instituições encaminham para acções de formação sobre a participação, e para projectos de carácter experimental, como o “Activar a Participação”, técnicos que se encontram em condições de trabalho precárias – sobretudo pelo facto de estarem ou afectos a projectos temporários ou a substituir alguém provisoriamente, corre-se o risco de não rentabilização /aplicação dos conhecimentos que poderiam ser fundamentais para o aumento da qualidade dos serviços que essas instituições prestam. Quando iniciamos um processo de participação que envolve um conjunto de instituições com grandes distâncias geográficas entre si corremos o risco de não conseguirmos estabelecer redes de trabalho concretas, pelo que, na fase de preparação do trabalho em parceria devemos definir os planos de acção tendo em consideração não só os desafios e potencialidades, como também os obstáculos. Teremos de dividir tarefas e estabelecer objectivos em função das potencialidades e das limitações de cada interveniente. Trata-se antes de mais de definir, previamente, as possibilidades reais de participação dos parceiros numa micro-acção específica. O número desajustado de reuniões de trabalho, ou seja, a periodicidade dos encontros com os elementos do grupo é um factor igualmente determinante nos processos em que se pretende activar a participação das pessoas. O facto de as reuniões não terem uma periodicidade regular, poderá levar a algum desinteresse ou desmotivação por parte dos elementos do grupo, o mesmo podendo acontecer se o seu número for excessivo e despropositado. Para superar este inconveniente é imprescindível a existência de um agente/instituição que se responsabilize pela organização e monitorização do processo de participação.



5. PARTICIPAÇÃO EM CONTEXTO NACIONAL E EUROPEU – ALGUNS EXEMPLOS

1. Experiências de Participação existentes a nível Europeu e Nacional

Um dos principais desafios assumidos no Conselho Europeu de Lisboa em 2000 pelos Estados-Membros, foi erradicar a pobreza até 2010. Para tal, é necessário uma melhor resposta e compromisso do Estado, mas também uma acção mais abrangente que implique o envolvimento de todos os actores-chave, designadamente das pessoas que vivem em situação de pobreza. Assim, este facto constituiu um elemento/marco importante ao nível das políticas sociais nacionais e europeias assentes no diálogo e na participação da sociedade civil. No entanto, importa referir, que embora, a nível europeu, se reconheça cada vez mais a importância de promover a participação das pessoas, o contexto e as condições em que se verifica essa participação difere entre os vários Estados-Membros. Este facto está relacionado com a própria evolução histórica de cada país e com os diferentes contextos sociais, culturais, económicos e políticos.

A realidade anteriormente descrita evidencia-se pelas experiências que aqui apresentamos, pois cada iniciativa tem por base o contexto social, cultural, económico e político em que está inserida. Mas, apesar dos diferenciados contextos, as metodologias utilizadas em cada iniciativa podem ser transferidas e mobilizadas para outros contextos e, dessa forma, constituírem mecanismos reveladores de práticas de participação e colaboração destes actores. As experiências de participação aqui referidas constituem apenas ensaios e exemplos, nos quais encontramos uma dinâmica de participação, capaz de se multiplicar. Por isso, é necessário mobilizar e transferir as iniciativas para outros contextos, no sentido de garantir e de “multiplicar” as possibilidades de diálogo, os intercâmbios de informação e a partilha de experiências de vida das pessoas que se encontram em situação de desfavorecimento social. Estes momentos proporcionam não apenas momentos de escuta e de diálogo com os actores que se encontram nesta situação, como também permitem uma melhor adequação das medidas e uma maior consciencialização e co-responsabilização no seu processo de inclusão social. Por isso, é fundamental ajudar as pessoas desfavorecidas a não serem simples beneficiários (passivos) das intervenções sociais, mas também actores da sua própria existência. As experiências aqui apresentadas pretendem retratar isso mesmo: que é possível a mobilização, o envolvimento e a participação destas pessoas, no sentido de garantir as condições necessárias de existência e o reconhecimento social dentro da sociedade a que pertencem. Apesar de estarmos no início de uma longa caminhada, estamos perante o momento de uma maior consciencialização por parte de todos os actores da importância do envolvimento destes indivíduos na inclusão social e no

Activar a Participação

combate à pobreza e à exclusão social. É necessário fazer um esforço para que os grupos mais vulneráveis tenham acesso à informação, tenham possibilidade de tomar decisões, de participar na gestão dos recursos e de desenvolver as suas próprias capacidades e potencialidades. Ainda neste âmbito, importa salientar que algumas experiências não se inserem no âmbito das disposições legislativas ou de políticas existentes, mas são promovidas no âmbito de projectos e iniciativas que se caracterizam por uma determinada forma de actuar no social e que apostam em metodologias participativas. Tendo por base esta realidade, seleccionámos algumas experiências, tendo presente os seguintes critérios:

- representatividade geográfica das iniciativas, ou seja, procurámos incluir experiências de âmbito local/regional; de âmbito nacional e de carácter publico/privado;
- a diversidade do público-alvo no sentido de apresentar iniciativas em que o leitor pudesse ter recursos e metodologias diferenciados mediante o público-alvo;
- ter presente os vários níveis de participação. As experiências que se seguem apresentam vários níveis e formas de envolver as pessoas em situação de pobreza e exclusão social e pareceu-nos importante retratar as diversas formas existentes (ou aquelas a que tivemos acesso);
- o acesso à informação, pois temos conhecimento de muitas iniciativas que estão a ser desenvolvidas, mas que não possuímos, neste momento, informação suficiente para as descrever.

1.1. Exemplos de práticas participativas em Portugal

Em Portugal, apesar de se valorizar a implicação e a colaboração das pessoas socialmente desfavorecidas, ainda não é prática corrente o envolvimento activo e a expressão destes grupos. Esta situação está relacionada com o facto da democracia em Portugal ser ainda um processo em construção e da maior parte dos serviços (públicos ou privados) não constituírem mecanismos facilitadores da participação. A lógica de funcionamento das instituições é ela própria um impedimento à participação activa, visto que todos os recursos-ou pelo menos uma boa parte deles-estão montados numa lógica verticalizada, de serviço-utente. Por mais que estejamos conscientes que temos que actuar com, e não para os cidadãos, ainda estamos longe de, no plano concreto, actuar desta forma. Tendencialmente e durante muito tempo, a lógica de auscultação passou sempre por formas de representação dos excluídos e que, tradicionalmente, se expressam através de organizações não governamentais que intervêm junto destes.



No entanto, foi possível recolher e sistematizar algumas práticas que promovem a participação e a implicação das populações excluídas. Os exemplos recolhidos em termos nacionais evidenciam a existência de alguma prática participativa e de colaboração dos públicos socialmente desfavorecidos, no entanto, é de salientar que estas práticas são pontuais, sem sustentabilidade e muitas vezes são desenvolvidas no âmbito de projectos, sendo por isso mesmo, limitadas no tempo e com dificuldades de continuidade.

Palmela: participação na gestão pública local

O orçamento participativo incide numa postura aberta à participação e envolvimento de todos os munícipes, construindo “espaços” de participação, em que cada um possa participar de acordo com as suas disponibilidades, interesses e motivações. Se por um lado, este mecanismo possibilita a mobilização das populações e um aprofundamento da democracia e da cidadania (articulação com os serviços municipais e com a comunidade local), por outro lado, permite uma transparência e uma proximidade da administração pública em relação aos cidadãos.

Orçamento Participado

É um instrumento participativo de elaboração e definição do orçamento municipal, fomentando o envolvimento dos cidadãos na gestão pública e contribuindo, dessa forma, para uma administração local mais eficaz e transparente. Este instrumento aposta na participação directa de todos os munícipes no plano de actividades e nos investimentos municipais através de um processo regular e sistemático de debates públicos abrangendo todas as localidades do concelho de Palmela.

Âmbito da intervenção

Local (concelho de Palmela – 53 352 habitantes)

Período de realização

Desde Março de 2003

Objectivos

- articulação dos serviços municipais envolvidos na elaboração do orçamento e divulgação de estratégias, implementando metodologias participativas;
- promover um processo de informação e debate público sobre o orçamento e o plano de acção municipal;
- fomentar espaços de acompanhamento e de execução das acções aprovadas;
- processo de fiscalização e de enriquecimento do processo de decisão que reforce a transparência da gestão pública e melhore a qualidade das decisões tomadas e do serviço público à comunidade.

Obstáculos

- dificuldade em mobilizar todos os munícipes ao mesmo tempo no sentido de se ocuparem em pormenor de todos os assuntos da gestão pública. Daí a necessidade de eleger, de quatro em quatro anos, representantes da comunidade para essa função;
- dificuldade em garantir a participação de todos os munícipes em todos os processos de informação e debate público em agenda.

Potencialidades

- participação dos munícipes na gestão pública;
- fomento da democracia e de uma cidadania mais activa;
- promoção da consciência activa e a co-responsabilização relativamente às decisões;
- maior transparência, maior controlo dos cidadãos e uma maior eficácia na gestão de aproximação dos cidadãos ao poder.

Metodologia

A metodologia adoptada por esta experiência assenta numa visão mais global e integrada de participação das pessoas no desenvolvimento local. As estratégias utilizadas incidem na realização de reuniões plenárias (processo de consulta/auscultação) por local de residência



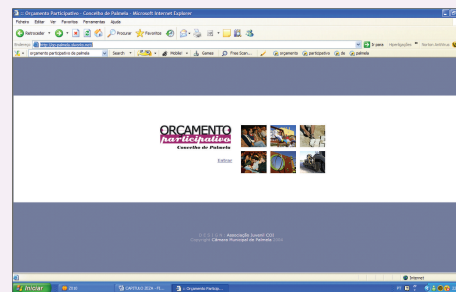
favorecendo a participação directa das pessoas. Desta forma, a autarquia apostou na realização de reuniões públicas temáticas segundo agrupamentos e localidades, dada a dimensão do concelho e a dispersão da referida população. Estas reuniões temáticas têm como objectivo, não só a apresentação do balanço da execução do plano de actividades do ano em curso e a apresentação de propostas para o plano de actividade do ano seguinte, mas também a discussão e reflexão de vários temas (desenvolvimento económico, desenvolvimento social, ambiente e ordenamento do território). No final, devolve-se os resultados da auscultação aos participantes, reflectindo e definindo o plano. Destas reuniões surge a carta do orçamento participativo que é um documento de informação e apoio à participação visto que este documento funciona como um suporte de informação, no qual os cidadãos podem ter acesso a todos os dados no sentido de favorecer a sua participação e o seu efectivo envolvimento.

Resultados obtidos

- conhecimento efectivo da realidade concelhia;
- participação dos cidadãos na definição das prioridades do plano de actividades e do orçamento municipal;
- participação dos cidadãos na gestão pública municipal.

Contactos

Câmara Municipal de Palmela
Comissão Técnica de Orçamento Participativo
Cine Teatro S. João
Tel. 212 338 530
<http://op-palmela.slworks.net/>



Activar a Participação

Desta forma, pode-se considerar que esta experiência assenta num modelo de gestão pública participativa, promovendo a participação directa e o aprofundamento da cidadania. No entanto, devemos salientar que esta experiência só poderá ter sucesso e continuidade se se verificar que os resultados da participação estão presentes na tomada de decisão, isto é, se os próprios cidadãos verificarem que os seus contributos estão presentes no documento (decisão) final. Para tal, a referida iniciativa define um conjunto de instrumentos que disponibiliza toda a informação necessária para a participação consciente e concreta dos cidadãos. Assim, estamos perante um processo de participação que aposta no envolvimento dos cidadãos na gestão municipal através da auscultação dos próprios munícipes e da presença destes no processo de definição de estratégias.

Projecto Fazer a Ponte: participação e co-responsabilização dos educandos

Este projecto educativo está a ser desenvolvido na Escola Básica⁶⁰ integrada de Aves/S. Tomé de Negrelos – Vila das Aves. Esta escola pública envolve crianças de origens sócio-culturais diferentes e tem como carácter inovador o facto de ser administrada pelos próprios pais. Nesta iniciativa, o aluno é visto como um participante de um projecto de preparação para a cidadania, no exercício da própria cidadania. A selecção desta iniciativa prende-se com o facto de abordar as questões da cidadania e da responsabilização de todos os actores educativos, apostando na participação destes e sendo um mecanismo de inclusão na sociedade.

Escola da Ponte

Esta iniciativa compreende uma postura e um método pedagógico diferente do que se desenvolve nas outras escolas. A escola considera que todos os alunos são especiais e únicos e por isso, com capacidades e necessidades diferentes para enfrentar o percurso escolar. Assim, esta iniciativa educativa tenta garantir que cada aluno receba da parte da escola o tipo de apoio que necessita. Os alunos estão organizados em grupos heterogéneos e não estão distribuídos

⁶⁰. Esta escola possui apenas o 1º e 2º ciclos do Ensino Básico e actualmente compreende 163 alunos.



por turmas nem por anos de escolaridade. Todos os alunos trabalham com todos os professores, não existindo lugares fixos ou salas de aula. Os professores rodam pelos diferentes espaços de modo a que possam trabalhar com todos os alunos, garantindo a continuidade do trabalho que se está a desenvolver e o apoio adequado a cada aluno.

Âmbito de intervenção

Local – Vila das Aves – Santo Tirso (72 396 habitantes)

Período de realização

Desde 1976

Objectivos

- co-responsabilização dos educandos através de uma maior autonomia;
- desenvolvimento de uma aprendizagem baseada em valores como a solidariedade e a co-responsabilização dos alunos.

Obstáculos

- este modelo educativo é diferente do sistema escolar vigente nas outras escolas. Por isso, a transição destes alunos para o sistema normal pode levar a algumas dificuldades de adaptação;
- garantir continuidade do projecto;
- muitas questões inerentes ao projecto esbarram com a gestão do sistema educativo em vigor.

Potencialidades

- permite um conhecimento mais aprofundado de cada educando e favorece o relacionamento com os outros actores;
- adequa o percurso escolar de cada aluno às características específicas que cada aluno apresenta. Estas especificidades implicam a existência de diversas formas de apreender a realidade;

- conhecimento de todo o funcionamento da escola e do processo educativo;
- as decisões são tomadas em conjunto por todos os actores envolvidos neste projecto.

Metodologia

Esta iniciativa constitui-se como um veículo de facilidade e fomento da participação dos alunos no meio escolar, através da implementação de alguns instrumentos pedagógicos, como por exemplo a assembleia de escola. A assembleia de escola reúne semanalmente e permite a todos os alunos decidirem democraticamente quais os direitos e os deveres de todos os actores da escola. É através desta assembleia que todos os actores têm a oportunidade de exprimir e de dar os seus contributos para solucionar os problemas que vão surgindo, contribuindo dessa forma, para o melhor funcionamento da escola. A assembleia é eleita anualmente e os alunos através da apresentação de um cartão de eleitor escolhem através do voto uma lista. As reuniões de assembleia constituem-se como momento pertinente de trabalho colectivo onde apresentam uma diversidade de assuntos (temas de estudo, inquéritos, dificuldades, conflitos, alteração das regras instituídas, entre outros).

É igualmente pertinente o papel que os pais assumem neste projecto através da associação de pais. Esta associação garante o funcionamento de um conjunto de serviços disponibilizados na escola, designadamente: o funcionamento da cantina, a realização de actividades de férias, aquisição de equipamentos, entre outros. Os pais, neste sentido, assumem um papel de interlocução e parceria indispensável para o funcionamento da escola, nomeadamente no desenvolvimento de projectos incluídos no plano de actividade. Para tal, reúnem-se, mensalmente para avaliar os projectos que estão a decorrer.

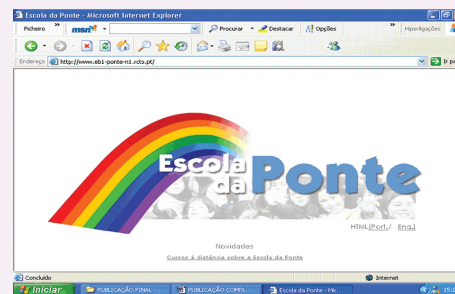
Resultados obtidos

- desenvolvimento de uma nova organização de escola em que todos os actores (professores, pais, alunos e pessoal auxiliar) estão envolvidos e participam activamente no processo educativo e na tomada de decisões, relativamente a todos os assuntos inerentes ao funcionamento da escola;
- promoção de um conjunto de princípios (solidariedade activa e participação responsável) em contextos formativos.



Contactos

Escola Básica Integrada de Aves/S. Tomé de Negrelos
Largo Dr. Braga da Cruz
4795-015 Aves
Tel: 252 872 410
www.eb1-ponte-n1.rcts.pt



Este projecto educativo assenta nos princípios e nos valores da autonomia, solidariedade, responsabilidade e democraticidade. O aluno é visto como um indivíduo único e em permanente desenvolvimento, valorizando a construção da sua identidade pessoal, fomentando a iniciativa, a criatividade e a responsabilidade dos próprios educandos.

Associação Cais: o envolvimento dos próprios excluídos

A Associação Cais (associação de solidariedade social sem fins lucrativos) surge com o objectivo de apoiar a população sem-abrigo no processo de reinserção social. Para tal, colabora e coopera com outras Instituições de Solidariedade Social no sentido de minimizar as vivências de pobreza e de exclusão social que a população-alvo apresenta. A Revista Cais é uma das mais importantes iniciativas que esta Associação desenvolve visto que a sua distribuição constitui-se como um mecanismo de valorização das pessoas sem-abrigo, permitindo-lhes o acesso a condições mínimas de vida.

Revista Cais

A venda da revista funciona como um elemento de integração social destas pessoas normalmente marginalizadas. A sua distribuição é realizada pelos próprios actores (sem-abrigo) e permite-lhes a obtenção de uma pequena remuneração, proporcionando-lhes a participação e o envolvimento na definição do seu projecto de vida e na sociedade envolvente.

Âmbito

Nacional

Período de realização

Desde 1994

Objectivos

- criar melhores condições de vida para as pessoas, através da obtenção de uma pequena remuneração;
- preparar as pessoas para uma vida activa/participada na sociedade civil;
- integração e inclusão destas pessoas na sociedade civil através da inserção no mundo das relações interpessoais e do “mercado de trabalho”.

Obstáculos

- a remuneração em causa não é suficiente para garantir uma vida totalmente independente dos subsídios sociais.

Potencialidades

- oportunidade de se relacionarem com outras pessoas que não vivenciam as mesmas condições de vida;
- um passo para uma vida independente e socialmente participada;



- resolução da dificuldade que as instituições se confrontavam relativamente à inserção no mercado de trabalho, isto é, a preocupação com a ocupação profissional desta população.

Metodologias

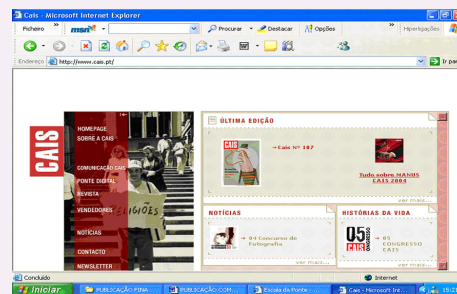
Esta distribuição é efectuada em vários pontos do país através da constituição da Rede Cais⁶¹, que funciona como uma rede de Centros de Distribuição com uma atenção particular para as acções que estas instituições desenvolvem. O período de venda decorre entre a edição de um número e o próximo e, no momento do levantamento dos exemplares, o vendedor pagará à instituição distribuidora 30%. O vendedor fica com 70% do preço de cada exemplar da Cais. O vendedor que não consiga vender todos os exemplares de um número Cais poderá depois trocá-los gratuitamente por outros novos. Esta metodologia responsabiliza os próprios indivíduos sobre a distribuição e envolve-os no seu processo de inclusão social.

Resultados obtidos

- capacitação e envolvimento dos actores no desenvolvimento do seu próprio projecto de vida;
- mobilização de diferentes actores na sociedade civil.

Contactos

Associação Cais
Rua do Vale Formoso de Cima, 49 - 55
1950-265 Lisboa
Tel: 218 369 000
www.cais.pt



⁶¹. Esta é compostapelas seguintes entidades: ACAPO (Associação de Legos e Ambiloja de Portugal), Albergues Nocturnos do Porto, Associação “O Companheiro”, Fundação AMI - Olaias, Almada, Porto, Chelas, Funchal, Exército da salvação, Centro Comunitário de Carcavelos, Cáritas Diocesana de Setúbal e Aleixo, Casa Abrigo Padre Américo.

Esta iniciativa surge como uma oportunidade destes grupos socialmente desfavorecidos iniciarem o seu processo de integração no mercado de trabalho, no sentido que lhes permite adquirir algumas competências neste âmbito e de participar na sociedade civil.

Fóruns Regionais “Activar a Participação”

A Rede Europeia Anti-Pobreza/Portugal tem como objectivo e como princípio, desde a sua constituição, a promoção da participação das pessoas que vivem em situação de pobreza e de exclusão social nas decisões que as afectam directamente, pois defende a importância de dar voz aos excluídos contribuindo positivamente para a definição de políticas sociais de uma forma inclusiva e horizontal. Os fóruns constituem um primeiro passo para uma maior consciencialização do envolvimento dos próprios beneficiários na implementação e na execução de uma medida política – Rendimento Mínimo Garantido.

Fóruns Regionais

Partindo dos seus Núcleos Distritais (Braga, Porto, Aveiro, Coimbra, Lisboa e Évora), a REAPN promoveu, em 2002 seis encontros de auscultação dos beneficiários e ex-beneficiários do, então, Rendimento Mínimo Garantido. Estes encontros ocorreram em simultâneo, no Porto, Ovar, Figueira da Foz, Portel, Lisboa e Amares. Para contactar os grupos participantes, a REAPN contou com a colaboração do Instituto para o Desenvolvimento Social que, através das Comissões Locais de Acompanhamento do RMG, conseguiu mobilizar grande parte dos participantes que estiveram presentes.

Âmbito

Nacional

Período de realização

2002



Objectivos

- estes encontros tinham como principal objectivo auscultar os beneficiários e os ex-beneficiários sobre o rendimento mínimo garantido, visto que esta medida é uma das principais formas de inclusão daqueles que enfrentam situações de pobreza e exclusão extrema.

Obstáculos

- os resultados destes encontros não tiveram repercussões ao nível da política social devido à mudança de governo – dificuldade de continuidade da acção.

Potencialidades

- oportunidade de mobilizar os beneficiários e de auscultar as suas percepções sobre esta medida;
- envolvimento e participação dos próprios grupos-alvo e contribuição para a definição das políticas que lhes são dirigidas.

Metodologias

Metodologia de auscultação directa - estes encontros foram dinamizados sob a forma de grupos de trabalho no sentido de reflectir sobre a importância e o alcance desta medida (Rendimento Mínimo Garantido), enquanto instrumento de inclusão e de inserção social das populações desfavorecidas. Os participantes foram divididos em três grupos, tendo em cada grupo um dinamizador e um relator. Cada grupo teve em discussão um tema específico: a importância do contrato de inserção, o RMG e o contacto com os diferentes serviços e os direitos e deveres. Pretendeu-se assim, criar um espaço de partilha de experiências, dificuldades, constrangimentos e apresentação de propostas e estratégias para a resolução desses mesmos constrangimentos.

Resultados obtidos

- sensibilização e consciencialização da importância de criar e fomentar espaços de reflexão e discussão com os próprios actores em situação de desfavorecimento social sobre as medidas que lhes são direccionadas;
- ruptura com alguns estereótipos e preconceitos que veiculam a ideia de que a população excluída não consegue manifestar-se de forma estruturada e organizada.

Contactos

Rede Europeia Anti-Pobreza/Portugal
Rua de Costa Cabral, 2368
4200-218 Porto
Tel: 225 420 800
www.reapn.org



Estes encontros constituíram momentos pertinentes de expressão (envolvimento de forma positiva e organizada) das percepções e expectativas das próprias pessoas em desfavorecimento social, tendo sido importantes para desencadear outras iniciativas de consulta alargada, de modo a garantir uma efectiva e plena inclusão destes grupos na sociedade.



Cadernos 2000: das palavras aos actos – “dar voz aos mais excluídos”

O Secours Populaire Français, em 1989, resolveu recriar os chamados “cadernos de queixas”⁶². Estes cadernos reuniram alguns testemunhos de pessoas que viviam em situação de pobreza e exclusão social, exprimindo os seus sentimentos e as suas necessidades. Oito anos depois, este organismo voltou a lançar estes cadernos “novos cadernos de esperanças”, que ficaram conhecidos por “*Cahier 2000- le dire pour agir*”. Este modelo foi adoptado em Portugal para dar voz aos principais destinatários das políticas sociais, pois estas só podem ser eficazes se forem delineadas e definidas conjuntamente com a população a quem se dirige. Esta iniciativa surge da necessidade de responsabilizar os indivíduos e de autonomizar os mais desfavorecidos, tendo abrangido vários países, designadamente a França, o Reino Unido, Portugal, Holanda, Bélgica, Finlândia, Itália, Alemanha, Grécia, Espanha, Rússia, Macedónia e a Roménia. Em Portugal, este projecto ficou conhecido como os “Cadernos 2000 – das palavras aos actos”, sendo da responsabilidade do Ministério do Trabalho e da Solidariedade⁶³. Este instrumento constituiu uma nova forma de auscultação da população em situação de desfavorecimento social e abrangendo vários grupos-alvo etários (crianças, jovens e adultos).

Cadernos 2000

O Caderno 2000 – das palavras aos actos apelou para o envolvimento de todos, inclusive das entidades públicas e privadas da área do social e permitiu enriquecer a informação disponível sobre a caracterização das condições e contextos de pobreza no nosso país, através da auscultação das pessoas que vivenciam essas mesmas situações. Esta mobilização traduziu-se num conjunto de iniciativas locais e no envolvimento de várias entidades no terreno.

⁶². Inicialmente, estes cadernos surgiram como a compilação de reclamações e pedidos recolhidos em Assembleias Locais por toda a França, desempenhando um papel fundamental no processo revolucionário de 1789.

⁶³. O projecto contou com a colaboração das seguintes entidades: Comissariados Regionais de Luta contra a Pobreza, Instituto para o Desenvolvimento Social, Intervenção Operacional Integrar, Departamento de Estudos, Prospectiva e Planeamento e Direcção-Geral da Acção Social, com o patrocínio do Montepio Geral e em colaboração com o coordenador europeu do Projecto.

Âmbito

Nacional

Período de realização

2000

Objectivos

- a auscultação de pessoas socialmente excluídas e a divulgação dos seus testemunhos numa perspectiva de construção de um cenário europeu em matéria de exclusão social;
- dar voz aos principais actores de pobreza e de exclusão social.

Obstáculos

- dificuldade em mobilizar as pessoas desfavorecidas e as organizações que trabalham directamente com estas populações, na parte inicial deste processo.

Potencialidades

- permite dar voz a quem vivencia situações de pobreza e exclusão social;
- mobilizar e envolver todos os organismos e instituições com responsabilidades na concepção e implementação de medidas na área do social;
- mobilizar as pessoas que vivenciam essas situações a participarem e a envolverem-se nesta iniciativa;
- este modelo tem sido utilizado para as actividades que as diversas entidades desenvolvem junto dos seus respectivos público-alvo;
- contribuição relevante para a definição de políticas de âmbito nacional e na definição de estratégias à escala europeia.



Metodologia

A metodologia adoptada incidia na circulação de cadernos por todas as regiões em que foi possível aceder a um vasto conjunto de testemunhos na primeira pessoa. Estes cadernos compreendem as preocupações, as necessidades e as esperanças destes grupos socialmente desfavorecidos. Para tal, foi necessário apostar na flexibilidade, através da constituição de redes informais de circulação de informação e material. Para além da visualização dos desenhos e da escrita, foram utilizadas outras formas e instrumentos de expressão, designadamente, o recurso ao vídeo, à fotografia, à estampagem de t-shirts, entre outros. À semelhança dos cadernos dos restantes países, eram propostos 11 temas de reflexão: a minha vida é assim...; o que me faz falta...; o que me faz feliz...; fico triste se...; fico zangado se...; pergunto-me porquê...; espero que...; às vezes sonho...; o futuro...; tenho ideias...; quero fazer qualquer coisa não quero mais... Estes temas funcionaram como ponto de partida para que as pessoas pudessem falar da sua situação através da pintura, do desenho, de colagens e da escrita. O contributo das pessoas em situação de exclusão social é imprescindível para a melhoria das suas condições de vida.

Resultados obtidos

- contribuição relevante, tanto a nível de definição de políticas de âmbito nacional, como na definição de estratégias à escola europeia;
- trabalho/auscultação directa com as pessoas socialmente desfavorecidas.

Contactos

Departamento de Estudos, Prospectiva e Planeamento
Rua Castilho, nº. 24
1250-069 Lisboa
Tel: 213 114 900
www.dgeep.mtss.gov.pt

Activar a Participação

Este projecto consistiu um mecanismo de auscultação de pessoas em situação de pobreza e exclusão social, permitindo a sua participação activa. Esta apreensão, por sua vez, só é possível se os próprios excluídos forem chamados a participar em todo o processo de concepção e implementação das estratégias e medidas direccionadas para estes actores. Por isso, estamos perante um mecanismo de activação da participação e não perante um mero instrumento de recolha de informação. Este momento proporcionou um espaço de livre expressão, de reflexão sobre as suas trajectórias e projectos de vida. São eles que vivem e sofrem os efeitos da pobreza e desta vivência adquirem conhecimentos fundamentais sobre as suas causas, a melhor forma de intervir e as prioridades a ter em conta para a erradicação dessa situação.

Projecto “Escola Contra a Violência na Família”

Este projecto promovido pela Rede Europeia Anti-Pobreza/Portugal em parceria com o Sindicato de Professores do Norte (SPN), insere-se no âmbito da Campanha Europeia de Sensibilização da opinião pública para a violência contra as mulheres, conduzida pela Comissão Europeia entre Março de 1999 e Março de 2000. Esta iniciativa é um projecto de prevenção e sensibilização para as questões relacionadas com a violência doméstica, em especial a que é exercida contra a mulher, envolvendo de forma activa as mulheres e crianças e os jovens estudantes.

“Escola Contra a Violência na Família”

A experiência deste projecto no terreno foi inovadora quer pelas características do próprio grupo-alvo quer pela metodologia utilizada na abordagem da problemática. Tendo por base uma lógica preventiva, o projecto desenvolveu-se a partir das ideias e conceitos que as crianças tinham sobre o tema e que fossem eles próprios o motor desta campanha.

Âmbito

Local – Porto (1 781.826 habitantes)



Período de realização

Novembro 1999/Junho 2000

Objectivos

- sensibilizar a comunidade educativa, nomeadamente as crianças e jovens para o problema da violência doméstica (particularmente a que é exercida sobre as mulheres e as crianças);
- promover acções de informação e reflexão, contribuindo para uma melhor clarificação dos conceitos e das formas de combater a violência doméstica;
- promover a intervenção e comunicação concertada entre diferentes intervenientes, designadamente estabelecimentos de ensino, entidades públicas e ONG's;
- contribuir para desmontar e combater preconceitos, mitos e medos relacionados com as práticas de violência e sua denúncia;
- contribuir para que as crianças e jovens possam gerir e resolver, no futuro, conflitos familiares sem o recurso à violência;
- contribuir para quebrar o ciclo de violência em que muitas crianças e jovens se vêem envolvidos, prevenindo o desenvolvimento de perturbações comportamentais e emocionais mais graves no futuro;
- fomentar o desenvolvimento e consolidação de atitudes assertivas, nomeadamente da população do sexo feminino, para lidar e combater situações de violência ou geradoras de violência.

Obstáculos

- por vezes não houve uma boa receptividade por parte de alguns professores em participar nesta iniciativa. No entanto, é de salientar que a capacidade de envolvimento dos actores superou as expectativas da equipa técnica.

Potencialidades

- debate e reflexão sobre o fenómeno da violência doméstica;
- mobilização de um conjunto de actores da comunidade educativa (alunos, professores e a comunidade envolvente).

Metodologia

O desenvolvimento do projecto iniciou-se com a produção e distribuição de materiais de suporte: cartazes, autocolantes, panfletos, brochuras e um *dossier* de apoio. Cada uma das escolas seleccionadas indicou uma pessoa, ou um pequeno grupo de pessoas, que com o acompanhamento próximo da equipa de trabalho, ficou responsável pela dinamização e coordenação das acções a serem realizadas. Assim, todas as escolas envolvidas foram convidadas a elaborar materiais e a desenvolver diversas actividades de campanha. Os presidentes das Associações de Pais foram convidados a participar em diversas reuniões, essencialmente com dois objectivos: tomar conhecimento das acções que seriam desenvolvidas na escola, comunicar essa informação a todos os pais/encarregados de educação e, incentivar a sua participação e colaboração na campanha. Inserido numa lógica preventiva, o projecto desenvolveu-se a partir das ideias e conceitos que as crianças tinham sobre o tema e pretendia que a comunidade educativa (principalmente os jovens), fosse o motor e os principais actores da campanha de sensibilização contra a violência doméstica. Para tal, foram utilizadas várias técnicas: debates que contaram com a presença de alguns peritos nesta área e com os jovens, e que ocorreram nas próprias escolas; desenhos – que expressavam o que as crianças e os jovens sentiam em relação à violência na família; exposição de fotografias; elaboração de pequenos textos sobre esta temática, entre outros. No final do ano, os alunos de uma escola envolvida, levaram a palco uma representação baseada no tema da violência doméstica. Uma peça de teatro adaptada a partir de um texto escrito por alunos de uma comunidade local próxima de Santa Maria da Feira. É ainda de referir que todas estas actividades foram desenvolvidas, em todos os momentos, pelo público-alvo.

Resultados obtidos

- maior consciencialização de todos face ao problema da violência na família;
- empenhamento, criatividade e espontaneidade na produção dos mais variados tipos de materiais;
- participação efectiva de toda a comunidade envolvente de cada escola (crianças e jovens, pais e professores).

Contactos:

Rede Europeia Anti-Pobreza/Portugal
Rua de Costa Cabral, 2368
4200-218 Porto -Tel. 225 420 800
www.reapn.org



Rede Social Local de Portalegre

As Redes Sociais Locais surgem como um instrumento para erradicar a pobreza e a exclusão social, fomentando o trabalho em rede (parceria alargada) e o envolvimento de um conjunto de actores sociais locais, públicos e privados. Estas redes têm como principal objectivo promover o diagnóstico e o planeamento participado, no sentido de, em conjunto, definir estratégias e medidas para os problemas que o concelho apresenta, bem como, promover o desenvolvimento sócio-económico local. Desta forma, pareceu-nos pertinente apresentar uma iniciativa rural e urbana.

Diagnóstico Social do Concelho de Portalegre

O diagnóstico social realizado em todas as redes sociais locais apresenta-se como um instrumento de levantamento das potencialidades e das fragilidades locais, no sentido de proporcionar um conhecimento concreto da realidade concelhia. É um ponto de partida para a definição de um Plano de Desenvolvimento Social que vai de encontro às necessidades deste concelho, permitindo uma intervenção articulada e multidisciplinar.

Âmbito

Local (Portalegre - 15 238 habitantes)

Período de realização

2002

Objectivos

- recolha de informação sobre o concelho em questão;
- obter um retrato fidedigno da realidade concelhia.

Obstáculos

- dificuldade em articular e aproveitar os recursos que cada instituição dispõem para contrariar as problemáticas identificadas;
- dificuldade em estabelecer parcerias devido ao protagonismo de algumas entidades, nomeadamente das autarquias e também devido à delimitação do campo de intervenção de cada instituição.

Potencialidades

- conhecimento concreto e específico da realidade e das actividades que cada instituição desenvolve;
- reflexão em conjunto (com todos os actores locais) sobre os problemas existentes no concelho;
- possibilidade de criar e estabelecer parcerias (articulação entre as várias entidades no sentido de solucionar os problemas existentes);
- partilha de conhecimentos e experiências.

Metodologia

Todo este processo assenta numa metodologia de investigação-acção, no sentido de se identificar as causas das problemáticas presentes e, numa fase posterior, na definição de estratégias de intervenção que vão ao encontro das causas referidas. Para a realização deste diagnóstico foram aplicadas várias técnicas. Numa primeira fase, foram constituídos grupos de trabalho temáticos, onde foram agrupadas entidades que desenvolvem objectivos e intervenções similares (educação/formação e emprego; associativismo e equipamentos desportivos e recreativos; actividades económicas e voluntariado). Numa segunda fase, foi aplicada a *entrevista* semi-directiva enquanto meio de recolha de informação privilegiada no sentido de uma abordagem qualitativa e que se traduziu num *workshop* (Nuvem de Problemas) que contou com a presença de instituições heterogéneas e representativas de todas as áreas da realidade concelhia. A Nuvem de Problemas é uma metodologia que tem como finalidade a identificação e o levantamento de problemas sobre o assunto em questão.



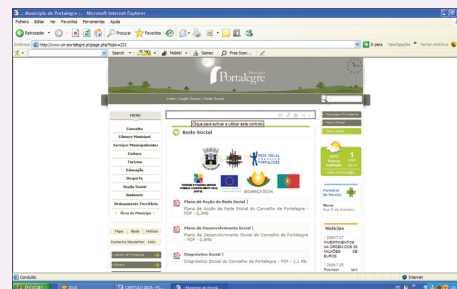
Por isso, foi pertinente a presença de entidades e personalidades locais detentoras de um conhecimento preciso deste território. Neste *workshop* foram identificados problemas numa relação de causa-efeito, dando origem a diversas problemáticas que, posteriormente, foram trabalhadas. Podemos, assim, referir que esta metodologia assenta num espaço de reflexão e de sistematização das problemáticas no sentido de “definir caminhos” para o desenvolvimento social local.

Resultados obtidos

- visão articulada e multidisciplinar da realidade concelhia;
- linhas de orientação para a definição do Plano de Desenvolvimento Social (as potencialidades e as debilidades).

Contactos

Câmara Municipal de Portalegre
Praça do Município, Apartado 47
7301-954 Portalegre
Tel: 245 300 120/245 330 245
www.cm-portalegre.pt/page.php?topic=221



A partilha de sugestões e experiências que o *diagnóstico participativo* proporciona revela-se extremamente pertinente para todos os participantes. Se por um lado, permite o levantamento dos problemas existentes e a sua sensibilização para a necessidade de os solucionar, por outro lado, permite o envolvimento e a participação dos actores que intervêm na realidade em questão. Este

Activar a Participação

envolvimento incide, fundamentalmente, nas acções desenvolvidas por este grupo e na definição/implementação de estratégias. Assim, o diagnóstico realizado no âmbito das redes sociais, assume um papel relevante, visto que funciona como um instrumento de auscultação da realidade.

Rede Social Local de Cascais

Diagnóstico Social de Cascais

Para além, da Rede Social local ter, desde já, como princípio subjacente a participação e a mobilização efectiva dos actores neste processo, a Câmara de Cascais vem desenvolvendo e apostando em laços de parceria tornando os parceiros mais próximos, coesos e com predisposição para a congregação de esforços.

Âmbito

Local – Cascais (170.683 indivíduos)

Período de realização

Desde 2000

Objectivos

- necessidade de obter um conhecimento mais objectivo e sistematizado da realidade social com o objectivo de delinear intervenções e estratégias mais ajustadas.



Obstáculos

- dificuldades de disponibilidade por parte dos técnicos.

Potencialidades

- promover o desenvolvimento social local;
- promover o trabalho em parceria e a mobilização de um conjunto de actores pertinentes para a identificação dos problemas e conhecimento da realidade em questão.

Metodologia

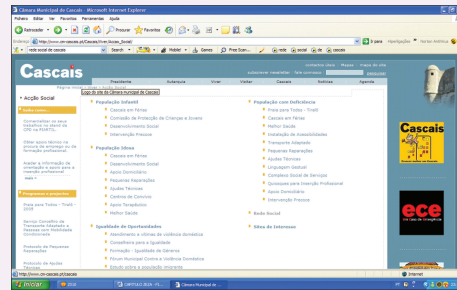
Em 1996, a Câmara Municipal de Cascais estabeleceu com o Centro de Estudos do ISSScoop um protocolo, para a realização de vários diagnósticos sociais: diagnósticos sociais de cada freguesia, seguindo-se o diagnóstico social do concelho. Em Maio de 2000, foi solicitado uma actualização dos dados, devolvendo-os aos agentes locais em reuniões de freguesia. A integração, a articulação, a subsidiariedade e a inovação, são princípios que estiveram implícitos na própria implementação da Rede Social e que procurou apostar na proximidade com o território, através da participação de todos os parceiros locais nas diferentes fases da construção do desenvolvimento social, no sentido de constituir planos multidimensionais integrados (assumidos por todos e mobilizadores da comunidade). Foi promovido um conjunto de *workshops* nas 6 freguesias de acordo com uma metodologia participativa de diagnóstico e planeamento. Em todos os encontros deu-se lugar à discussão e à visualização dos problemas. No final criaram-se grupos de trabalho temáticos e foi produzido um memorando por cada *workshop* de freguesia que foram geridos por dois facilitadores que, utilizaram técnicas de visualização, espaços de discussão e reflexão, utilizando sempre grelhas comuns a todos os grupos. Para cada *workshop* foram convidados a participar os agentes sociais intervenientes nos respectivos territórios. No primeiro *workshop* foi realizado um levantamento de problemas, recorrendo-se à técnica de visualização da “Nuvem de Problemas”. Para cada grupo de problemas constituíram-se grupos de trabalho para a definição de objectivos e concretização das acções. Estamos assim, perante uma metodologia participativa estruturada em dois níveis de parceria – estratégico e operacional, numa lógica de desenvolvimento local assente numa perspectiva de “*bottom-up*”.

Resultados obtidos

- intervenção integrada de todas as freguesias;
- envolvimento e participação dos mais variados actores sociais.

Contactos

Câmara Municipal de Cascais
Praça 5 de Outubro
2754-501 Cascais
Tel: 214 825 000
www.cm-cascais.pt/Cascais/Viver/Acao_Social/



Iniciativa Comunitária Equal – Projecto Trampolim

O programa de Iniciativa Comunitária Equal compreende um conjunto de princípios nos quais todos os projectos devem basear a sua acção, a participação e envolvimento de todos os parceiros, quer os actores que constituem as Parcerias de Desenvolvimento quer os grupos-alvo. Desta forma, e num vasto conjunto de projectos Equal, seleccionámos o Projecto Trampolim como uma experiência a referir enquanto instrumento de favorecimento do envolvimento e da mobilização dos próprios destinatários, visto que este projecto visa a construção (com os próprios jovens) de itinerários individualizados de inserção sócio-profissional. O Projecto “Trampolim” é dirigido a 150 jovens sem qualificações escolares ou profissionais das freguesias de Campanhã, Lordelo e Aldoar (concelho do Porto).



Projecto Trampolim

Este projecto surge da necessidade sentida por um conjunto de entidades (Fundação para o Desenvolvimento da Zona Histórica do Porto, Associação para o Desenvolvimento Integrado de Lordelo do Ouro, Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade do Porto, Câmara Municipal do Porto e Associação Empresarial de Portugal), de um número significativo de jovens se encontrarem em situação de exclusão social face à educação e consequentemente ao mercado de trabalho. Este Projecto tem como principais objectivos a definição e a apresentação de propostas, reflexões e instrumentos de trabalho inovadores que possam ser úteis para a situação que estes jovens vivenciam.

Âmbito

Local – Porto (1 781.826 habitantes)

Período de realização

2001-2006

Objectivos

- criar um modelo de intervenção baseado em itinerários para a inserção profissional de jovens não qualificados, apostando na sua implicação na construção do seu projecto profissional e no desenvolvimento de competências pessoais e sociais que facilitem a sua empregabilidade;
- implementar novos métodos nas acções de inserção profissional de jovens, nomeadamente no que diz respeito à criação e reforço das estruturas locais de orientação e acompanhamento;
- apoiar a concretização dos projectos individuais de inserção definidos pelos jovens, nomeadamente no encaminhamento para outras acções de formação mais específicas, de acordo com os objectivos por eles definidos ou na inserção profissional propriamente dita.

Obstáculos

- hábitos de funcionamento no que diz respeito ao não envolvimento do público-alvo;
- esforço de criatividade e inovação para fomentar a participação do público-alvo.

Potencialidades

- o envolvimento de todos os actores (técnicos que trabalham directamente com os jovens, os técnicos da parceria e os destinatários);
- esta iniciativa oferece aos participantes acções de formação e oportunidades de estágio com duração de 4 meses.

Metodologia

Uma das preocupações dos parceiros foi garantir o envolvimento e a participação activa dos destinatários na identificação e definição dos seus objectivos e na concepção das actividades a desenvolver. A par deste elemento, o projecto pretende estimular a autonomia individual tendo por base um processo de auto-reflexão. Para tal, a equipa recorreu ao “Itinerário Individualizado de Inserção” (percurso e projecto futuro individual). Esta fase incide num processo de construção e de reflexão elaborado pelo jovem com o apoio da equipa. Assim, a participação dos destinatários permite promover a autonomia através da definição e estruturação dos seus percursos e adquirir mecanismos que lhe permitam “visualizar” o seu próprio futuro e as etapas que são necessárias para o atingir. As técnicas utilizadas foram:

- entrevista estruturada – pretendeu-se com este instrumento auscultar a opinião dos jovens relativamente às suas aspirações, necessidades de emprego, relação com a escola e com a família;
- *focus group* – este instrumento foi aplicado de forma paralela e complementar a entrevista estruturada. Foram realizadas 4 sessões de discussão, semi-estruturadas (em grupo) uma em cada zona de intervenção (Lordelo do Ouro; Aldoar, Campanhã e Zona Histórica do Porto). Estas sessões foram orientadas pelo mesmo técnico e acompanhado por outro técnico local. O moderador apenas introduz os temas e gere as intervenções, sendo possível recolher informação variada sobre as expectativas dos jovens em relação ao emprego, à formação e à escola. Os resultados destes instrumentos foram pertinentes para a concepção e execução das actividades do projecto;
- fórum técnico – funcionou como um espaço de discussão, onde os técnicos apresentaram as necessidades que sentem no terreno e algumas sugestões (principais problemas sentidos no trabalho com os jovens; apresentação de casos de sucesso; necessidades de formação e orientação específica sentidas pelos técnicos e pistas para uma intervenção futura) através do *brainstorming*.



Resultados obtidos

- participação activa dos grupos alvo na concepção, desenvolvimento e avaliação dos projectos, como forma de melhor adequar as intervenções às suas necessidades e expectativas;
- itinerário individualizado de inserção dos jovens – princípios orientadores e elementos de
- apoio à organização e promoção de actividades de inserção sócio-profissional de jovens pouco qualificados.

Contactos

Fundação para o Desenvolvimento da Zona Histórica do Porto
Rua da Reboleira, 47
4050-492 Porto
Tel: 223 392 650

Este projecto envolve os próprios destinatários na fase da concepção e execução do projecto. É necessário motivar as comunidades para a participação, valorizando os recursos de cada indivíduo e fazendo de todas as acções do projecto espaços de participação. Assim, podemos considerar que os destinatários desta iniciativa estiveram envolvidos desde a sua concepção até ao desenvolvimento das suas actividades e na própria definição do logótipo do projecto. Houve sempre uma preocupação em garantir a mobilização e a identificação destes actores, ao projecto. A presença dos jovens no diagnóstico, concepção e desenvolvimento do projecto permitiu o seu pleno envolvimento no seu próprio projecto de vida, tendo por base conceitos como: conhecimento, informação, responsabilidade, participação activa e capacitação através da identificação das suas potencialidades e capacidades.

Associação de Moradores do Bairro das Lameiras – Vila Nova de Famalicão

Este exemplo centra-se na vontade dos moradores em melhorar o seu ambiente através de esforços locais, visto que as parcerias locais constituem um meio pertinente de formular estratégias integradas. Esta Associação oferece a oportunidade de alargar o número de moradores que participam na acção local e melhorar a qualidade da acção.

Associação de Moradores do Bairro das Lameiras

Esta Associação é uma associação de solidariedade social, que surge da necessidade dos moradores se organizarem no sentido de melhorar as condições de vida e habitacionais dos residentes do Bairro das Lameiras. Contudo, ao longo do tempo esta Associação passou de uma colectividade de bairro para se tornar numa instituição de desenvolvimento local.

Âmbito

Local – Bairro das Lameiras e meio envolvente

Período de realização

Desde 1984

Objectivos

- promoção da cultura, desporto e solidariedade social;
- defesa dos interesses dos moradores do Bairro.

Obstáculos

- dificuldade em envolver todos os moradores e as entidades locais.



Potencialidades

- envolvimento e mobilização dos próprios residentes (lógica de cooperação mais flexível);
- esta associação criou 62 postos de trabalho, combatendo deste modo o desemprego e reforçando a economia social;
- articulação com as entidades locais competentes para a resolução dos problemas que o bairro demonstra ao longo do tempo.

Metodologia

Esta associação é constituída por um Conselho de Moradores que engloba 24 representantes por patamar e que funciona junto da direcção como órgão de consulta. Este conselho reúne-se periodicamente com o objectivo de consultar os representantes dos moradores para as questões relacionadas com o próprio Bairro, designadamente remodelação do bairro, reabilitação de todo o espaço envolvente e a definição de estratégias que respondam às carências da população local. Deste modo, a associação é um mecanismo organizado que tem presente as reivindicações, as expectativas e algumas estratégias dos próprios moradores. Deste modo, podemos considerar que esta iniciativa surge do próprio envolvimento e mobilização dos moradores, no sentido de melhorarem as suas condições de vida e de quebrar o estereótipo anteriormente existente de exclusão. Estamos, assim, perante, a organização dos próprios excluídos com o objectivo de melhorar a sua situação de desfavorecimento social.

Resultados obtidos

- envolvimento dos residentes em diversos assuntos relacionados com o Bairro, designadamente, na manutenção e funcionamento (melhoramento das estruturas existentes e consequentemente da qualidade de vida dos moradores);
- ao longo dos tempos esta Associação para além de ser uma colectividade do Bairro apostou, igualmente, na intervenção social e no desenvolvimento local.

Contactos

Rua da Associação de Moradores das Lameiras
4760-026 Vila Nova de Famalicão
Tel: 252 501 700
www.amlameiras.pt



Esta iniciativa demonstra, uma vez mais, que as pessoas em situação de desfavorecimento social têm capacidade de organização, capacidade de reflectir sobre os seus próprios problemas e analisar as causas fundamentais da situação presente. Esta consciencialização conduz ao desenvolvimento e à definição de soluções (em conjunto) para os problemas identificados, tentando dar respostas a esses mesmos problemas. Contudo, é importante referir que esta iniciativa não só levou a que os moradores se organizassem e desenvolvessem serviços e instrumentos para superar algumas dificuldades, mas também foi pertinente para quebrar a imagem de exclusão que aquele espaço tinha. Assim, estas iniciativas só poderão ter sucesso se tiverem presente a participação de todos os moradores e das respectivas organizações na identificação e análise das causas, na definição e no desenvolvimento das soluções, nos processos de tomada de decisões e na própria avaliação de todo o processo. Em síntese, considera-se que esta iniciativa constitui um mecanismo de mobilização e envolvimento dos indivíduos através de um estímulo local (colaboração dos actores locais) em solucionar as problemáticas existentes.



LPDM – Liga Portuguesa dos Deficientes Motores

Esta iniciativa surge da acção de um grupo de mães no sentido de constituir uma Associação vocacionada para o apoio a crianças, jovens e adultos com deficiência motora. Durante 4 décadas, esta Associação acompanhou as mudanças sociais e as evoluções no campo da reabilitação e da inserção social. Actualmente, esta Associação dispõe de recursos sociais, que promovem a inclusão social de pessoas com deficiência e das suas famílias. Do conjunto das empresas de inserção existentes, optamos por colocar esta instituição visto que esta inclui um grupo-alvo ainda não mencionado nos nossos exemplos.

Empresas de Inserção

Actualmente, a LPDM possui três empresas de inserção, que apresentamos de seguida:

- Casa da Flor – que surgiu no ano 2000 e é um *snack-bar* que fornece refeições rápidas, confeccionadas pelo serviço de restauração e *catering* da própria instituição;
- Café Concerto – surgiu em 2002 e para além de serviço de refeições, organiza espectáculos de música, bem como a promoção de outras formas de expressão artística. Permite, igualmente, a encomenda de doçaria, salgados e refeições prontas a servir ou para congelação;
- Graficx - esta empresa de inserção desenvolve as suas actividades na área das artes gráficas e permite diversificar as respostas a populações em risco de exclusão, bem como responder às solicitações do mercado nesta área.

Âmbito

Nacional

Período de realização

Desde 2000

Objectivos

- integração social e profissional de públicos desfavorecidos, nomeadamente de pessoas com deficiência, através do desenvolvimento de uma actividade profissional;
- criação de postos de trabalho e promoção do acesso ao mercado de trabalho.

Obstáculos

- dificuldade em inserir os indivíduos no mercado de trabalho após o término do contrato na empresa de inserção, visto que a empresa de inserção constitui-se como local de transição.

Potencialidades

- estas empresas de inserção integram profissionais com deficiência e com formação na respectiva área.

Metodologia

Nestas empresas cada indivíduo possui um plano individual, no qual estão implícitos os aspectos mais relevantes e necessários para a sua inserção sócio-profissional. Este processo pode englobar a necessidade de formação profissional (de 6 meses) e de profissionalização. Esta última fase consiste no desenvolvimento de uma actividade profissional na empresa de inserção, regulada por um contrato de trabalho a termo certo (não inferior a 6 nem superior a 24 meses). Na fase da formação, os actores dispõem de uma bolsa de formadores e de seguro de acidentes pessoais, enquanto que na fase da profissionalização os actores possuem uma remuneração mínima mensal e a inscrição na Segurança Social. Assim, este processo permite ao indivíduo o envolvimento na definição da sua inserção sócio-profissional e o desenvolvimento da cidadania e da inclusão na sociedade. Paralelamente, desenvolve-se os contactos necessários com as estruturas locais para que o processo de inserção tenha continuidade, tendo presente as especificidades de cada indivíduo.

Resultados obtidos

- a reinserção sócio-profissional de pessoas com deficiência que se encontram em situação de desfavorecimento face ao mercado de trabalho;



- aquisição e desenvolvimento de competências pessoais, sociais e profissionais relativamente ao exercício da actividade em questão;
- participação social, económica e responsabilização dos actores.

Contactos

Liga Portuguesa dos Deficientes Motores (LPDM)
Rua do Sítio ao Casalinho da Ajuda
1349-011 Lisboa
Tel: 213 616 910
www.lpdm-crs.org.pt/



As iniciativas desenvolvidas por esta instituição (quer as empresas de inserção, quer as outras actividades) promovem a participação activa das pessoas com deficiência no processo de tomada de decisões. São elas próprias que possuem informações fundamentais para identificar os problemas e para definir, em conjunto com as entidades competentes, as estratégias a serem implementadas. Neste sentido, a criação destas empresas de inserção assumem uma grande pertinência, visto que permitem o acesso ao mercado de trabalho de pessoas que têm dificuldades acrescidas de integração e constituem-se como meio de inclusão, de cidadania e de coesão social.

Cooperativa de Habitação e Construção Económica Bem Vinda à Liberdade – CRL

Esta instituição enquadra-se no grupo das cooperativas criadas no pós 25 de Abril de 1974, inseridas em comunidades de baixos rendimentos e assumindo uma perspectiva de desenvolvimento comunitário. É uma cooperativa de habitação e estrutura-se em torno de um modo colectivo de auto-construção de habitação, envolvendo e mobilizando os próprios actores.

Cooperativa de Habitação e Construção Económica Bem Vinda à Liberdade – CRL

Esta experiência surgiu da iniciativa da Comissão de Moradores do Faralhão, e teve como base o levantamento das carências e a procura de soluções numa comunidade fortemente industrializada em 1995. Para além da construção de habitações, esta cooperativa desenvolve outras iniciativas no domínio social, cultural, recreativo, material e de qualidade vida. Possui um protocolo com o Instituto de Emprego e Formação Profissional de Setúbal e do Seixal, através do qual ministra formação profissional nas oficinas e participa em programas de apoio a trabalhadores desempregados de longa duração e jovens à procura do primeiro emprego. Os seus principais recursos incidem nas despesas e nas receitas centradas na actividade de construção de habitação.

Âmbito

Local

Período de realização

Desde 1975

Objectivos

- combater as carências identificadas no referido local;
- possibilitar a construção de habitações para famílias mais carenciadas e desfavorecidas.



Obstáculos

- a primeira iniciativa de construção de 150 habitações não teve os melhores resultados dada a má experiência com a empresa subcontratada;
- em 1984 surgem alguns problemas devido à situação de desemprego de alguns cooperantes. Para colmatar esta situação, a cooperativa ministrou formação de construção civil para os sócios que se encontravam nesta situação. Esta formação foi uma das formas encontradas pela própria Cooperativa para combater este problema, visto que estes indivíduos foram integrados nos trabalhos desenvolvidos (trabalhos de construção civil - construção de habitações) pela instituição.

Potencialidades

- permite a realização de uma actividade remunerada combatendo, dessa forma, o fenómeno de desemprego presente em alguns sócios.

Metodologia

A Cooperativa constrói habitações com administração directa recorrendo à mão-de-obra dos sócios desempregados, para os quais foi administrada formação em construção civil. A cooperativa tem 75% da construção da localidade. A concepção e a edificação das casas é feita pela Cooperativa, com excepção do projecto de arquitectura que é contratado a uma cooperativa de arquitectos. Emprega mais ou menos 60 pessoas, 42 das quais são trabalhadores permanentes, estando a maioria na construção e oficinas. Para tal, formou os cooperadores nas áreas de construção civil, adquiriu tecnologia e criou oficinas especializadas em serralharia, carpintaria, marcenaria, acabamentos de móveis, canalizações, entre outros. Para além da construção, a cooperativa também tem responsabilidades ao nível da manutenção e reparação das habitações já construídas. Os cooperantes não só contribuem monetariamente mas também com o seu trabalho - “conta-trabalho” - através da qual creditam a sua conta prestando trabalho na cooperativa aos fins-de-semana, feriados ou férias.

Resultados obtidos

- melhoria das condições de habitabilidade dos sócios e das pessoas que recorrem a esta cooperativa;
- mobilização dos próprios actores na resolução dos seus problemas.

Contactos

Cooperativa de Habitação e Construção Económica Bem-Vinda a Liberdade, CRL
Faralhão
2910 Setúbal
Tel:265 783874

Conselho Consultivo - Projecto “Participar”

A ideia de criação de um Conselho Consultivo surgiu no âmbito de um projecto que o Centro Social e Paroquial Nossa Senhora da Vitória está a desenvolver que é o “Participar”.

Um dos grandes motivos que levou à criação do conselho consultivo foi o facto de existir um *deficit* de participação dos beneficiários dos serviços na vida da instituição e também o fraco nível de resposta das empresas locais às necessidades de emprego. Para além destes factores, a criação de um conselho consultivo, envolvendo activamente os residentes da freguesia na definição (e concretização) das respostas às suas necessidades contribuirá em muito para o reforço da auto-estima desta população e para a (des)construção de uma imagem que existe da população residente no Centro Histórico do Porto, a maior parte das vezes negativa e estigmatizante. Assim, optamos pela selecção desta iniciativa porque pareceu-nos uma experiência inovadora que aposta na participação (“dar voz”) à população e às entidades locais, no sentido de averiguar as necessidades de intervenção e implementar estratégias e medidas que se adequam a essas mesmas necessidades.



Conselho Consultivo

O Conselho Consultivo é um *fórum de participação* que visa promover o funcionamento de uma rede que facilite a partilha e desenvolva a qualidade em actividades institucionais ou interinstitucionais.

Âmbito

Local – Porto (1 781.826 habitantes)

Período de realização

Desde de 2005

Objectivos

- potenciar o envolvimento e a participação de todas as pessoas e entidades locais mais representativas e com interesses directos na instituição;
- estruturar e reforçar os espaços de rede na articulação interinstitucional, promovendo uma cultura de partilha em actividades e objectivos comuns;
- dar pareceres e contributos no processo de planeamento, no âmbito da definição de objectivos e actividades do conselho consultivo;
- apreciar o relatório anual de actividades do conselho consultivo.

Obstáculos

- indisponibilidade dos pais, visto que é complicado definir uma hora que seja compatível com a vida profissional e com os horários dos serviços em que as crianças estão;
- indisponibilidade por parte dos empresários.

Potencialidades

- possibilidade de envolver os diferentes actores locais e institucionais (residentes, empresas locais, técnicos responsáveis pelas unidades/valências que o Centro dispõe, os pais das crianças da creche, jardim de infância, ATL, entre outros);

- definir em conjunto as estratégias e as medidas no sentido de colmatar necessidades identificadas.

Metodologia

A primeira sessão plenária teve como objectivo apresentação geral do projecto e das expectativas em relação ao Conselho, adoptando um mecanismo que favorecesse a participação efectiva e o mais alargada possível de todos os intervenientes. O conselho consultivo está organizado em subgrupos, tendo presente áreas específicas de actividades, designadamente o apoio familiar e comunitário, apoio à formação profissional, emprego, sensibilização e animação comunitária. Este mecanismo contempla três tipos e níveis de reuniões, designadamente:

- reuniões gerais em cada trimestre: Setembro, Dezembro, Março e Junho;
- reuniões de sub-grupos, de acordo com as necessidades específicas de programação das actividades;
- reuniões mensais da comissão executiva.

As decisões são tomadas por maioria, mantendo o carácter consultivo em relação à direcção do Centro Social e Paroquial Nossa Senhora da Vitória.

Resultados obtidos

- identificação das necessidades locais em conjunto (com a participação de todos os intervenientes);
- criação de 4 grupos com diferentes temáticas no sentido de reflectir e de apresentar estratégias de intervenção.

Contactos

Centro Social e Paroquial Nossa Senhora da Vitória
Rua de S. Bento da Vitória, 2
4050-542 Porto
Tel: 222 007 182



Projecto SIFAT – Sistemas de Informação, Formação e Apoio Técnico

Este projecto foi desenvolvido pela Rede Europeia Anti-Pobreza/Portugal, no âmbito da Iniciativa Comunitária Emprego – Eixo Integra, com o objectivo de promover o trabalho em rede na luta contra a pobreza e a exclusão social. A selecção deste Projecto como um exemplo a integrar este capítulo está relacionado com o facto de pretender dinamizar redes ao nível local e nacional, apostando desta forma numa cultura de rede entre as organizações não governamentais que trabalham na luta contra a pobreza e a exclusão social.

Projecto SIFAT

Esta iniciativa teve presente os diferentes contornos organizacionais e as especificidades de cada localidade envolvida, no sentido de dar uma resposta local às necessidades das organizações aos diferentes níveis (informação, formação, investigação, e apoio técnico).

Âmbito

Nacional e distribui-se pelos seguintes distritos: Lisboa, Porto, Coimbra, Braga, Évora e Aveiro

Período de realização

1995-2000

- organizar de forma integrada a constituição de núcleos regionais com uma metodologia própria organizada, através da dinamização e implementação de Redes Locais de Desenvolvimento e Solidariedade Social de Luta Contra a Pobreza e a Exclusão Social.

Obstáculos

- dificuldade de mobilização dos dirigentes associativos para a vertente formativa do projecto;
- necessidade de adaptar os conteúdos programáticos e as estratégias de acção aos diferentes contextos regionais e especificidades sócio-institucionais;
- dicotomia permanente entre a vontade colectiva e os interesses sócio-institucionais.

Potencialidades

- promoção de uma cultura de trabalho em rede e de *habitus* de intervenção que favorecem a cooperação inter-institucional;
- possibilidade de promover o envolvimento dos dirigentes locais;
- conhecimento interinstitucional e da realidade local ao nível do combate à pobreza e à exclusão social;
- implementação e fomento do trabalho em rede e em parceria (mobilizar todos os esforços para a dinamização de parcerias locais).

Metodologia

A metodologia adoptada incidiu na realização de acções de informação/sensibilização. Estes encontros eram dirigidos aos associados da REAPN e a dirigentes locais de outras instituições, quer públicas e privadas, com o objectivo de os sensibilizar para a importância do trabalho em rede (parthenariado institucional) e na realização de acções de formação – estas acções eram dirigidas aos técnicos de intervenção social que trabalham nas instituições que aderiram ao projecto e a técnicos desempregados, no sentido de obter um conjunto de conhecimentos teóricos (conhecer o meio e os seus problemas; conhecimentos interinstitucional e cooperação entre as instituições; o trabalho em rede e as suas potencialidades; instrumentos e métodos de intervenção; concepção e organização de planos, acções e projectos) pertinentes para a concretização do projecto. Esta acção formativa compreendia um estágio com as instituições que estavam a participar na dinamização da rede local. A finalidade do estágio era a implementação de um centro de recursos para o respectivo núcleo previamente constituído, ou seja, os actores envolvidos deveriam de implementar um projecto de criação da rede local desenvolvido no período de formação teórica em conjunto com as instituições locais que estavam a participar na dinamização da rede local.



Resultados obtidos

- constituição de seis núcleos distritais da Rede Europeia Anti-Pobreza/ Portugal.

Contactos

Rede Europeia Anti-Pobreza/Portugal
Rua de Costa Cabral, 2368
4200-218 Porto
Tel:225 420 800
www.reapn.org

1.2. Exemplos Europeus

Nos outros Estados Membros, ao contrário, do que se verifica em Portugal, já existe bem presente uma cultura de participação que se vem materializando na realização de várias iniciativas, que têm implícito o reconhecimento do envolvimento activo das pessoas que vivenciam situações de desfavorecimento social. Este reconhecimento é visível no capítulo III, onde temos oportunidade de verificar a existência de um conjunto de elementos e de pressupostos no sentido de potenciar e de multiplicar sinergias que favorecem o acesso destas pessoas a novas oportunidades, reconhecendo este grupo como parceiro social e actor do seu próprio processo de inclusão. Deste modo, a criação de um conjunto de mecanismos e de diversos contextos de participação levou a que já há algum tempo a intervenção social se concentrasse na participação destes grupos, a fim de permitir uma ampla adopção das políticas e das estratégias. Esta situação leva ao desenvolvimento de um conjunto de directrizes para o envolvimento das pessoas excluídas no desenvolvimento, implementação e avaliação das estratégias.

Encontro Europeu de Pessoas em Situação de Pobreza e Exclusão Social

A European Anti-Poverty Network (EAPN) tem como objectivo, desde a sua origem, a mobilização de todos os actores e, sobretudo, daqueles que, objectivamente, enfrentam situações de pobreza e de exclusão social. Em 2001, um acontecimento contribuiu para que fosse dado um passo em frente e de grande relevância para a concretização deste objectivo. No âmbito da Presidência Belga da União Europeia, o Ministro dos Assuntos Sociais, Frank Vanderbroucke e o Vice – Primeiro Ministro, Johan Vande Lanotte, propuseram à EAPN a promoção de um encontro europeu, com o objectivo dar voz aos excluídos e auscultar as suas opiniões sobre o impacto de determinadas políticas que estavam a ser implementadas a nível europeu e nacional, com especial destaque para os Planos Nacionais de Acção para a Inclusão. Assim, a EAPN mobilizou os diferentes participantes ao nível dos Estados-membros para participarem neste Encontro, que se viria a concretizar a 14 e 15 de Dezembro de 2001, em Bruxelas. O impacto desta iniciativa foi de tal forma relevante que se continua a organizar os referidos encontros, uma vez por ano, cabendo ao Estado-Membro que preside à União Europeia dinamizar esta acção contando para o efeito com a colaboração da Rede Europeia Anti-Pobreza.

Encontro das Pessoas que Vivem em Situação de Pobreza e de Exclusão Social

Até ao momento foram realizados 5 Encontros. No entanto, pretende dar-se continuidade a esta iniciativa no sentido de permitir abrir portas a formas de consulta alargadas e permanentes, permitindo a participação daqueles que vivenciam situações de pobreza e de grande vulnerabilidade e que são directamente visados pelas políticas sociais.

Âmbito

Europeu



Período de realização

Desde 2001

Objectivos

- proporcionar às pessoas que vivenciam situações de pobreza e de exclusão social momentos de partilha de conhecimento, auscultação das suas expectativas e apresentação de algumas recomendações no sentido de minimizar e de combater essas situações;
- permitir a participação e o envolvimento efectivo das pessoas em situação de pobreza, fazendo com que eles se sintam cidadãos europeus com plenos direitos.

Obstáculos

- dificuldade de mobilizar as próprias pessoas que vivenciam situações de pobreza.

Potencialidades

- reflectir em conjunto sobre as políticas nacionais e europeias;
- reflectir, partilhar conhecimentos e vivências das situações de pobreza;
- definição em conjunto de propostas e estratégias que devem ser implementadas.

Metodologia

Estes Encontros para além de permitirem uma troca de experiências e partilha destas vivências permitem, igualmente, um esforço no sentido de garantir a participação dos excluídos. Estes Encontros funcionam como um espaço de reflexão e de discussão onde as pessoas em situação de pobreza partilham as suas experiências de participação e de envolvimento na sociedade civil e as suas vivências quotidianas, a todos os níveis. Este acontecimento, para além de proporcionar uma auscultação alargada, tendo por base pessoas socialmente desfavorecidas dos países da União Europeia promove, igualmente, a oportunidade de dar voz aos excluídos e de reflectir sobre os seus contributos ao nível das políticas e estratégias europeias e nacionais.

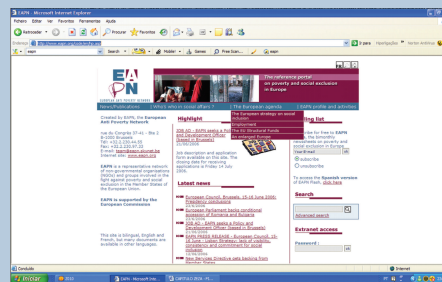
Nestes encontros (anuais) cada país é representado por uma delegação de pessoas de diferentes regiões do país. Todos os encontros têm por base um trabalho preliminar em que se define quais as questões a abordar tendo por base as experiências locais e nacionais. Os participantes destes encontros são pessoas que enfrentam situações de pobreza e de exclusão social, representantes das ONG's e representantes das instituições europeias.

Resultados obtidos

- criação de um espaço/momento de reflexão e de auscultação das pessoas socialmente desfavorecidas;
- aumento da sensibilização para a realização de momentos e de práticas neste âmbito;
- integração das suas opiniões e das suas percepções na agenda europeia de combate à pobreza e exclusão social.

Contactos

European Anti Poverty Network
Rue du Congrès, 37-41
B-100 Bruxelas
Tel: 003 222 304 455
www.eapn.org/code/en/hp.asp





Desta forma, estes Encontros são um mecanismo pertinente pois conseguem reunir cidadãos socialmente desfavorecidos dos Estados-Membros no sentido de promover a sua participação (ao nível da informação e de auscultação) e de obter um profundo conhecimento das suas preocupações, das suas vivências e algumas propostas que consideram pertinentes para melhorar a situação em que se encontram, de forma a estarem contempladas na elaboração das políticas. Com a realização destes encontros, as pessoas em situação de pobreza deixaram de ser objectos de projectos e de iniciativas e passaram a ser os sujeitos e participantes na implementação das políticas nacionais e europeias de luta contra a pobreza. É tendo por base este trabalho que se pretende dar continuidade a esta iniciativa, no sentido de garantir, cada vez mais, a presença e a participação destas pessoas nas fases de concepção e implementação das estratégias e das medidas que lhes são dirigidas.

ATD – Quart Monde

ATD Quart Monde é uma organização internacional, não-governamental de luta contra a pobreza e a exclusão social criada em 1956 pelo Padre Joseph Wresinski. Esta associação “Aide à Toute Détresse” (ATD) surge do trabalho desenvolvido pelo seu fundador e tem como objectivo proporcionar às famílias que vivenciam situações de pobreza extrema e de grande vulnerabilidade uma vida com dignidade e meios necessários para educar os seus filhos e para participar com a sua experiência e o seu trabalho no desenvolvimento do país, ou seja, facultar um conjunto de meios e elementos para que aqueles possam actuar na sociedade civil. Assim pouco a pouco, a Associação vai desenvolvendo um conjunto de actividades que incidem na criação de uma rede de partilha de informações, experiências com pessoas e organismos empenhados em combater estas situações. No seio da Associação, as famílias mais desfavorecidas têm a possibilidade de participarem nas iniciativas, manifestando as suas percepções e as suas vivências, isto é, a possibilidade de serem ouvidos e de serem úteis à sociedade através dos seus testemunhos e das suas experiências no sentido de melhorar esta situação de vulnerabilidade.

ATD Quart Monde

Esta Associação para atingir os seus objectivos intervém em várias dimensões, nomeadamente ao nível das crianças e dos jovens. Para tal, esta associação dispõe de um ramo infantil – Tapori- que suscita a reunião e a amizade entre crianças de todos os meios, tendo como ponto de partida a reflexão sobre as vivências das crianças mais pobres. Paralelamente, desenvolve a Juventude Quart Monde que consiste num movimento de jovens oriundos dos mais diversos meios e de diferentes nacionalidades que se unem na luta contra a pobreza e a exclusão. O movimento acompanha, igualmente, as famílias desfavorecidas nos seus projectos de vida, conduzindo uma acção de desenvolvimento comunitário e apoiando uma dinâmica de acção com as crianças e os jovens. Desenvolve, igualmente, outras iniciativas como por exemplo, as bibliotecas de rua e as universidades populares.

Âmbito

Mundial

Período de realização

Desde 1967

Objectivos

- combater a pobreza e promover a partilha de conhecimentos, entre famílias, que vivem nestas condições;
- transformar as atitudes e os preconceitos da sociedade para com os excluídos, para que, estas pessoas, sejam tidas em consideração na vida profissional, associativa, política, entre outras;
- dar resposta às solicitações vindas de instituições que trabalham com estes públicos em diferentes países.

Obstáculos

- por vezes existe uma recusa da pobreza por parte dos actores que a vivenciam, sendo por isso dificultado o trabalho desenvolvido pela Associação.



Potencialidades

- participação das pessoas em situação de pobreza nas diversas iniciativas que esta Associação desenvolve no sentido de minimizar as consequências dessas condições;
- as pessoas que se encontram em situação de pobreza e de vulnerabilidade constituem o alicerce de todos os seus projectos e iniciativas;
- a associação tenta responder sempre às expectativas e às aspirações destas pessoas;
- criação de uma rede de solidariedade agindo a todos os níveis.

Metodologia

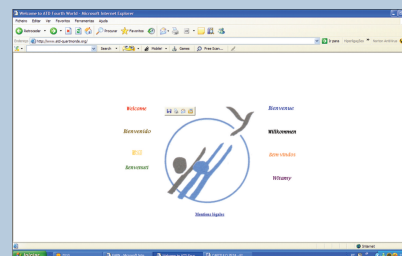
As universidades populares assumem uma grande importância pois facultam um conjunto de instrumentos para a participação destas pessoas na sociedade civil. Aqui, as pessoas reencontram a possibilidade de se exprimirem e aprenderem a fazê-lo, partilhando as suas experiências com outros cidadãos oriundos de outros meios. Permite, igualmente, conhecer os seus direitos e os seus deveres enquanto cidadãos pois nesta Associação cada pessoa é vista como detentora de uma experiência e de uma sabedoria indispensável para a “resolução” da situação em que se encontra.

Resultados obtidos

- local de encontro, expressão e partilha de experiências;
- levar esta auscultação aos poderes públicos com competências em termos de definição e implementação de estratégias e políticas.

Contactos

ATD-Quart Monde
33 Rue Bergère
75009 Paris
Tel: 0 142 468 195
www.atd-quartmonde.org



Activar a Participação

Desta forma, esta Associação reconhece que é pertinente o envolvimento das pessoas que se encontram nestas situações para a erradicação da pobreza, quer através da auscultação das suas percepções e testemunhos, quer através do seu empenho e participação nas iniciativas que esta desenvolve. A miséria é reconhecida como uma violação dos Direitos Humanos e é proclamado que não é possível suprimir a pobreza sem associar, uma vez por todas, os mais pobres como parceiros. Este reconhecimento tem implícita uma responsabilidade pertinente para a associação – a de ser voz dos mais pobres e de proporcionar essa auscultação no seio dos poderes públicos e com competências para definir medidas e estratégias para combater a pobreza.

Fundación Secretariado Gitano

A Fundación Secretariado Gitano é uma entidade social sem fins lucrativos que tem como objectivo principal promover a inclusão social da comunidade cigana, apoiando o seu acesso a todos os bens e serviços. Esta entidade defende uma sociedade inclusiva na qual as pessoas ciganas possam exercer livremente a sua cidadania. Por isso, defende que é necessário apostar na experiência e na participação destas comunidades, isto é, deve-se envolver/implicar os ciganos no seu processo de inclusão facilitando o acesso aos meios para que esta se concretize. Neste sentido, é necessário apostar na identidade da comunidade em todas as suas dimensões, incluindo a promoção da sua cultura .

Programa Acceder – Luta contra a Discriminação

O Programa Acceder é uma iniciativa que tem como suporte financeiro o Fundo Social Europeu, o Ministério de Trabalho e dos Assuntos Sociais de Espanha, com a colaboração de administrações regionais e locais e com outras entidades privadas. O Programa Acceder – Luta Contra a Discriminação, pretende fomentar as políticas sociais de forma a incidir mais activamente nas necessidades da comunidade cigana, removendo os obstáculos existentes para a sua inclusão social e mobilizando outros agentes sociais para colaborarem, através da sensibilização destes actores para a situação das comunidades ciganas.



Âmbito

Nacional

Período de realização

2000-2006

Objectivos

- garantir uma maior relevância das comunidades ciganas nas políticas de emprego e formação;
- fomentar o acesso das comunidades ciganas ao mercado de trabalho formal;
- fomentar, através das Comunidades Autónomas e dos municípios, políticas sócio-culturais que sejam mais activas com esta população e que, em consequência, abram novos espaços de formação e de emprego para que possam participar como educadores, mediadores e animadores no mercado de trabalho.

Obstáculos

- dificuldade em criar fortes parcerias com um interesse comum para combater a exclusão e promover a coesão social da população cigana;
- resistência de alguns sectores sociais que mantêm atitudes racistas e discriminatórias e de forma especial aquelas direccionadas para o emprego;
- capaz de responder às necessidades e interesses das comunidades ciganas.

Potencialidades

- sensibilizar e dotar os diversos agentes sociais de maiores conhecimentos e instrumentos no sentido de intervir de forma mais eficaz nas necessidades sentidas pelas comunidades ciganas;
- favorecer o intercâmbio de boas práticas;
- apresentação de documentos, propostas e recomendações com o objectivo de que a questão das populações ciganas sejam contempladas na elaboração dos planos e das políticas sociais.

- sensibilizar e dotar os diversos agentes sociais de maiores conhecimentos e instrumentos no sentido de intervir de forma mais eficaz nas necessidades sentidas pelas comunidades ciganas;
- favorecer o intercâmbio de boas práticas;
- apresentação de documentos, propostas e recomendações com o objectivo de que a questão das populações ciganas seja contemplada na elaboração dos planos e das políticas sociais.

Metodologias

Este projecto aposta na integração da população cigana no mercado de trabalho, através do desenvolvimento de itinerários de acesso a este mercado (incluindo medidas de orientação, informação, aconselhamento sócio-profissional, formação profissional e fórmulas específicas de intermediação profissional) e do fomento dos serviços de proximidade de empregos que estes grupos podem aceder, melhorando as suas condições de vida. Para tal, foram desenvolvidas um conjunto de acções - *Acções Senda e Acções Acceder*. As *Acções Senda* destinam-se a promover o desenvolvimento de acções de fomento dos serviços de proximidade e de emprego ligados às actividades que estas comunidades podem aceder. Estas acções compreendem vários níveis, designadamente: *formação e sensibilização dos vários agentes, acções de assistência técnica e de cooperação com as organizações ciganas e outras entidades sociais, acções de comunicação, informação e difusão, acções de estudo e de investigação*. As *Acções Acceder* têm como objectivo o desenvolvimento de alguns dispositivos que favorecem o acesso da população cigana à formação e ao emprego a partir do desenvolvimento de itinerários individualizados de inserção profissional.

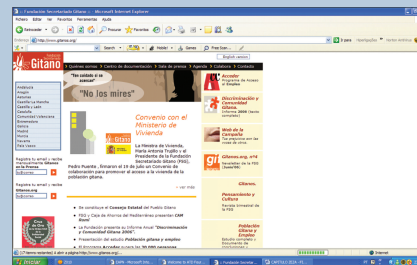
Resultados obtidos

- mobilização da própria comunidade cigana e fortalecimento da sua capacidade de envolvimento na tomada de decisões e no desenvolvimento das suas capacidades e potencialidades;
- promoção social da comunidade cigana através da inserção de elementos da comunidade cigana no mercado de trabalho;
- reforço e estímulo de acções, de itinerários de inserção profissional e desenvolvimento de recursos concentrados de modo específico na comunidade cigana;
- criação de postos de trabalho, alguns dos quais bastante qualificados.



Contactos

Fundación Secretariado Gitano
C/ Antolina Merino 10
28025 Madrid
Tel: 914220960
www.fsgg.org



Este projecto, pretendeu garantir a participação activa de todos os actores de forma a criar vias de cooperação, em torno da situação social que afectam as comunidades ciganas. A estratégia desta entidade incide na aposta de um maior protagonismo dos grupos afectados e seus representantes (associações ciganas) nas políticas sociais. Este aspecto supõe um esforço especial para que os grupos mais vulneráveis tenham acesso à informação (a tempo e de modo compreensivo), tenham possibilidade de tomar decisões, de participar na gestão dos recursos e no desenvolvimento das suas próprias capacidades e potencialidades. Portanto, todas as intervenções devem conseguir implicar a própria comunidade cigana, fomentando a sua capacidade de participação.

Habitat for Humanity International

A Habitat for Humanity International⁶⁴ surgiu em 1976 com o objectivo de garantir uma habitação com condições necessárias de habitabilidade. As filiais desta associação encontram-se espalhadas pela Europa e tem como base a iniciativa pessoal e voluntária de pessoas que lutam pela erradicação da habitação degradada. O critério de selecção para esta iniciativa prende-se com o facto de esta entidade estar associada a uma área específica – habitação – e de se encontrar presente em Portugal e nos outros países a nível mundial.

⁶⁴ Esta associação encontra-se presente em 100 países

Habitat

Esta associação engloba pessoas de diferentes níveis ao nível local, nacional e internacional para trabalhar juntos e ajudar a construir casas para famílias necessitadas. Através de trabalhos voluntários, doações financeiras e de materiais, a Habitat constrói casas com a ajuda das próprias famílias beneficiárias.

Âmbito

Mundial

Período de realização

Desde 1996 – Braga (Portugal)

Objectivos

- unir esforços e iniciativas de todos os sectores da sociedade com o objectivo de melhorar a qualidade de vida da população, minimizando os seus problemas habitacionais.

Obstáculos

- As pessoas que não têm rendimentos suficientes para pagar uma casa Habitat ficam de fora.

Potencialidades

- envolver as próprias famílias beneficiárias no processo de construção das suas habitações;
- interacção com os membros da comunidade;
- fomenta a co-responsabilização e a participação na vida comunitária local.

Associação Amigos da Praça Grande – Bolonha

Por iniciativa de um grupo de trabalho, a experiência Praça Grande, inicialmente lançada como jornal de rua, e depois Associação, no âmbito da qual se veio mais tarde constituir como cooperativa social, ocupa-se da colocação e do trabalho de pessoas sem abrigo, que vivem à margem da sociedade, mas que pretendem lutar contra a exclusão social não como utilizadores, mas como protagonistas envolvidos pessoalmente.

Projecto Praça Grande

No decorrer dos anos, o entusiasmo, o empenho e a inovação da experiência “Praça Grande” permitiu aos seus sócios construir redes de colaborações e parcerias significativas, como, por exemplo, com a Câmara Municipal de Bolonha, para a qual a cooperativa gere actualmente alguns abrigos nocturnos da cidade. Esta Associação engloba um conjunto de acções designadamente, serviço móvel de apoio aos sem-abrigo, informação/sensibilização, actividades culturais, orientação, pareceres legais, formação e inserção no mercado de trabalho, pesquisa e trabalho de comunidade.

Âmbito

Bolonha

Período de realização

1993/2000

Objectivos

- combater a exclusão social;
- afirmar os direitos dos sem abrigo produzindo conhecimento das “novas” realidades marginais em risco de “invisibilidade”.



Obstáculos

- dificuldade em aceder a todas as pessoas que vivenciam a situação de sem-abrigo devido à resistência que estas apresentam;
- esta iniciativa estava dependente de uma vontade política – marco político.

Potencialidades

- possibilidade e organização para a resolução dos seus próprios problemas;
- participação e envolvimento activo nas iniciativas e intervenções dirigidas a estes actores.

Metodologia

A Praça Grande é considerada um bom exemplo não tanto no que diz respeito a uma actividade específica, mas sim no que se refere à experiência no seu todo, porque procura lutar contra o risco de “invisibilidade” e exclusão social das pessoas sem abrigo, através da sua participação activa nas iniciativas e intervenções com vista a melhorar as suas condições de vida. De facto, Praça Grande é o lugar onde essas pessoas desfavorecidas se organizam para resolver os seus problemas, para partilhar ideias e projectos, para se auto-gerirem.

Este empenho concretiza-se em numerosas iniciativas, tais como:

- *Jornal* “Piazza Grande” primeiro jornal de rua na Itália e único do seu género na Europa, nasceu no final de 1993, sai mensalmente e é divulgado nas ruas da cidade de Bolonha;
- *O teatro* - em 1999 nasce a “Fraternal Compagnia” que, para além de propor espectáculos teatrais, organiza cursos de teatro cómico, laboratórios criativos e actividades de sensibilização junto das escolas;
- *Oficinas* - para recolha e reparação de bicicletas (Bicicentro); recolha, recuperação e a reutilização de madeira, metais, mobílias, objectos e roupas (Centro de Recolha de Recuperações); recuperação de móveis (Laboratório Marcenaria); recolha e reutilização de vestuário;
- *Serviço de apoio móvel* - trata-se de uma equipa de pessoas voluntárias, muitas dos quais com experiência de vida de rua, que saem à noite para encontrar as pessoas que dormem na rua, a fim de lhes prestar informações e ajuda;

- *Advogado de rua* - o projecto, criado para garantir um serviço legal qualificado, tem como objectivo tutelar os direitos das pessoas sem abrigo. Isso compreende um “sector de direitos”, um “sector de tutela legal”, um “serviço de secretariado social”, uma actividade de informação e “acompanhamento” para o acesso concreto aos bens e aos serviços a que se pode ter direito.

Resultados obtidos

- implementação de medidas e estratégias direccionadas para pessoas sem-abrigo no sentido de permitir a promoção social deste grupo, através da implicação activa das próprias pessoas que vivenciam esta situação.

Contactos

Via Libia 26/f – 40100 Bolonha
Tel/Fax: 051 34 23 28

Conselhos Consultivos (Bordéus)

Os Conselhos Consultivos surgem com o desenvolvimento cidadão e o diálogo entre a cidade e os seus habitantes. Com base na democracia participativa, surgiram (em 1995 o Conselho de Bairro e a partir de 2001 os outros conselhos) com uma grande vontade: dar a palavra e voz aos que vivem e constroem diariamente esta cidade. Estes conselhos são lugares privilegiados de informação, de comunicação e de concertação entre os habitantes e o conselho municipal. No total, existem 8 conselhos consultivos que permitem a todos os habitantes a possibilidade de se manterem informados, de debaterem os projectos e de participarem concretamente na vida da cidade em torno de temas pertinentes, como a juventude, a integração social, a deficiência, a saúde, a vida associativa e desportiva e a cultura.



Os conselhos participativos dividem-se em:

- *Conselho das comunidades imigrantes* - com este grupo pretende-se dar voz aos cidadãos estrangeiros com o objectivo de favorecer a integração, promover o diálogo intercultural e melhorar a vida quotidiana destes habitantes;
- *Conselho das artes e da cultura* - este grupo é constituído por actores que se juntam regularmente para incluir alguns elementos nas políticas culturais da cidade e facilitar o acesso de todos à arte;
- *Conselho da cidade e dos deficientes* - os representantes das associações de deficiência fazem parte deste conselho no sentido de reflectir sobre as necessidades e os problemas que este grupo apresenta e, conseqüentemente, na apresentação de estratégias para fazer desta cidade uma cidade aberta e acessível a todos os habitantes;
- *Conselho da vida associativa* - 300 associações estão a desenvolver a carta de desenvolvimento do cidadão de forma a conhecerem-se e a melhor agir em conjunto;
- *Conselho da vida desportiva* - o desporto, à parte da vida da cidade, está no centro da reflexão deste conselho que reúne os representantes dos clubes e federações desportivas de Bordéus;
- *Conselho dos bairros* - a cidade está dividida em 12 bairros que se reúnem duas vezes por ano, estando abertos a todos os habitantes;
- *Conselho local de saúde* - os profissionais de saúde, os trabalhadores sociais, as associações e as famílias encontram-se em torno de um projecto local de saúde pública.

Para além destes conselhos existe o Conselho dos Jovens de Bordéus que pareceu-nos pertinente descrever pormenorizadamente, uma vez que constitui um novo instrumento da democracia local, um espaço de diálogo e de acção onde cada jovem deve encontrar-se a si próprio, apresentar actividades e acções no sentido de as organizar e de as transmitir a outros jovens.

Conselho dos Jovens de Bordéus

Este Conselho foi criado em Outubro de 2004 e integra jovens entre os 15 e os 22 anos de idade com o objectivo de envolver os jovens na vida municipal, de discutir e organizar actividades direccionadas para os jovens. Os critérios de participação incidem fundamentalmente no facto de ser adolescente ou jovem adulto e viver em Bordéus ou ter uma actividade quotidiana em Bordéus.

Âmbito

Local - Bordéus

Período de realização

Desde 2004

Objectivos

- participar na vida da cidade;
- ouvir as ideias dos jovens;
- definir actividades/projectos e intervir na politica da juventude da cidade.

Obstáculos

- por vezes é complicado obter a participação efectiva dos jovens.

Potencialidades

- oportunidade de implicar os jovens em todos os domínios da cidade e de direccionar as acções para as suas necessidades e interesses.



Metodologia:

O Conselho dos Jovens de Bordéus apresenta-se como um mecanismo de participação no sentido de ajudar os jovens a aceder progressivamente à autonomia, participar na vida da cidade, ter responsabilidades e iniciativas. Para tal, este conselho dispõe de três estruturas pertinentes:

- Comité de coordenação composto por delegados e secretários designados para o efeito. Esta estrutura permite coordenar e programar os debates, as proposições e as acções de cada comissão e dos fóruns dos Jovens dos Bairros;
- O bureau – que integra o comité de coordenação, composto por um delegado geral, um secretário geral em conjunto com seis outros responsáveis;
- As sessões plenárias que integram todos os membros do Conselho dos Jovens permitem avaliar as acções e reflectir sobre as novas perspectivas. A metodologia utilizada centrou-se nos seguintes elementos:
 - Auscultação dos actores educativos – 70 encontros que decorreram entre 2002 e 2003;
 - Auscultação aos jovens, Novembro 2003 a Abril 2004, 1100 questionários e 37 reuniões;
 - Definição do plano de juventude, com 6 eixos de trabalho e de reflexão: reforçar as acções de acompanhamento na escolaridade, reforçar o acesso à informação e aos conhecimentos;
 - Favorecer e reforçar as actividades desportivas, culturais, artísticas, científicas e técnicas, favorecer a participação dos jovens e desenvolver as suas iniciativas, melhorar o acesso à saúde e desenvolver a prevenção da violência e das situações de conflito;
 - Sensibilização de jovens de Bordéus sobre a constituição do Conselho de Jovens-foi realizada uma campanha direccionada a todos os jovens através da distribuição e afixação de cartazes e panfletos e do contacto com as associações parceiras (centros de animação, centros sócio-culturais e outras estruturas destinadas aos jovens);
 - Encontros de informação que tiveram como base 4 temáticas (metodologia do projecto, colectividades territoriais, vida associativa de Bordéus e programas públicos destinados aos jovens).

Depois desta primeira fase, os jovens definiram alguns instrumentos necessários para a constituição deste Conselho, designadamente o regulamento interno. Este Conselho integra as comissões temáticas (informação e comunicação, desporto, cultura e lazer, saúde, ambiente e a vida

Activar a Participação

quotidiana), o comité de coordenação e os fóruns dos jovens em cada bairro. Este Conselho organiza-se da seguinte forma: uma reunião mensal de cada comissão temática, 1 fórum de jovens em cada bairro, (trimestral), 2 sessões plenárias, (anuais) e 1 encontro anual de jovens.

Contactos

Conselho de Jovens de Bordéus
11 Rue Père Louis de Jabrun,
33000 Bordeaux
Tel: 0 556 102 772
<http://www.bordeaux.fr/>





6. ORIENTAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

A participação é um valor, uma aspiração e, ao mesmo tempo, uma forma de conceber os processos de organização e acção colectivas. Daí que, neste conceito, esteja sempre presente uma tensão entre o que se quer fazer e o que se faz. Desperta grandes esperanças, porque todas as pessoas querem decidir o seu presente e o seu futuro, e avança passo a passo, com pequenas experiências, porque não é fácil de aplicar.

A participação, que tem fases e níveis distintos, é uma aspiração histórica da humanidade que floresce com a democracia política e com a disseminação dos direitos dos cidadãos. Encontra o seu complemento com a democracia económica e social.

Há fases em que o conjunto dos cidadãos e dos actores socioeconómicos se lançam numa dinâmica de participação activa em todas as esferas da vida colectiva, e noutras, este movimento parece que se dissolve, submerge e restringe-se a determinados aspectos. Nestes momentos, as pessoas não estão dispostas a ir mais além dos seus interesses individuais e pessoais e as instituições fecham-se corporativamente e hierarquicamente. Os factores desencadeantes das fases mais expansivas ou das mais restritivas têm muito que ver com a conjuntura económica, com as estruturas sociais, com a evolução política, com a vida cultural, e também com os valores predominantes em cada país.

Na luta contra a pobreza e a exclusão, a *participação* das pessoas que vivem nessa situação, pode ser concebida como um instrumento da eficácia, como um “teatro”, como uma base para a sua tomada de consciência, como um modo de intervenção, como uma condição da sua emancipação ou como um projecto alternativo.

É possível encontrar referências e experiências da participação nas estratégias europeias de luta contra a pobreza e a exclusão. A sua concretização foi progredindo, não sem contradições (avanços e recuos, más interpretações do conceito, deficientes aplicações práticas, falta de avaliação...). Desde o primeiro programa, nos anos setenta, até ao terceiro, nos anos noventa, no qual se converteu num dos seus princípios, foi sendo disseminada, posteriormente, nos encontros anuais convocados pelas presidências, desde 2001 e nas oportunidades (aproveitadas ou não) nos PNAI´s de cada país.

Ocasões e encontros, impulsionados especialmente pelo movimento associativo e as redes europeias, e por outros actores (administração local, economia social...), que, numa lógica *bottom-up*, levam a cabo experiências participativas nos quatro cantos do continente europeu.

Desde os seus inícios, a preocupação em dar voz aos excluídos e representar os seus interesses está presente na European Anti Poverty Network (EAPN). Mas nem sempre foi assim. O contexto de intervenção política e de *lobby* da EAPN fez com que, por vezes, determinadas prioridades e agendas políticas (particularmente durante o período de ausência de uma estratégia europeia de combate à

Activar a Participação

exclusão (1994 – 2000) a EAPN tenha resvalado mais para funções de *lobby* de profissionais ou de grandes organizações, do que em ser porta-voz dos mais pobres e excluídos. Para os quais, lutar pela sobrevivência e tentar aceder ao indispensável já é uma forma directa de participação económica e social.

No entanto, a EAPN, procurou também potenciar a luta contra a pobreza e a exclusão no seu diálogo com as instâncias europeias, defendendo os direitos sociais, apresentando alternativas, tentando criar as condições de um debate interno com as organizações sócio-voluntárias locais, regionais e nacionais, através do qual emergissem as condições concretas dos que vivem na pobreza e exclusão e que estes pudessem expressar as suas necessidades, reivindicações e esperanças.

Igualmente, desde a fundação da REAPN, a participação é um valor que se inscreve nos seus estatutos e que se vai concretizando no seu trabalho em rede. Valorização e forma organizativa que se tem vindo a afirmar, desde a celebração dos seus dez anos de existência e da correspondente avaliação, desde a criação e desenvolvimento dos 18 núcleos distritais, desde os Encontros com os beneficiários do Rendimento Mínimo Garantido em 2002 e com o debate levado a cabo ao longo da implementação do PNAI Português, que patrocinou a realização deste projecto “Activar a Participação”.

Portanto, este projecto inscreve-se nestas perspectivas portuguesas e europeias. O seu principal objectivo é o de verificar experimentalmente a ideia de *activar a participação* dos excluídos. Tratava-se de levar a cabo, experiências concretas e limitadas, partilhadas com outros actores, nas quais fora possível ouvir, escutar, discutir, decidir e aplicar as expectativas e necessidades dos excluídos.

Desenvolver este objectivo não foi fácil. Em primeiro lugar, porque a conjuntura europeia não é muito favorável e sobretudo porque em Portugal, se bem que depois da Revolução de Abril se assiste a uma eclosão de iniciativas participativas, estas fecham-se em torno de uma “normalização” política, económica e social. Demasiadas vezes, a política social articula-se em torno de eixos verticais, da centralização piramidal e de organizações muito hierarquizadas. Nestas condições, abrir espaços participativos chocava com estas tradições, que por outro lado, não são homogêneas. No espaço social português, existem outras experiências interessantes que vão abrindo caminhos participativos no contexto educativo, do desenvolvimento local, das empresas de inserção, do movimento comunitários e associativo, da administração pública local, entre outros.

Em segundo lugar, não foi fácil porque com o “Activar a Participação” tentou superar-se costumes muito enraizados de passividade, de dependência individual e colectiva, de rotinas administrativas, de regras institucionais unidireccionais e até, em certa medida, de submissão fatalista.



Em terceiro lugar, por vezes eram as próprias organizações que, ancoradas numa cultura de assistencialismo, estavam muito reticentes em incorporar e assumir novos modos de intervenção, de inovação e a considerar os destinatários como cidadãos com direitos. Embora se pensasse que se actuava em seu benefício, não se contava com eles. A informação não *circulava* e muito menos se *consultava*, e mais longe ainda se estava de tomar decisões de forma partilhada.

Mas apesar destas e outras dificuldades, o projecto “Activar a Participação” encontrou formas de fazer penetrar a veia participativa. Primeiro, informando as organizações interessadas, articulando-as em torno dos Observatórios Locais, encontrando e seleccionando conjuntamente as iniciativas a empreender. Segundo, criando espaços de reflexão formativa onde se desconstruíam estereótipos, ideias preconcebidas e se descobriam novas vontades e possibilidades abertas à participação. Assim, constituiu-se um grupo de pessoas e organizações potencialmente impulsionadoras da participação e capazes de fazer um diagnóstico da mesma. Terceiro, havia que passar à acção, encontrando os espaços adequados, programando as actividades, pondo à prova as metodologias participativas delineadas e concretizando os compromissos assumidos. E por fim, mas não por isso menos importante, convidar à participação as pessoas pobres e excluídas, saber escutar, respeitar os seus ritmos e ter em consideração as suas expectativas para, com elas, iniciar o caminho que conduz à aventura participativa.

A aventura desenvolveu-se em quatro distritos: Braga, Coimbra, Évora e Porto, onde participaram aproximadamente 50 organizações, em torno dos quais se mobilizaram entre 250 e 300 pessoas. Não se tratava de empreender grandes voos, mas de iniciar pequenas experiências que demonstrem que é possível e desejável activar a participação e que isso traz resultados positivos para as pessoas que vivem em situação de pobreza e exclusão, para os profissionais e agentes de terreno, para as próprias organizações, para a cultura estratégica da luta contra a pobreza e a exclusão.

Seguramente será necessário deixar passar um tempo para poder avaliar esta experiência e as suas consequências, mas desde já se pode afirmar que levá-la a cabo não foi em vão. Quais são as principais lições que se podem extrair deste projecto?

- A participação é um processo que exige tempo, onde não se pode queimar etapas, mas onde se deve ter uma vontade impulsionadora e uma presença constante.
- A participação não se improvisa e devem reunir-se um conjunto de condições para se poder activar. De entre elas uma das mais importantes é a de romper com os modelos dominantes, os estereótipos preconcebidos, muitos interesses e posições criados. A participação não pode desconhecer os circuitos e as formas de poder existentes.
- A participação avança quando existe disponibilidade de tempo, uma dinâmica partenarial, um

Activar a Participação

consenso sobre o que há que fazer e os espaços para pô-los à prova.

- A participação consolida-se quando desaparecem as rivalidades institucionais, ninguém quer ser protagonista e apropriar-se da acção e todos (responsáveis institucionais, técnicos, agentes de terreno) se comprometem com ela.
- Os que vivem na pobreza e exclusão participam activamente nos espaços que se abrem quando se sentem ouvidos, quando fazem o que eles definiram e pretenderam, quando comprovam os resultados positivos e quando se vêm a si mesmos como sujeitos e cidadãos. Assim são capazes de criar iniciativas sustentáveis e que se fortalecem.

Uma das consequências positivas deste projecto foi a de abrir uma reflexão que constitui um patamar a partir do qual se pode e se quer avançar. A REAPN compromete-se a fazê-lo, dando uma visibilidade interna e externa dos seus resultados. Interna, porque, para além do seminário final, que se celebrará em Coimbra em Setembro de 2006, irá promover um debate no seio dos seus Núcleos Distritais, em todas as suas organizações membro, na própria Direcção da Rede. A participação dos excluídos converte-se assim numa das suas prioridades para os próximos anos.

A REAPN quer levar as lições deste projecto na sua interlocução com a administração pública e os seus diferentes órgãos e mais em particular com os responsáveis das estratégias de luta contra a pobreza e a exclusão em Portugal. Este projecto adquire uma importância especial no contexto actual, onde os PNAI entram numa fase de avaliação e debate, uma vez que se assiste à revisão dos Fundos Estruturais e o Programa das Redes Locais volta a ser impulsionado. O Governo Português voltará a ter a responsabilidade da Presidência Europeia em 2007 e, depois do discurso proferido pelo Presidente da República no dia 25 de Abril de 2006, onde enfatizou a necessidade da inclusão social se transformar numa prioridade nacional, importa recentrar a pobreza e a exclusão social não só nos discursos políticos, mas, e acima de tudo, na definição de acções concretas (medidas e programas) que se comprometam a atingir um dos objectivos do milénio estabelecidos pela ONU: erradicar a pobreza até 2010.

Por isso, a REAPN, por um lado, quer implicar, mais activamente a EAPN e as outras redes nacionais a favor da participação dos excluídos e influenciar o Governo Português para que esta seja tida em conta e se inscreva nas orientações estratégicas europeias que irão sair da sua Presidência. Se da Cimeira de Lisboa de 2000 saiu uma nova fase na luta contra a pobreza e a exclusão há que renovar esforços para que da futura Cimeira saiam propostas que transformem as grandes esperanças e as pequenas experiências em realidades irreversíveis do panorama participativo português e europeu.



Bibliografia

- 3º Encontro Europeu das Pessoas em Situação de Pobreza, *A participação: uma via de dois sentidos*, Bruxelas, Presidência Irlandesa da União Europeia, 2004.
- AA. VV., *Pobreza é com todos: mudanças possíveis (balanço de uma experiência)*. Programa Pobreza 3, Lisboa: Comissão das Comunidades Europeias, 1994.
- Amaro, Rogério, “O desenvolvimento local em Portugal,” *in A Rede para o Desenvolvimento*, Ed. In Loco, 1998.
- Barros, Carlos Pestana e José C. Gomes Santos (orgs.), *O Mutualismo Português: solidariedade e Progresso Social*, Lisboa, Vulgata, 1998.
- Campos, António Correia, “Missão cumprida”, *in Revista Sociedade e Trabalho, Especial Segurança Social*, Lisboa, DGEEP, 1998.
- Capucha, Luís, “Pobreza, Exclusão Social e Marginalidades”, *in* Manuel José Viegas e António Firmino da Costa (orgs.), *Portugal, que Modernidade, Lisboa*, Celta, 1998, pág. 209-240.
- Capucha, Luís (coord.), *ONG´s de solidariedade social: práticas e disposições*, Porto, REAPN, 1995.
- Capucha, Luís e Guerreiro, Maria das Dores (coords.), *Rendimento Mínimo Garantido: avaliação da fase experimental*, Lisboa, Centro de Investigação e Estudos de Sociologia, DEPP Ministério do Trabalho e da Solidariedade, 1997.
- Carreira, Henrique Medina, “As Políticas Sociais em Portugal”, *in* Barreto, António (org.), *A Situação Social em Portugal, 1860-1995*, Lisboa, ICS/ISCTE/ U.L, 2000.
- Catarino, Acácio, “O Local e o Desenvolvimento”, *in A Rede para o Desenvolvimento*, Ed. In Loco, 1998.
- Coelho, Jorge, *Facilitar a Participação*, Aliende (Associação para o Desenvolvimento Local), 2005.
- Constituição da República Portuguesa*. VII Revisão Constitucional, 2005.
- Comissão das Comunidades Europeias, *Pobreza é com todos: mudanças possíveis, balanço de uma experiência*. Programa Pobreza 3, Lisboa, Comissão das Comunidades Europeias, 1994.
- Coutinho, Manuela, *Economia social em Portugal: a emergência do terceiro sector na política social*, CPIHTS/APSS, Lisboa, 2003.

- DEEP/MTS, “Portugal 1995-2000”, in *Perspectivas da evolução social*, Oeiras, Celta, 2002.
- DEEP/MSST, *Pobreza Não: erradicação da Pobreza 1997-2006*, Lisboa, DEEP/MSST, 1997.
- EAPN, *Lutar contra a pobreza e a exclusão social na Europa: guia de acção e descrição das políticas sociais*, Lisboa, Instituto Piaget, 1998.
- Empowerment como medida de inclusão social: a experiência de um projecto, 2002-2004*, Santo Tirso, ASAS.
- Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social*, Decreto-lei nº 119/83 de 25 de Fevereiro.
- Estivill, Jordi, “Una perspectiva desde el Sur: colores distintos para un mismo mosaico europeo”, Comunicação apresentada no Seminário: *Políticas e instrumentos de combate à pobreza na União Europeia: a garantia de um rendimento mínimo*, organizado pela Presidência Portuguesa da União Europeia, Almancil, 2000.
- Estivill, Jordi, Rodrigues, Fernanda, *10 anos da REAPN em Portugal*, Porto, REAPN, 2004.
- Ferreira, Sílvia, “As organizações do terceiro sector na reforma da Segurança Social”, Comunicação apresentada no IV Congresso Português de Sociologia, Coimbra, 2002.
- Gaulejac, Vincent, Bonetti, Michel, Jean Fraisse, *L'ingénierie Sociale*, Paris: Syros, Alternatives 1989.
- Gonzalo Aranguren, Luís, *La participación ciudadana: posibilidades e retos*, 2004.
- Guerra, Isabel, *Fundamentos e processos de uma sociologia de acção – o planeamento em Ciências Sociais*, S. João do Estoril, Principia, 2002.
- Guerra, Isabel, “Reflexões sobre os métodos e técnicas de planeamento: acção colectiva e jogo estratégico de actores”, in IV Congresso Português de Sociologia, Coimbra, 2002.
- Hespanha, Pedro et al., *Entre o estado e o mercado: as fragilidades das instituições de protecção social em Portugal*, Lisboa, Quarteto, 1999.
- Louro, Cristina (coord.), *Vidas vividas*, Lisboa, Intervenção Operacional Integrar, Lisboa, 2000.
- Melicias, Vítor, “Natureza jurídica das Misericórdias”, in *Separata das Associações na Igreja*, Col. Lusitânia Canónica, nº 10, 2005.
- Mendonça, Helena, *Programa Pobreza 3*, Lisboa, Comissão das Comunidades Europeias, 1994.
- Ministério da Segurança Social e do Trabalho, *Combater a exclusão promover o desenvolvimento. Plano Nacional de Acção para a Inclusão Portugal 2003-2005*, Lisboa, MSST, 2004.



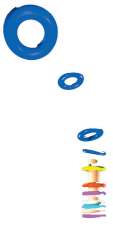
Monteiro, Alcides, *Associativismo e novos laços sociais*, Coimbra, Quarteto, 2004.

Organização Internacional do Trabalho, *A luta contra a pobreza e a exclusão social em Portugal. Experiências do Programa Nacional de Luta contra a Pobreza*, Genebra, OIT, 2003.

Presidência da República, *Pobreza, exclusão: horizontes de intervenção*, Lisboa, Imprensa Nacional Casa da Moeda, 2000.

REAPN, *Activar a Participação: um processo em construção*, Porto, REAPN, 2004.

Rosendo, Vasco, *O mutualismo em Portugal: dois séculos de história e suas origens*, Lisboa, Montepio Geral, 1996.



ANEXOS

OBSERVATÓRIO – BRAGA

INSTITUIÇÃO	LOCAL
ADCL – Associação de Desenvolvimento das Comunidades Locais	Guimarães
Associação Olho Vivo	Braga
Associação Famílias	Braga
Câmara Municipal	Braga
Casa de Saúde do Bom Jesus	Braga
Centro Social Paroquial Ávidos	V.N.Famalicão
Delegação de Braga da Cruz Vermelha Portuguesa	Braga
Associação Fraterna	Guimarães
IPJ – Instituto Português da Juventude	Braga
Junta de Freguesia de S. José de S. Lázaro	Braga
Lar Nª Senhora do Sameiro	Braga
Núcleo Distrital REAPN	Braga
Sociedade São Vicente de Paulo	Braga

Fátima Veiga
Técnica do projecto - REAPN

José Alberto Reis
Formador



OBSERVATÓRIO – PORTO

INSTITUIÇÃO	LOCAL
Universidade Portucalense Infante D. Henrique	Porto
Junta de freguesia de Miragaia	Porto
Santa Casa da Misericórdia de V. N. de Gaia	V.N.Gaia
Congregação Irmãzinhas da Assunção	V.N.Gaia
Fundação AMI - PORTA AMIGA	Porto
Centro Distrital da Segurança	Porto
Fundação de Desenvolvimento da Zona Histórica	Porto
Centro social e Paroquial de N ^a Sr. ^a Vitória	Porto
Junta de Freguesia de Campanhã	Porto
Centro de Saúde da Carvalhosa e Foz do Douro	Porto
Junta de Freguesia de Lordelo do Ouro	Porto
ACISJF - Associação Católica Internacional ao Serviço da Juventude Feminina	Porto
Junta de Freguesia de Paranhos	Porto
Associação Metropolitana de Serviços	Porto
Espaço t – Associação Apoio Integrado Social e Comunitário	Porto
Associação Portuguesa de Paralisia Cerebral – NRN	Porto
Fundação Instituto Politécnico do Porto	Porto

Ana Cláudia Albergaria
Técnica do projecto - REAPN

José Alberto Reis
Formador

OBSERVATÓRIO – COIMBRA

INSTITUIÇÃO	LOCAL
Centro de Saúde	S. Martinho do Bispo
Câmara Municipal	Coimbra
Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra	Coimbra
Instituto de Apoio Criança	Coimbra
Fundação AMI – Porta Amiga	Coimbra
Câmara Municipal – Rede social	Coimbra
ACAPO - Associação de Cegos e Amblíopes de Portugal	Coimbra
ARCIL - Associação para Recuperação de Cidadão Incapacitado da Lousã	Lousã
Caritas Diocesana de Coimbra - Centro Com. S. José	Coimbra
Centro de Assistência Paroquial de Santa Cruz	Coimbra
Gaudeamus-Associação Juvenil	Tábua
IDT – Instituto da Droga e da Toxicoddependência	Coimbra
Instituto Superior Bissaya Barreto	Bencanta
Junta de Freguesia	Antuzede

Ana Cláudia Albergaria
Técnica do projecto - REAPN

José Alberto Reis
Formador



OBSERVATÓRIO – ÉVORA

INSTITUIÇÃO	LOCAL
Sub-Região de Saúde	Évora
Instituto Português da Juventude – Delegação Regional de Évora	Évora
Câmara Municipal	Évora
ADIM – Associação de Defesa dos Interesses de Monsaraz	Monsaraz
Monte – Desenvolvimento Alentejo Central – ACE	Arraiolos
Associação Terra-Nova	Alcaçovas
Grupo Desportivo e Cultural Cruz da Picada	Évora
Santa Casa da Misericórdia de Arraiolos	Arraiolos
Cat de Évora – Programa Vida/Emprego	Évora
Giesta – Associação de Desenvolvimento Local	S. S. Giesteira
Centro Social N.ª. Sr.ª. Auxiliadora	Évora
Aliende – Associação para o Desenvolvimento Local	Évora

Maria José Vicente
Técnica do projecto - REAPN

José Alberto Reis
Formador