

Políticas Sociais: “solidariedades planeadas”

Maria da Saudade Baltazar

Estrutura

1. Políticas sociais: génese e principais orientações conceptuais-----	3
2. Dos instrumentos de intervenção comunitária aos de âmbito nacional-----	8
3. Um trabalho de parceria alargada: a Rede Social-----	11
4. Breve sistematização conclusiva -----	14
5. Principais referências bibliográficas -----	15

1 - Políticas Sociais: génese e principais orientações conceptuais

Hoje em dia a organização social revela uma manifesta impotência para fazer face às necessidades básicas de todos os cidadãos, o que pressupõe a existência de profundas desigualdades e concomitantemente a não possibilidade de todas as pessoas possuírem um padrão de vida digna. A apregoada sustentabilidade do modelo de desenvolvimento actualmente adoptado contrapõe-se à produção insuficiente de bens e serviços para responder a tais necessidades e a uma desequilibrada repartição dos recursos necessários à obtenção desses bens e serviços.

Partindo do significado inerente ao conceito de desenvolvimento sustentável – *é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades* – é possível identificar duas ideias chave:

- i) a de “necessidades”, em particular a máxima prioridade que deve ser conferida às necessidades essenciais dos mais pobres à escala mundial;
- ii) e a das limitações que a organização social aliada à tecnologia provoca ao meio ambiente, impedindo-o de satisfazer as necessidades presentes mas essencialmente as futuras.

Paradigma que sugere desde logo a conjugação de esforços de toda a sociedade, sem a exclusão de qualquer dos seus segmentos. Porém a promoção da harmonia entre seres vivos proposta por este modelo está longe de ter sido alcançada, sendo possível identificar nele causas de natureza estrutural de uma multiplicidade de problemas sociais.

As manifestações em Seattle, Gotemburgo e Génova evidenciam claramente que a globalização falhou no que concerne às questões sociais e ambientais. O que quer significar que a governação económica, *per si*, não é suficiente, sendo igualmente necessária uma governação social.

E quer seja ao nível internacional, nacional, regional ou local, a resposta organizada a tais situações de privação que afectam um número muito alargado de indivíduos surge através das denominadas políticas sociais, que têm como principal finalidade prevenir, atenuar ou resolver esses problemas sociais e que se traduzem em situações de exclusão social e pobreza¹. Respostas que se pretende que assumam um

¹ A complexidade e a multidimensionalidade que a pobreza e a exclusão social assumem não correspondem de todo ao frequente entendimento de que tais conceitos se reportam à sua manifestação extrema: a miséria. Isto é, omite-se a existência de diversos graus de dependência e privação.

carácter de continuidade por parte do poder político e supletivamente da sociedade civil, uma vez que a pobreza e a exclusão social, como problemas sociais de reconhecida complexidade e heterogeneidade, apresentam uma especificidade que se prende com o facto de não serem resolúveis com base nos recursos de que dispõem os seus protagonistas.

Alguns atributos da sociedade contemporânea, nomeadamente o envelhecimento demográfico associado a crescentes taxas de desemprego assim como as consequências negativas do avanço das novas tecnologias, surgem como factos preocupantes e que por sua vez justificam desde logo a intervenção ao nível das políticas sociais.

É possível identificar a globalização, desenvolvimento e equidade como os três vectores-chave da dinâmica de evolução de economia e da sociedade dos nossos dias.

A crescente interdependência das pessoas em todo o mundo faz-se sentir aos níveis mais diversos, por se tratar de um processo que integra não apenas a economia mas a cultura, a tecnologia e a governação. Esta capacidade de “integração” mundial, que se processa de forma rápida e desequilibrada, ilustra o modo profundo e directo como a vida dos indivíduos em todo o mundo se liga, o que sugere uma explícita abertura a novas oportunidades, quer sejam de natureza positiva quer negativa.

Ao se assistir a tal dinâmica de mudança são, de facto, múltiplos os desafios, ameaças e oportunidades que se colocam.

Ao longo dos últimos anos, tem-se vindo a acentuar a vulnerabilidade da sociedade, pela globalização marcadamente económica que provocará um aumento do emprego precário, degradação dos padrões tradicionais de vida familiar, exclusão dos menos capazes de se adaptarem e relativa oposição à mudança. A proliferação de grupos sociais de certa forma marginalizados ocorrerá face à existência de sentimentos de identidade profundamente marcados pela cultura, raça, religião, etc. e que serão cultivados pela angústia e descontentamento.

“A globalização é um processo fascinante que abre novas esperanças de progresso para a Humanidade. Mas só se poderão efectivar essas esperanças se se instituírem regras mínimas que enquadrem os processos globalizadores – para os traduzir em vantagens concretas para os países e as pessoas – e se se prestar a ajuda

Paralelamente se a pobreza corresponde a uma situação de privação por falta de recursos, ela apresenta-se como uma forma de exclusão social ao assumir-se como a negação de escolhas e oportunidades para viver uma vida aceitável: o indivíduo nestas circunstâncias é excluído de alguns dos sistemas sociais básicos ao revelar acentuadas perdas na capacidade de intervenção cultural, política e ambiental, ou seja não intervém na sociedade em plena cidadania.

suficiente à reintegração daqueles que vão ficando à margem deles. A resposta política aos novos desafios – reconhece-se – tem sido fraca e pouco eficaz. Mas ainda é tempo de encontrar formas eficientes e novos quadros de cooperação que permitam regular uma globalização que não pode ser benéfica apenas para alguns e que não pode ser realizada à custa da miséria de tantos” (Presidente da República, Jorge Sampaio no discurso de abertura do Seminário Internacional “Globalização, Desenvolvimento, e Equidade” promovido pela Fundação Gulbenkian, 2001).

As pessoas deverão colocar-se no centro do esforço de desenvolvimento, porque são elas a verdadeira riqueza de qualquer sistema territorial – mas esta máxima tem vindo a ser frequentemente relegada para segundo plano ou até mesmo esquecida quando o intuito principal é a riqueza material e financeira.

Circunstâncias que permitem compreender a necessidade de uma “*globalização mais humanizada*” sugerida por Joseph Stiglitz (2002), ao mesmo tempo que propõe algumas reformas para tornar a globalização mais justa e mais capaz de aumentar os níveis de vida, sobretudo o dos pobres. Reformas essas que implicam não apenas alterações nas estruturas institucionais, mas também as ideias feitas a este respeito têm de mudar.

É nesta lógica de ideias que desde há alguns anos tem vindo a emergir a necessidade de promoção do desenvolvimento de forma a superar a visão marcadamente de natureza economicista, e consequente planificação de “cima para baixo”, que o caracterizou. Isto é, os progressos económicos devem ser acompanhados das melhorias sociais e culturais porque o desenvolvimento não pode ser encarado como um simples crescimento. Trata-se pois de um fenómeno multidimensional que se exprime no bem-estar e qualidade de vida das populações.

Na sequência das críticas dirigidas à perspectiva funcionalista de abordagem do desenvolvimento, surgem novos modelos de abordagem do desenvolvimento, com o intuito de articular a perspectiva económica com a social (integrando componentes como: saúde, educação, meio ambiente, condições de vida e de trabalho, etc.). Nos anos 70, emergiram algumas correntes alternativas, tais como: desenvolvimento integrado, desenvolvimento socioeconómico, desenvolvimento unificado, ecodesenvolvimento, desenvolvimento autónomo ou autocentrado.

Estes novos conceitos do desenvolvimento, têm vindo a ser complementados por outros, como sejam desenvolvimento local, desenvolvimento humano, desenvolvimento comunitário e desenvolvimento social.

Para além da aposta nos recursos endógenos, apelo à mobilização e participação das populações locais, começaram a ser enfatizadas questões relacionadas com a satisfação das necessidades essenciais dos indivíduos mais carenciados, preservação de todos os sistemas naturais – água, atmosfera, seres vivos, solos – que servem de sustentáculo à vida na terra e o reconhecimento dos direitos humanos.

É neste contexto que o conceito de desenvolvimento social eclode, cujas premissas orientadoras foram definidas com base em princípios que a Conferência de Copenhaga veio consolidar em 1995, tendo sido também subscritos por Portugal. Esta Cimeira Mundial do Desenvolvimento Humano fazia parte de um “ciclo de conferências patrocinadas pela ONU iniciado em 1992 com a Cimeira do Ambiente e terminou em 1996 com a Conferência dos Estabelecimentos Humanos (Habitat II). Com esta iniciativa as Nações Unidas pretendiam chamar a atenção mundial para a necessidade de uma profunda alteração das políticas e comportamentos que contrariassem o ênfase excessivo no crescimento económico, a persistência da utilização desmedida dos recursos naturais e o crescimento de situações de miséria e exclusão que tinha marcado as décadas anteriores” (IDS, s.d.: 13).

Foram definidos como pilares do desenvolvimento social a erradicação da pobreza e a integração social com vista à construção de uma sociedade mais justa.

Pressupostos que radicam na necessidade de conciliar o desenvolvimento económico, a protecção do ambiente e o desenvolvimento social. Apela de igual modo para a luta contra qualquer tipo de discriminação, favorecendo os mecanismos de participação e associação das populações, em particular as que se encontram em situações de exclusão. Paralelamente consideram as parcerias entre organizações representativas da sociedade civil como um pilar decisivo em todo este processo, com vista a que a participação dos destinatários do desenvolvimento seja alcançada. Este tipo de descentralização é tido como de fulcral importância na promoção do desenvolvimento mais adequado aos seus beneficiários, pelo maior equilíbrio que daí resulta associado à endogeneização e conseqüente valorização das especificidades de cada local.

Mas além da ajuda ao desenvolvimento não existem muitos outros instrumentos mundiais susceptíveis de influenciar a política social. Pelo que e de acordo com este contexto a União Europeia tem vindo a privilegiar as políticas sociais. Políticas de desenvolvimento que têm como pretensão utilizarem incentivos em detrimento de sanções com vista à promoção dos direitos humanos, padrões sociais e política social.

Não obstante a Europa Social se encontrar manifestamente mais atrasada do que a Europa Económica.

Perante o slogan “*A Europa deve ser a Europa dos cidadãos*”, um dos desafios actuais da União Europeia consiste na criação de um sistema de protecção social que permita a melhoria da qualidade de vida e contrarie a exclusão social.

O que pressupõe a actuação conjunta dos vários Estados Membros, assim como dos diversos parceiros sociais, no respeito constante ao princípio da subsidiariedade.

Obedecendo aos imperativos do Mercado Único, a política social europeia pretende corrigir os desequilíbrios económicos e sociais existentes ao garantir direitos mínimos e condições de protecção com vista ao atenuar das grandes disparidades entre Estados Membros. Cujos objectivos prioritários recaem na melhoria das condições de vida/trabalho, na formação de emprego, no desenvolvimento de recursos humanos com vista a alcançar um elevado nível de emprego, no diálogo social entre parceiros, na promoção de uma protecção social adequada e por consequência resolver o problema da exclusão social.

Deste modo a política social europeia, ao pretender criar uma sociedade mais justa e dinâmica, estimula a parceria entre Política Social, Política Económica e Política de Emprego e apela à conjugação dos contributos da União Europeia, dos governos nacionais, parceiros sociais e de quaisquer outros intervenientes. Cooperação entre entidades que se revela de premente importância, pois só desta forma é possível atenuar/solucionar problemas relativos a uma convergência económica difícil, funcionamento deficitário do mercado interno e marginalização de grupos sociais mais vulneráveis.

Apela à formação de redes de parcerias entre diversos grupos, em substituição do uso exclusivo da via legislativa na resolução dos problemas sociais, e à promoção de uma sociedade activa em vez de manter uma sociedade passiva ao responsabilizar os cidadãos dos seus direitos mas também dos seus deveres.

2 - Dos instrumentos de intervenção comunitária aos de âmbito nacional

Em consonância com o seu contexto económico, social e político, a União Europeia definiu uma estratégia de actuação para os próximos anos que se baseia em

duas forças motrizes: globalização e afirmação acelerada de uma nova economia centrada no conhecimento. Estratégia ambiciosa e até mesmo desafiante que pretende consubstanciar-se na construção de uma nova economia fundada no conhecimento, onde as reformas económicas e inovação serão estimuladas, passando pela modernização dos sistemas de educação/formação e de bem-estar social.

A nova estratégia europeia foi traçada em Março de 2000 no Conselho Europeu de Lisboa, traduzindo-se esta na definição dos objectivos de longo prazo da União Europeia, identificação de prioridades, das metas a alcançar e do papel dos vários intervenientes, e ainda da monitorização/acompanhamento dos mecanismos vigentes ou a implementar.

A designada *Estratégia de Lisboa* é tida como um importante marco de referência nas políticas sociais europeias de promoção da inclusão social, uma vez que “aqui os Estados-membros comprometeram-se em promover o desenvolvimento sustentável e empregos de qualidade de forma a contribuir para reduzir o risco de pobreza e exclusão social, bem como reforçar a coesão económica e social na União Europeia entre 2001 e 2010” (Moreira, 2003:2).

O futuro da União Europeia ficará necessariamente associado a este Conselho Europeu, ideia que pode ser justificada pelo contínuo reforço que esta estratégia tem vindo a conhecer nos Conselhos que se lhe seguiram. Pelo que a Agenda Social² se constitui como um quadro para as políticas sociais dos próximos 5 anos, definindo-se para o efeito os 4 objectivos comuns da estratégia europeia para a inclusão social:

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

Este modelo social europeu, que se caracteriza pela indissociável ligação entre o progresso social e os resultados económicos, está dotado de um novo instrumento de acção – o *método aberto de coordenação entre Estados membros*. Que consiste num

² Aprovada pelo Conselho Europeu de Nice (7, 8 e 9 de Dezembro de 2000).

”método que permite combinar maior coerência europeia com respeito da diversidade e da iniciativa nacional. Partindo da definição de linhas directrizes europeias para uma certa política, passa pela identificação de boas práticas e de indicadores de referência, e traduz-se em planos nacionais com metas e medidas concretas adaptadas a cada caso nacional” (Rodrigues, 2004: 2).

Esta nova estratégia de cooperação na promoção de políticas inclusivas e de combate à pobreza e exclusão social prevê a articulação entre os objectivos comuns europeus, o programa definido pela Comissão Europeia sobre esta matéria e os Planos Nacionais de Acção apresentados pelos Estados membros.

O que quer significar que face ao nível de desenvolvimento de Portugal, nos encontramos necessariamente vinculados às políticas de âmbito comunitário e correspondentes instrumentos de intervenção³. Logo a ligação que se estabelece mediante a implementação do QCA III (Quadro Comunitário de Apoio para 2000-2006), por se tratar de um instrumento donde derivam políticas sociais em vigor no nosso país, tais como o Programa Operacional Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (POEFDS) intervindo sobre o emprego e a formação com vista à competitividade económica e coesão social.

De destacar também o Plano Nacional de Emprego (PNE) ao assentar no pilar da empregabilidade, o Programa Integrado de Apoio à Inovação e o Plano Nacional de Acção para a Inclusão (PNAI) que procura contribuir para a promoção da inclusão assim como a igualdade de oportunidades de participação social numa sociedade com melhor qualidade e maior coesão.

Este último é tido como um elemento chave da estratégia europeia de inclusão e uma componente fundamental do designado método aberto de coordenação. Isto é, o PNAI é um instrumento de planeamento baseado nos quatro objectivos comuns europeus e simultaneamente apresenta a estratégia nacional de promoção da inclusão social definida por cada Estado membro.

No âmbito da sua dimensão macro, define metas e prioridades de âmbito nacional e conjuga os instrumentos já disponíveis para a intervenção social com a programação de novas políticas sociais com o desiderato de construir uma sociedade inclusiva. “Este instrumento pretende ser uma forma de planeamento de um modelo de

³ No caso português, não obstante a existência da Providência social desde 1935, a dimensão de política social só adquire significado nos anos 70. Mas o nosso país, do conjunto dos Estados Membros da União Europeia, é provavelmente o que apresenta uma das economias mais vulneráveis, o que permite compreender a estreita ligação face às políticas comunitárias.

desenvolvimento que contribua para a coesão social mediante a possibilidade de integração dos indivíduos em contexto de pobreza e/ou exclusão social com todos os que não se encontram nessa situação, com vista à persecução de uma cada vez maior qualidade de vida” (Baltazar, 2004:22).

Plano de intervenção que desenha uma estratégia global de inclusão social ao enquadrar “os principais eixos estratégicos de intervenção e as medidas políticas em curso e a implementar” (ISSS, 2003: 4) e que tem por base preparar as mudanças, ao nível dos sistemas e das instituições mas também das próprias pessoas atingidas por este problema social. Pela natureza multidimensional das componentes que integra, a estratégia europeia de inclusão, pressupõe uma perspectiva integrada –*mainstreamed*– de todas as políticas e nas mais diversas escalas de actuação (local, nacional e europeia). Atributo do PNAI que sugere o recurso a um alargado conjunto de políticas, ou seja a uma multidisciplinidade de acções em diferentes níveis e domínios.

Estes planos nacionais de acção bienais apresentados por todos os Estados-membros requerem a coordenação de políticas sociais em curso de nível nacional e europeu. E no caso português, no que concerne ao plano em vigência, esta complementaridade é feita com o Plano Nacional de Emprego (PNE), a Estratégia Nacional sobre o futuro do Sistema das Pensões, o Programa Integrado de Apoio à Inovação (PROINOV), o Plano de Implementação da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (PIENDS), a Lei de Bases da Segurança Social, Plano Nacional para a Igualdade, entre outros.

Porque se entende que os problemas sociais, nomeadamente a pobreza e a exclusão social são formas complexas e multidimensionais, as políticas sociais devem ter um carácter intersectorial e transversal com vista a uma multidisciplinidade de acção. Logo o trabalho em rede constitui uma opção no âmbito das políticas sociais.

3 - Um trabalho de parceria alargada: a Rede Social

As premissas comunitárias orientadoras do método aberto de cooperação evidenciam a necessidade de se identificar boas práticas de entre os diversos instrumentos de planeamento que constituem cada plano nacional. Na primeira e

segunda geração do PNAI (programado para o período de 2001/2003 e 2003/2005 respectivamente), o Programa Rede Social⁴ foi escolhido como boa prática, tendo sido apresentados como argumentos justificativos desta escolha reincidente os que se seguem:

- i) “é singular no contexto português, porque estratégico e integrador, propõe-se desenvolver parcerias efectivas e dinâmicas que articulem intervenções sociais dos diferentes actores (entidades públicas e privadas sem fins lucrativos), assentes na igualdade entre eles e no consenso de objectivos, em torno do combate à pobreza e à exclusão social, através de uma perspectiva de desenvolvimento social, capaz de contrariar intervenções pontuais;
- ii) promove um planeamento integrado, participado e sistemático, potenciando sinergias, competências e recursos a nível local (Diagnósticos Sociais, Sistema de Informação e Planos de Desenvolvimento Sociais);
- iii) permite garantir maior eficácia ao conjunto de respostas e intervenções sociais nos Concelhos e Freguesias” (ISSS, 2003: 82).

Está-se perante uma política social activa que impulsiona um trabalho de parceria alargada e cuja metodologia incide sobre a planificação estratégica de intervenção social local. Intervenção que parte da estreita ligação entre prioridades globais e especificidades locais, com vista à promoção das relações de cooperação e de parceria entre organismos públicos e de iniciativa social privada, rentabilização das práticas e das estruturas de solidariedade já existentes, progressiva territorialização da intervenção social, reconhecimento da importância do sector social, possibilitando que todo o país integre uma verdadeira rede de solidariedade e protecção social.

Programa estruturante e fundamental no processo de desenvolvimento local, a Rede Social encontra a sua consolidação nos Concelhos Locais de Acção Social (CLAS – de dimensão concelhia) e nas Comissões Sociais de Freguesia (CSF), plataformas de

⁴ Definida de acordo com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 197/97 de 18 de Novembro (e Declaração de Rectificação n.º 10 – 0798 de 30 de Maio), trata-se de uma política social que pretende “incentivar o surgimento de redes de apoio integrado de âmbito local”.

No início de 2000, este programa começou a ser implementado, como experiência piloto, em 41 concelhos que já tinham revelado a existência de trabalho em parceria, em particular através dos Projectos de Luta Contra a Pobreza e do Rendimento Mínimo Garantido. Implementação faseada, existindo “em 2003 já 176 concelhos com Rede Social, encontrando-se nas mais diversas fases de concretização das acções previstas (em 2001, aderiram ao Programa Rede Social 31 concelhos, em 2002, juntaram-se mais 45 e em 2003, 60) envolvendo, de forma dinâmica, uma média de 50/60 parceiros por projecto local. (...) e deve abranger os 287 concelhos do Continente até 2006” (ISSS, 2003: 82).

planeamento e de coordenação da intervenção de âmbito local, com capacidade de mobilizar todos os cidadãos para que este programa se traduza em parcerias verdadeiramente efectivas e dinâmicas.

Especificidades essenciais ao “mainstreaming” da inclusão social, cuja afectação recai na mobilização das entidades/autoridades à escala nacional, regional e local com vista a alcançar consensos nas respectivas áreas de competência. E apela a uma perspectiva de desenvolvimento que integre necessariamente as pessoas e grupos em situação de pobreza e/ou exclusão social, com vista ao papel activo que estes poderão desempenhar no sentido de melhorar os níveis de qualidade de vida.

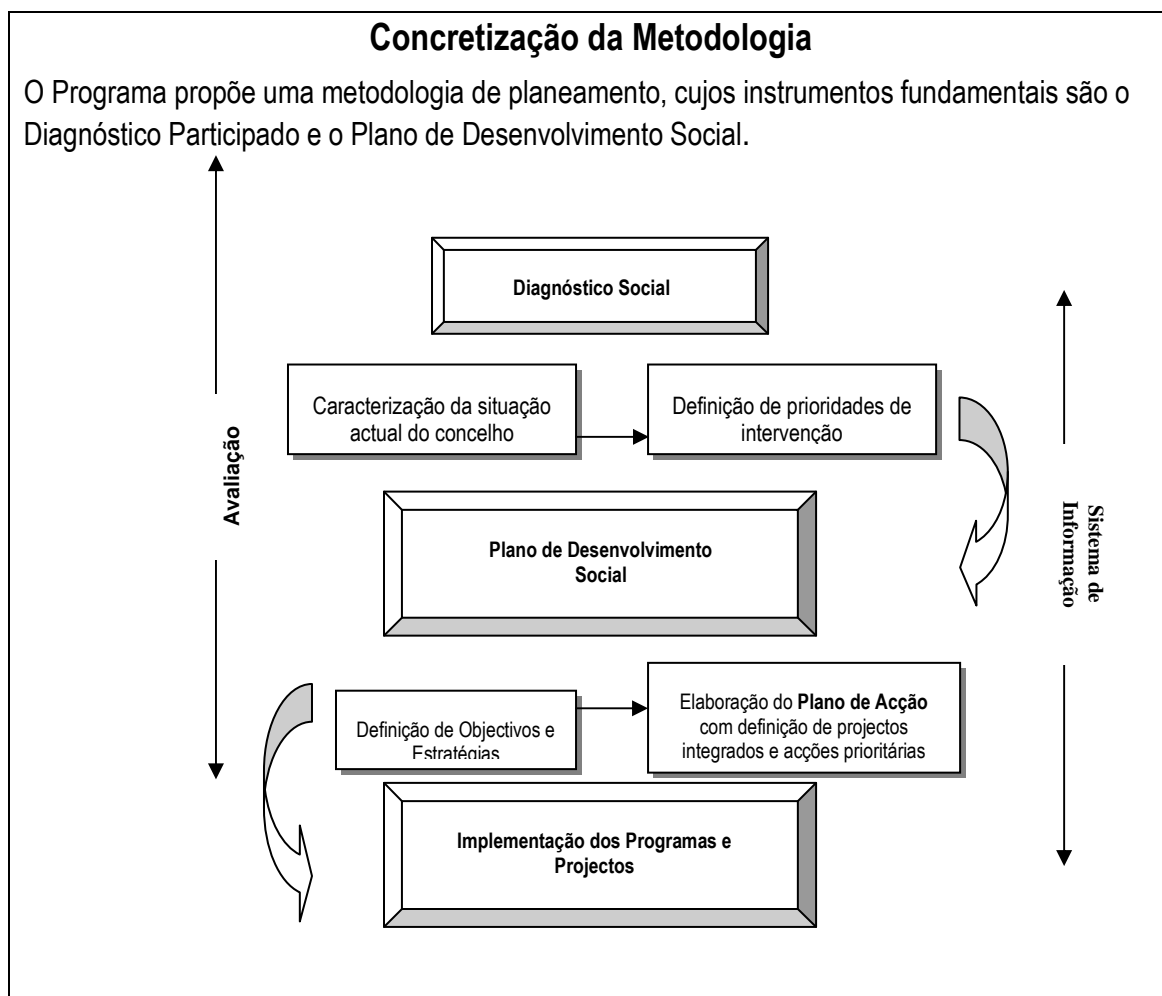
Implica uma intervenção social esclarecida, esclarecedora e activa e que para o efeito pressupõe a circulação de informação e de conhecimentos

È uma parceria institucional, num território de actuação claramente definido, estruturado mediante a construção colectiva e consensual dos planos de desenvolvimento social locais.

A Rede Social deve ser tida como factor que potencia e serve o desenvolvimento social e local, ao contribuir em primeiro lugar para a tomada de consciência dos actores locais e população dos problemas vivenciados e da necessidade de encontrar soluções para superar esses problemas. Segue-se a mobilização dos actores em torno de objectivos concretos que visam a solução do problema. Forma alternativa aos processos de crescimento económico centralizados que tendem a provocar bloqueios e desigualdades, incide em territórios específicos e cuja dinâmica territorial e sectorial define acções multidimensionais transversais que articulam intervenções em variadas dimensões como sejam a economia, o emprego, a saúde, a educação, a habitação, o ambiente.

O que quer significar que as parcerias se constituem em redes, cuja consolidação ocorre mediante a realização conjunta, consensualizada e articulada de Diagnósticos Sociais (sujeitos a actualizações sempre que se justificar), de Sistemas de Informação, de Planos de Desenvolvimento Social e de Planos de Acção exequíveis, orientada para uma perspectiva de desenvolvimento que incorpore a resposta a problemas e necessidades, especificamente de situações de pobreza e exclusão social.

A proposta metodológica do Programa Rede Social é apresentada de seguida:



Fonte: Brochura do Programa Rede Social apud ISSS, 2003:84

A filosofia da base da Rede Social tem em vista apoiar-se nos valores associados às dinâmicas de solidariedade social que sempre estiveram presentes em Portugal, nomeadamente nas redes de entajuda familiar, nas relações de vizinhança, na vida profissional, na vida desportiva e cultural e ainda na profunda tradição de associativismo em Portugal. Apoio que tem em vista a promoção do desenvolvimento social ao contribuir para a erradicação da pobreza e da exclusão social mediante a aplicação de um planeamento integrado, participado e sistemático, facilitando o potenciar de competências, sinergias e recursos endógenos.

A avaliação dos impactes e eficácia do Programa Rede Social no que concerne à inclusão de pessoas e grupos desfavorecidos ainda se configura como muito prematura,

porém já é possível identificar alguns resultados positivos⁵ com implicações decisivas num futuro que se pretende pouco longínquo.

4 – Breve sistematização conclusiva

A crescente desigualdade existente na sociedade actual tem vindo a fomentar a reflexão sobre a temática assim como a definição de respostas organizadas para fazer face às situações de insuficiência/carência que afectam um número alargado de indivíduos.

O desafio coloca-se à escala macro, não obstante nos últimos anos a União Europeia ter dedicado uma atenção particular à coesão social. E neste contexto estabeleceu a denominada estratégia europeia para a inclusão social, na qual se reafirma o modelo de crescimento europeu e o seu carácter social.

Marco decisivo para o enquadramento das políticas sociais europeias de combate à pobreza e exclusão social e correspondentes aplicações em cada Estado membro, isto é combinar uma maior coerência europeia com respeito da diversidade e da iniciativa nacional passa a constituir-se como a premissa orientadora de um novo instrumento de acção – método aberto de coordenação entre Estados membros.

Destacando-se o PNAI como elemento chave da estratégia identificada, cujo carácter integrado permite a incorporação de um conjunto alargado de políticas tendentes a uma sociedade mais inclusiva, actuando mediante uma multiplicidade de acções em diferentes níveis e domínios.

Portugal tem feito uma aposta incisiva na coordenação de políticas de combate à pobreza e exclusão social previstas na estratégia europeia, dispondo para o efeito de instrumentos de planeamento que visam actuar sobre as causas e não somente sobre as manifestações dos problemas sociais, o que pressupõe o envolvimento de um número significativo de actores quer da administração central e local quer da sociedade civil.

De uma forma manifesta, a sociedade portuguesa tem vindo a adquirir e desenvolver atitudes renovadas de participação e intervenção contra a vulnerabilidade.

⁵ É possível destacar desde já o crescente reconhecimento e interacção inter-institucional, o conhecimento do trabalho e valências das diferentes instituições possibilita uma maior racionalização do trabalho de intervenção, e ainda os modelos de articulação de parcerias locais possibilitam um relacionamento mais transparente e aberto das instituições.

Surgindo o Programa Rede Social como um instrumento de planeamento agregador, em cada território, das vontades e expectativas colectivas destinado ao desenvolvimento local. Trata-se de uma rede de solidariedade e protecção social, apoiada em metodologias de planeamento, que visa uma maior eficácia na erradicação da pobreza e da exclusão social em prol do desenvolvimento social de um dado território.

A promoção de sinergias, competências e recursos a nível local com vista a respostas sociais mais eficazes nos concelhos e freguesias começam a evidenciar-se. Não obstante, de ainda nos encontrarmos longe de observar impactes, com carácter menos efémero, direccionados para as pessoas e grupos desfavorecidos, como é desiderato de tais políticas sociais activas.

A falta de tradição de participação em processos de planeamento da população portuguesa associada à ainda não implementação dos planos de desenvolvimento social desenhados para os diferentes concelhos, originada pela recente aplicação da Rede Social no território nacional, surgem como os dois factores de maior peso explicativo para a presente situação.

O caminho a percorrer apresenta-se longe, porém considera-se estar perante formas de solidariedade planeadas que contribuam para uma sociedade mais inclusiva.

5 - Principais referências bibliográficas

AIRES, Sérgio (2003), “A Participação como Elemento Crucial no Combate à Pobreza e Exclusão Social”, *Pretextos* 14: 4-5.

ALMEIDA, João Ferreira e al. (1992), *Exclusão Social: Factores e Tipos de Pobreza em Portugal*, Oeiras: Celta Editora.

BALTAZAR, Maria da Saudade (2004), “Da pobreza e exclusão à inclusão social – uma estratégia europeia”, *Revista Economia e Sociologia*, nº 77:15-28.

(2003), “O Desenvolvimento Humano como corrente alternativa do desenvolvimento desde 1990 – um percurso abreviado”, *Revista Economia e Sociologia*, nº 76: 105-121.

CARVALHO, Esmeralda (2003), “Linhas Estratégicas do PNAI”, *Pretextos* 14: 12-17.

COMISSÃO EUROPEIA (2001), *Políticas Sociais e de Emprego 1999 – 2001*, Bruxelas: Comissão Europeia.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (1987), *Relatório Bruntland – Nosso Futuro Comum*, New York, ONU.

COSTA, Alfredo Bruta da (2002), *Exclusões Sociais*, Lisboa: Gradiva Publicações (3ª edição).

FANGUEIRO, Cristina (2003), “A Rede Social e o Plano Nacional de Acção para a Inclusão”, *Pretextos* 14: 8-9.

FARRELL, Fintan (2003), “Modernizar a Protecção Social e Promover a Inclusão”, *Rediteia* 30: 17-19.

HELENO, Armandina (2003 a), “PNAI 2003-2005”, *Rediteia* 32: 21- 38.

(2003 b), “PNAI’s – 2ª Geração em preparação”, *Rediteia* 30: 41-44.

IDS (s.d.), *Plano de Desenvolvimento Social – Programa Rede Social*, Lisboa, IDS.

INSTITUTO DE SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL (2003), “Plano Nacional de Acção para a Inclusão 2003 – 2005” [«http://www.pnai.pt/docs/PNAI2003-05.doc»](http://www.pnai.pt/docs/PNAI2003-05.doc) (2004-07-10).

(2001), “Plano Nacional de Acção para a Inclusão 2001 – 2003” [«http://www.pnai.pt/docs/PNAI-PT-2001t.pdf»](http://www.pnai.pt/docs/PNAI-PT-2001t.pdf) (2004-07-10).

MOREIRA, Pe Jardim (2003), “PNAI 2003-2005: uma segunda oportunidade?”, *Rediteia* 32: 2.

RODRIGUES, Fernanda e STOER, Stephen (1998), *Entre Parceria e Partenariado*, Oeiras: Celta Editora.

RODRIGUES, Maria João (s.d.), “A Cimeira de Lisboa e a Estratégia Europeia para o Emprego”, [«http://www.depp.msst.gov.pt/edicoes/rst7/mariajoaorodrigues.htm»](http://www.depp.msst.gov.pt/edicoes/rst7/mariajoaorodrigues.htm) (2004-04-10).

RUIVO, Fernando (2002), *Poder Local e Exclusão Social: dois estudos de caso de organização local de luta contra a pobreza*, Coimbra, Quarteto Editora (2ª edição).

SILVA, Manuela (2003), “Erradicação da Pobreza em Portugal: que desafios?”, *Rediteia* 32: 45.

STIGLITZ, Joseph E. (2002), *Globalização – Grande Desilusão*, Lisboa, Terramar .

THOMAS, Hélène (1997), *La Production des Exclus: Politiques Sociales et Processus de Désocialisation Socio-politique*, Paris : Presses Universitaires de France.