

ISSN: 0214-3402

DOI: <http://dx.doi.org/10.14201/aula201824177192>

PERCURSOS DE INCLUSÃO SOCIAL EM PORTUGAL - DOIS ESTUDOS DE CASO CENTRADOS NAS POLÍTICAS LOCAIS PARA PESSOAS COM NECESSIDADES ESPECIAIS

*Social inclusion paths in Portugal - two case studies
focusing on local policies for people with special needs*

Domingos RASTEIRO

Instituto Piaget - Campus Universitário de Almada (Portugal)

Correio-e: drasteiro@sapo.pt

Maria Rosa ORIA

Universidad de Extremadura

Correio-e: mros@unex.es

João RUIVO

Instituto Politécnico de Castelo Branco (Portugal)

Correio-e: ruivo@ipcb.pt

Recepción: 9 de octubre de 2017

Envío a informantes: 5 de noviembre de 2017

Aceptación definitiva: 10 de diciembre de 2017

RESUMO: O trabalho de investigação que se apresenta procura identificar as políticas e os projetos socioeducativos que fomentam a inclusão social nas cidades, das pessoas com necessidades especiais. O estudo centrou-se nas cidades portuguesas que fazem parte da Rede Internacional das Cidades Educadoras, cuja Carta de Princípios aponta para uma intervenção das autoridades locais, no sentido do combate à exclusão social, promovendo, através da educação formal, não formal e informal, projetos centrados nas comunidades e que contribuam, pela participação dos cidadãos, das instituições sociais e educativas para que a cidade seja mais inclusiva.

PALAVRAS-CHAVE: inclusão social; cidades educadoras e inclusivas; necessidades especiais e políticas locais

ABSTRACT: The investigation work that presents looks to identify the politics and social educative projects that promote social inclusion of people with special needs in the cities. The study focused on the Portuguese cities that are a part of the International Association of Educating Cities, which the Letter of Principles aims for an intervention of the local authorities, in a way of fighting social exclusion, promoting, trough formal, non-formal and informal education, projects centred on the communities and that contribute, through the participation of the citizens, social institutions and educational institutions, to a more inclusive city.

KEY WORDS: social inclusion; educating and inclusive cities; special needs and local politic.

Introdução

ESTE ARTIGO ABORDA A PROBLEMÁTICA da inclusão social das pessoas com necessidades especiais nas cidades portuguesas que fazem parte da Associação Internacional das Cidades Educadoras.

Tem-se assistido nas últimas décadas a uma abordagem acerca das pessoas com necessidades especiais em que o enfoque deixa de estar centrado no indivíduo e nas suas dificuldades, para se direccionar para uma abordagem em que se valorizam, nas respostas às necessidades, o meio, as estruturas e os recursos, que se constituem como suporte às mudanças que são necessárias e que devem ser empreendidas, de modo a que as pessoas possam ter uma vida o mais independente possível. Skilar (2006) chama a atenção para o facto das sociedades, das estruturas, da escola, terem dificuldade em lidar com as diferenças, partindo, muitas vezes, de uma conotação pejorativa que coloca fortes condicionamentos ao processo de socialização. Nesta medida, os processos de inclusão social são de difícil implementação e exigem, por isso, um grande envolvimento dos agentes sociais. Rodrigues (2003) problematiza a ligação e o prolongamento entre a educação inclusiva e as sociedades inclusivas, referindo que a inclusão educativa não se pode desligar da inclusão social.

A Assembleia Geral das Nações Unidas, em dezembro de 2006, vem reconhecer, através da Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiência, que cabe a todas as sociedades criarem as melhores condições para que sejam garantidos os direitos fundamentais nos vários domínios considerados necessários que, para se alcançarem, necessitam de políticas inclusivas em diferentes áreas - a saúde, a educação, o emprego, a habitação, os transportes, os suportes sociais e de serviços adequados ao bem-estar. Neste contexto, ganha particular pertinência a curiosidade e a interrogação sobre o que se pode fazer para promover as mudanças necessárias nas comunidades locais, mais próximas da vida das pessoas, emergindo daí o interesse pelas políticas inclusivas das nossas cidades. Para levar por diante este estudo, partiu-se para uma pesquisa centrada nas cidades portuguesas que aderiram à Associação Internacional das Cidades Educadoras (AICE), o que implica o cumprimento dos vinte princípios da Carta das Cidades Educadoras, em que os aspetos da luta contra as várias formas de exclusão e de discriminação, bem como as políticas de coesão social, são fundamentais na construção das comunidades, pelo que, nesta conformidade, os modelos de governança e as políticas prosseguidas por essas cidades estarão mais alinhadas com os objetivos da inclusão social.

Em vários documentos internacionais são reconhecidas as diferentes formas de exclusão que as pessoas com necessidades especiais sofrem nas cidades em que vivem: baixo nível de participação cívica, baixos níveis de integração social, falta de acesso aos meios de informação, baixos níveis de convivência social, dificuldades de acesso aos bens comuns e aos serviços de apoio, problemas de acessibilidade nos espaços públicos e nos edifícios, problemas de mobilidade e de transportes, maiores dificuldades de subsistência económica e habitação, entre outras limitações.

Por tudo isso, revelou-se importante observar as principais preocupações das políticas seguidas e as medidas e ações concretas que lhes dão suporte, no sentido de se tomar contacto com a promoção que se estará a desenvolver nas cidades portuguesas associadas à AICE. Para o efeito, utilizou-se um inquérito por questionário em que se fez o levantamento de perceções para, posteriormente, se poderem elencar as cidades que têm uma perceção mais positiva do seu potencial de inclusão, partindo, depois, para a seleção de duas unidades de estudo que se constituirão como estudos de caso.

O interesse do presente estudo é o de cruzar a problemática da inclusão social das pessoas com necessidades especiais com a vida nas cidades, tendo em conta que é no espaço público, nos bairros, nas oportunidades existentes, nos recursos e serviços que se encontram melhores ou piores condições para as várias facetas do desenvolvimento humano. Refere Teixeira (2015), citando o National Intelligence Council dos Estados Unidos, de que todos os anos se juntam mais 65 milhões de pessoas à população urbana mundial, ou seja, as pessoas procuram, cada vez mais, as cidades como um espaço onde estão os recursos que satisfazem as suas necessidades. É neste plano que faz sentido falar de cidades inclusivas, pois não basta que a cidade exista fisicamente e que desempenhe as suas funções mais tradicionais, é também necessário que ajude a promover o desenvolvimento e a equidade.

Neste pressuposto a educação nas cidades é um forte instrumento estratégico para trabalhar a dimensão da inclusão, dado que a educação vai muito para além da escola e da família, pois quanto mais rico for o território em experiências, em oportunidades de aprendizagem, em redes de conhecimento e em recursos educativos, melhor consegue promover o crescimento e as potencialidades humanas. É neste entendimento que as cidades educadoras podem favorecer processos educativos e sociais que tornem os territórios, as dinâmicas sociais e a interação entre os atores sociais mais favoráveis à inclusão social. Na reflexão sobre esta matéria levantaram-se um conjunto de interrogações: Quais são os fatores que, nas cidades, impulsionam a implementação de políticas e medidas que as tornem mais inclusivas? Qual o papel dos governos locais na dinamização e no desenvolvimento dessas políticas? Qual a participação da sociedade e das suas organizações nesse processo, nomeadamente, das organizações representativas das pessoas com necessidades especiais? Quem são os principais dinamizadores dos projetos socioeducativos levados a cabo nas diferentes cidades? Que resultados concretos são obtidos com a implementação dessas medidas para o aumento do nível de participação dos cidadãos na vida das comunidades? Serão essas medidas de carácter duradouro ou meramente temporário? Como se expressam no terreno e na realidade a concretização das políticas inclusivas, nomeadamente, tendo em conta a vida quotidiana das pessoas com necessidades especiais?

Foi este conjunto de interrogações que estiveram subjacentes à procura de uma pergunta aglutinadora que pudesse ser o motor do trabalho de investigação e dos objetivos que procuram dar substância operacional ao trabalho e que se enunciam

de seguida. Nessa perspetiva, a pergunta de partida do nosso estudo será: Como se promovem políticas inclusivas nas cidades que fomentem a equidade de acesso aos recursos e às oportunidades educativas, culturais e sociais aos cidadãos com necessidades especiais?

Para a concretização do presente estudo traçaram-se três grandes objetivos: 1. identificar, em termos de igualdade e direitos, quais os meios e oportunidades de formação, entretenimento e desenvolvimento pessoal que as cidades oferecem aos grupos com necessidades especiais; 2. identificar como fomentam as cidades, em termos de planeamento e de ordenamento do espaço físico, respostas que favoreçam o acesso dos cidadãos com necessidades especiais aos espaços de convívio, de lazer, de equipamentos e serviços comunitários; 3. identificar como são desenvolvidas as políticas locais de fomento da coesão social, por forma a incluir socialmente todos, em particular, os cidadãos com necessidades especiais.

1. As pessoas com necessidades especiais na sociedade, perspetiva diacrónica e sincrónica

Aguado Díaz (1995) chama a atenção para as dificuldades que se levantam quando se quer enveredar pela dupla abordagem da linha cronológica e temática, referindo que não é um percurso histórico linear apresentando-se de múltiplas formas, caracterizadas por polémicas e conflitos, não havendo uma progressão linear de ideias e acontecimentos, mas antes uma sobreposição de práticas e de conceções que acabam, frequentemente, por não suplantarem as anteriores, resultando numa grande heterogeneidade de modelos que têm caracterizado as décadas mais recentes.

Apesar disso, numa síntese geral apresentada pelo mesmo autor, é possível traçar um quadro geral das oscilações, dos progressos e das fragilidades que se poderão resumir da seguinte forma: a marginalização como uma constante histórica e com múltiplas variações; a constante oscilação entre as conceções da deficiência e os tratamentos que lhe são dispensados; as abordagens históricas provam que a integração social das pessoas com deficiência não depende da sua capacidade, mas antes das necessidades da sociedade e do contexto social, conforme ficou demonstrado no período do pós-guerra, quer na Europa, quer nos Estados Unidos; o mesmo acontece, em termos opostos, com a industrialização e a escolaridade obrigatória que lhe está associada, por exemplo com os deficientes intelectuais; na atualidade, com as crises económicas, as dificuldades de alocar recursos à educação especial, à reabilitação e ao emprego, revelam o peso dos contextos sociais na evolução e na conciliação dos princípios com a realidade objetiva; ao longo da história há, também, a evidência de pessoas com necessidades especiais que ficaram anónimas ou votadas à marginalização, mas outras que ficaram famosas pelos seus feitos, ou seja, apesar de um tempo histórico marcado pela indiferença e, por vezes, crueldade, foi possível, pelos seus atributos particulares, terem destaque nas artes, na política e na ciência, entre outras áreas.

Assinalar que, segundo recorda o autor, os maiores progressos históricos se deram devido a três fatores principais: a) O avanço da ciência e da saúde: de salientar os avanços na medicina e ciências biomédicas, na psiquiatria, na psicopatologia, na cirurgia, na ortopedia, no desenvolvimento da psicologia e das ciências da educação, com efeitos no tratamento e na prevenção das doenças que podem gerar deficiências;

b) As apertações e trabalhos de alguns dos grandes pioneiros pelo conjunto de inovações que geraram: especialmente, nas áreas das técnicas e nas formas de abordagem ao tratamento e à intervenção, lembrando, aqui, as ajudas técnicas introduzidas, as novas técnicas de ensino-aprendizagem, a atenção comunitária, a desinstitucionalização, a integração e a inclusão na escola, entre outros exemplos; c) Os avanços sociais: essencialmente, em termos dos direitos e do acesso aos bens comuns das pessoas com necessidades especiais e o que isso representa em novas atitudes públicas e coletivas, face às pessoas diferentes, possibilitando o acesso a novas oportunidades de participação nas sociedades.

No século xx, os avanços técnicos e científicos continuaram a marcar algumas mudanças, nomeadamente com o aparecimento de novas disciplinas do conhecimento, como sejam a psicologia, a psicanálise e a pedagogia, podendo fazer-se, também aqui, referência aos pioneiros que ficaram ligados à história contemporânea das ciências sociais e humanas: Freud, Piaget, Binet, Watson, Skinner, entre outros, e que tiveram grande importância, porque ajudaram a compreender melhor os sistemas do comportamento humano, da aprendizagem, das emoções, contribuindo, desse modo, para que se melhorassem os processos psicopedagógicos e sociais de abordagem à problemática das pessoas com necessidades especiais.

O século xx é palco de ocorrências históricas que tiveram grande impacto na vida da civilização, nomeadamente, as duas Guerras Mundiais com o extermínio de milhões de pessoas, com os milhões de mutilados e estropiados de guerra, com a destruição de cidades inteiras, com o investimento de avultadas verbas na indústria de guerra, com o expansionismo das ideias de extermínio e do eugenismo. Aguilera Jiménez e Castillo Segurado (2011) sistematizam deste modo: eliminação física – nestes períodos do eugenismo, ou em momentos mais recuados como a Antiguidade e a Idade Média, onde eram legitimados os comportamentos de infanticídio e de homicídio, chegando-se ao ponto de sacrificar a mãe por ser responsável pelo nascimento; utilização para a diversão – os casos mais conhecidos são o do bobo da corte para gáudio do Rei e dos cortesãos, ou a exibição das malformações, quer no circo quer nas ruas, para fins de recolha de «esmolas»; exclusão e ocultação – incluindo-se, aqui, todos os processos de segregação e de separação a que estes grupos foram sujeitos socialmente, mesmo em momentos históricos mais recuados, em que foram confundidos com os loucos ou os marginais; negação dos direitos – pela dificuldade em participarem socialmente, não tiveram acesso, muitas vezes, a direitos elementares, como sejam a educação, a saúde, o trabalho e o conhecimento. Apesar de tudo, o pós-guerra e a reconstrução que se lhe seguiu gerou e impulsionou novos movimentos em diferentes áreas como a psicologia de reabilitação, a reabilitação física, a ortopedia, o incremento das ajudas técnicas, o avanço da medicina ao nível da genética, das infeções a farmacologia e a cirurgia cerebral. Ao mesmo tempo, é neste período que se observam grandes progressos ao nível dos direitos humanos e dos direitos das minorias, bem como ao recurso aos tribunais para fazer valer esses direitos, quer na Europa, quer nos Estados Unidos.

Esses movimentos vão ter grande influência no domínio social, nomeadamente na educação, dando-se, na segunda metade do século xx, importantes alterações no sentido do direito à educação para todos, a necessidades de compensar as necessidades educativas com novos meios de intervenção, com recurso a professores especializados, a programas educativos adaptados, a recursos técnicos adequados. Tudo isto acompanhado por uma legislação reguladora dessa mudança, sendo a mais paradigmática

e mesmo um marco histórico, a publicação, nos Estados Unidos, da Lei Pública 94-142, aprovada em 1975, que consagra o direito à educação a todas as crianças em «ambientes menos restritivos», abrindo, deste modo, a escola pública a todas as crianças, o que até aí não acontecia por via de uma opção a uma educação segregada. Também muito relevante foi a aprovação, no Reino Unido, do Relatório Warnock (1978) que consagra, entre outros aspetos, a mudança do paradigma médico para o paradigma educativo, ou seja, independentemente das deficiências, as crianças e os jovens têm direito à educação e introduz, ainda, o conceito de Necessidades Educativas Especiais, de onde se tomou de empréstimo a designação que se utiliza, ao longo deste trabalho, para designar de outro modo as pessoas com deficiência, evitando o estigma que acarreta, preferindo designar como necessidades especiais. Necessidades educativas especiais, na aceção do Relatório Warnock, não significa as crianças serem especiais pelas suas características, mas são os meios que temos que mobilizar para responder às suas necessidades que são especiais. Por esta razão, procurou-se, neste trabalho, marcar a rutura com o termo «deficiência», o que implica a utilização, em alternativa, do termo necessidades especiais. Conforme Serrano (2005), Necessidades Educativas Especiais (NEE) é «o que toda a pessoa necessita para aceder aos conhecimentos, habilidades, aptidões e atitudes socialmente consideradas básicas para a sua integração ativa no meio a que pertence, como pessoa adulta e autónoma» (p. 57).

Estima-se, pelos estudos internacionais referidos pelas Nações Unidas (2015), que existe uma prevalência entre 10% a 12% de pessoas com algum tipo de necessidades especiais, constituindo perto de 1 bilião em todo o mundo. 80% dessa população vive nos países em vias de desenvolvimento. O Banco Mundial estima que 20% das pessoas mais pobres têm necessidades especiais e que as mulheres sofrem desvantagens múltiplas por via do sexo e das necessidades específicas.

O caminho percorrido tem sido longo para que se possa encarar este grupo de cidadãos, não numa perspetiva de caridade e de indulgência, mas como cidadãos de pleno direito na vida social e no exercício da cidadania. Desde a década de 70/80 do século XX que vários movimentos cívicos e sociais têm vindo a contribuir para essa mudança de mentalidades e práticas. Muitos desses movimentos contribuíram para o resultado dos trabalhos das várias Assembleias Gerais das Nações Unidas que, em 1981, declarou o Ano Internacional das Pessoas com Deficiência e que aprovaram, em 1982, um Programa Mundial de Ação para as Pessoas com Deficiência, que constituiu uma etapa histórica, pois a vastidão das áreas envolvidas dá conta da complexidade e da amplitude que a abordagem às problemáticas das necessidades especiais implica, como é o caso de combater as discriminações e as diferentes formas de exclusão, bem como as barreiras físicas e sociais que impedem a sua participação na sociedade. Em 1992, a Assembleia Geral instituiu o dia 3 de dezembro como o Dia Internacional da Pessoa com Deficiência e definiu o decénio de 1993 a 2002 para a Ásia e Pacífico como a década para as pessoas com necessidades especiais, chamando, deste modo, à atenção dos governos e das sociedades para o muito que está por fazer ao nível dos direitos e da qualidade de vida deste grupo de pessoas. Também as instituições europeias, ao nível do Conselho da Europa e do Parlamento Europeu, tomaram um conjunto de iniciativas no mesmo sentido, comemorando-se, pela primeira vez, em 1993, o Dia Internacional da Deficiência. Em 2006, o mesmo Conselho da Europa aprova o Plano de Ação do Conselho da Europa, que vigorará entre 2006 e 2015 e que procurou mobilizar os estados membros, as suas estruturas, nacionais, regionais e locais.

Barnes e Mercer (2004) apresentam o modelo social da deficiência como sendo a abordagem que permite a análise da situação da pessoa com necessidades especiais, numa perspetiva de que a necessidade decorre da relação da pessoa com o meio que a rodeia, incluindo as atitudes, crenças, arquitetura, sistemas e serviços. O modelo social é um instrumento essencial para a concretização dos direitos desta população, pois permite determinar, exatamente, o que tem de ser alterado para garantir os direitos e a dignidade das pessoas aos mais diferentes níveis da sua qualidade de vida. Este modelo defende que a incapacidade e a deficiência são uma construção social, pelo que se impõe a necessidade de uma abordagem mais política do que científica, no sentido de se promoverem as mudanças sociais adequadas a um novo entendimento dos problemas que se colocam.

Este conjunto de mudanças criou condições para que, em 13 de dezembro de 2006, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovasse a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, que tem uma enorme relevância por ser o primeiro tratado de direito internacional que reconhece um conjunto de direitos às pessoas com necessidades especiais e que rompe com uma visão do passado, assumindo a dimensão social e política da problemática. Apesar dos múltiplos avanços, um Relatório da Organização Mundial de Saúde (2011) ainda identifica um vasto conjunto de barreiras que se revela necessário ultrapassar, ao nível da saúde, do enquadramento escolar, da atividade económica, das elevadas taxas de pobreza, fortes restrições à participação e às vivências comunitárias e, ainda, fortes barreiras à acessibilidade aos edifícios, à via pública, às tecnologias e à comunicação.

2. A inclusão social das pessoas com necessidades especiais

Nas sociedades contemporâneas, os excluídos não são um grupo homogêneo, embora tenham uma importância numérica muito expressiva. As próprias formas de evolução das sociedades geram fenómenos de exclusão que, por essa via, desestabilizam os grupos sociais sendo, por isso, um fenómeno multidimensional, atravessando várias áreas em que se manifestam os seus sintomas, desde o emprego à habitação, à juventude, etc.

Subirats (2004) desenvolve uma taxonomia de categorização dos principais fatores de exclusão, definindo vários âmbitos de exclusão: económica – a pobreza, dificuldades financeiras, dependência de subsídios; âmbito laboral - o desemprego e a precariedade laboral; âmbito formativo - o acesso à educação, o fracasso escolar e o abandono escolar; âmbito sócio sanitário - o acesso aos recursos sanitários, as necessidades especiais, os problemas e doenças mentais e outras deficiências que provocam dependência; âmbito residência - falta de habitação, acesso precário à habitação, espaço urbano degradado e bairros degradados; âmbito relacional - deterioração das relações familiares e sociais, debilidade das redes sociais e estigma social; âmbito da cidadania e da participação - privação dos direitos, acesso à cidadania e à participação política.

No que diz respeito às pessoas com necessidades especiais existe uma forte relação entre as suas dificuldades e a discriminação, a pobreza e a exclusão social, sendo que este grupo social figura entre aqueles que são mais desfavorecidos socialmente. Priestley (2001) chama a atenção para as diferentes formas de exclusão, mais ou menos desenvolvidas, que as crianças, os adultos e os idosos sofrem, conforme as zonas do

mundo onde vivem, com mais ou menos capacidade de reivindicação, com maior ou menor espaço para a cidadania destas populações.

Gutiérrez (2005) reforça que se deverão encontrar novas vias para lutar contra a exclusão e a discriminação social, essencialmente, abandonando a abordagem de que o que está em causa é um problema médico, de natureza individual, ao qual se faz uma abordagem médica e caritativa para, pelo contrário, olhar para o problema como sendo uma questão de direitos humanos e de igualdade de oportunidades. Segundo Clavel (2004), é necessária uma profunda evolução cultural que deve acompanhar as transformações económicas, sociais e institucionais, sendo isso uma das primeiras condições para podermos passar de uma sociedade da exclusão para uma sociedade inclusiva e da solidariedade. Existem algumas condições que contribuem para esta evolução e que foram definidas pelo mesmo autor. A primeira, diz respeito ao questionamento dos fatores e aos valores que estão subjacentes ao crescimento económico e industrial que, frequentemente, tem objetivos de mera produção, esquecendo os fatores humanos e sociais associados. A segunda, pressupõe a colocação dos excluídos no centro das políticas e das práticas. Refletir sobre o impacto que as medidas de política têm sobre a integração, no sentido de avaliar sobre os efeitos que poderão ocorrer na vida deste grupo, socialmente em dificuldades, pelo que as mesmas medidas deverão ser concertadas com as associações que estão próximas da realidade. A terceira, é a de que os excluídos devem ser reconhecidos como atores destes processos e não como meros objetos e destinatários passivos. A quarta, e última, que as políticas a serem implementadas passem de um registo sectorial, para um registo, mais amplo e mais global, uma política do emprego, uma política social de alojamento nas cidades, uma política social do trabalho e do rendimento, uma política profissionalizante da educação.

Daí que o conceito de inclusão social constitui uma abordagem que implica respeito pela diversidade, cooperação e inovação social, uma participação dos próprios interessados e das comunidades na implementação das mudanças e que, segundo a própria Comunidade Europeia (2005), o acesso a novas oportunidades e aos recursos necessários para que as pessoas excluídas possam participar plenamente nas esferas económica, social e cultural, de modo a beneficiarem de um nível de bem-estar considerado normal para a sociedade de pertença.

3. Processos educativos e inclusivos nas cidades

Segundo Caballo y Villar (2001) existe uma forte relação entre educação e território que é visível na integração de projetos sociais, culturais e institucionais que estão presentes nas escolas e nas comunidades. A cidade, na sua função educadora, assume o meio como contexto favorável à formação, procura propostas integradoras e entende a educação como um domínio que ganha no espaço territorial uma dimensão integrada e permanente. Na verdade, o processo educativo depende muito da interação do indivíduo com o meio que o rodeia, daí que nas aceções mais desenvolvimentais, quanto mais rico for o meio em experiências e quanto mais significativas essas trocas, melhor serão os processos educativos.

O grau de educabilidade de uma cidade vai depender muito, segundo Trilla (1999) e Castells e Cardoso (2006), das estruturas educativas formais, dos espaços de educação

permanente, da animação sociocultural, dos múltiplos equipamentos coletivos e das suas funções educativas; as bibliotecas, os museus os centros cívicos, os teatros, os centros de exposições, os eventos de interesse educativo, os espetáculos e ainda as instituições e a rede que constituem no sentido de gerarem formação.

Foi nestes pressupostos que teve início este movimento, em 1990, na cidade de Barcelona, onde decorreu o I Congresso Internacional das Cidades Educadoras, com o tema de «Cidades Educadoras na Infância e na Juventude», onde estiveram presentes 70 cidades, representadas pelos seus Governos Locais, em que assumiram a responsabilidade de melhorar a vida dos seus concidadãos, assumindo que a educação deveria ser considerada como um aspeto primordial do bem-estar da comunidade e que deveria privilegiar a cidade como um espaço para a sua concretização. Atualmente estão associadas 488 cidades de 36 países de todo o mundo. Em Portugal, a AICE, em 2012, tinha 62 cidades associadas, que constituem a rede portuguesa das cidades educadoras. Este movimento é tanto mais importante quanto maior é a concentração das populações nos aglomerados urbanos, sendo que os processos educativos informais e não formais podem ter uma influência decisiva nos processos sociais, económicos e políticos.

Segundo a Divisão de População das Nações Unidas, cerca de 54% da população mundial vive hoje em meios urbanos, prevendo-se que esse número aumente, pois a revolução industrial e a mobilidade das populações para os ambientes urbanos, trouxe consigo uma escalada de urbanização que implicou maior concentração de recursos e oportunidades mas gerou, ao mesmo tempo, aquilo que as Nações Unidas referem como sendo o planeta das favelas. O abandono das atividades tradicionais, a pobreza crescente, a geração de minorias e o crescimento acelerado acarretaram problemas de planeamento e de crescimento desordenado, as transformações civilizacionais implicaram o desemprego, as alterações dos processos de produção tiveram como consequência transformações económicas e sociais que implicaram várias formas e tipos de marginalização. É neste contexto que emergiram um conjunto de movimentos urbanos em torno da inclusão social e da democracia participativa. Segundo as Nações Unidas (2000, citado por Balbo, Jordán e Simioni 2003), a cidade inclusiva é o lugar onde as pessoas, independentemente, da situação económica, do sexo, da idade, raça ou religião tem possibilidades de participar, de forma produtiva e positivamente, nas oportunidades que as cidades lhes oferecem.

Quanto às pessoas com necessidades especiais, a cidade, enquanto espaço de diversidade, não é vivida por todos do mesmo modo. Existem, mesmo, grupos sociais que estão excluídos de disfrutar a cidade ou, então, fazem-no de forma precária. Muitas pessoas, por via da especificidade das suas necessidades, não podem sair de casa, não podem circular pelo espaço público e não participam na vida cívica. Ficam impedidas de viver as mesmas experiências e de partilhar os mesmos recursos. Esta reconfiguração das cidades implica decisão política e mudança das práticas, desenvolvendo formas de devolver às pessoas com necessidades especiais o seu direito à cidadania.

As políticas dos Governos Locais na promoção das cidades educadoras e inclusivas é determinante para as transformações que são necessárias empreender nas diferentes áreas já referidas. A atividade dos municípios conheceu, desde o 25 de Abril de 1974, uma gradual autonomia face ao poder central. Até essa data, os municípios eram uma administração centralista e hierarquizada, que visava o controlo do território e das comunidades a partir da Administração Central. No dizer de Pereira (1988),

referindo-se à reforma administrativa liberal de Mouzinho da Silveira (1834), como um modelo que trouxe uma «ponderação excessiva do poder central, reduzida participação das populações» (p. 101).

Neste período de grandes transformações sociais em Portugal, pode-se destacar, como uma das mais importantes e representativas para o reforço do desenvolvimento do país e do exercício da democracia, a afirmação do poder local democrático. Esta afirmação teve várias consequências, quer ao nível administrativo e financeiro, quer ao nível político e do desenvolvimento local. São exemplos disso a publicação da Lei das Autarquias Locais em 1977, a aprovação da Lei das Finanças Locais em 1979, a participação dos municípios nos órgãos de gestão das escolas, as primeiras transferências de competências para os municípios na área da educação em 1984, a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo em 1986, consagrando o papel dos municípios no Sistema Educativo. Desde o despontar do poder local democrático que a intervenção dos municípios portugueses é muito rica em termos da educação não formal e informal criando, desse modo, uma verdadeira territorialização da educação em que têm relevância as políticas educativas e sociais que se levam a efeito a título compensatório na tentativa de colmatar dificuldades ou superar problemas. Como chama atenção Del Pozo (2003, citado por Coppini, 2006), os municípios, pela forte relação com a rede social da comunidade, não podem ter apenas uma ação gestionária e administrativa dos seus poderes e das suas competências, mas devem envolver-se ativamente nos processos políticos, legislativos e sociais que tenham influência na qualidade de vida das populações.

4. Metodologia

A organização deste estudo implicou um conjunto de métodos que possibilitam conhecer, conforme os objetivos estabelecidos, as políticas inclusivas das cidades e refletir sobre as suas implicações na qualidade de vida das pessoas com necessidades especiais, procurando caracterizar as boas práticas de inclusão social.

Pretendeu-se estudar as políticas socioeducativas, tendo por referência vários lugares distintos e vários municípios. Interessa comparar essas realidades para se poder compreender melhor nas suas semelhanças e diferenças. Neste quadro, o enfoque da investigação comparada revelou-se o mais pertinente pois, no caso presente, temos realidades que merecem ser confrontadas, havendo interesse e significado educativo em estudar as semelhanças e as diferenças dos casos que se investigam.

Nesta perspetiva, a abordagem da metodologia utilizada em educação comparada é muito útil, pois a mesma permite compreender os sistemas educacionais, ou de aspetos com eles relacionados, por meio da comparação dos casos e das unidades de estudo. Como refere García Garrido (1991), não existe uma ciência comparativa na educação, mas uma metodologia comparada aplicada à educação. Este método serve para estudar vários problemas educativos, sobretudo, quando isso implica estudar dois ou mais fenómenos do mesmo tipo, procurando deduzir as discrepâncias ou as semelhanças entre si, interpretando os fundamentos ou as razões dessas diferenças. A comparação em educação é cada vez mais utilizada nas ciências sociais e, pelo papel que desempenha a educação, é entendida como um fator das sociedades e uma condição de aperfeiçoamento e discussão dos sistemas educativos.

Conforme Bray, Adamon e Mason (2010), o modelo comparado enfoca, não só em estudos internacionais, comparando países e regiões, mas, também, unidades de análise como bairros, cidades ou escolas, o que permitirá desenvolver estudos de caso de cidades e das suas políticas educativas e de inclusão. No presente estudo, estas unidades serão abordadas como estudos de caso, metodologia qualitativa adequada, quando queremos compreender, explorar ou descrever acontecimentos e contextos complexos e específicos, contrastando efeitos e relações entre si. A presente investigação caracteriza-se por pretender produzir um estudo descritivo, de natureza qualitativa, enquadrado por uma metodologia comparativista e que enforma o que a literatura convencionou designar por estudo de caso.

Utilizaram-se instrumentos e técnicas em uso, neste quadro metodológico, como sejam: o inquérito por questionário, as entrevistas e a análise documental. Utilizar-se-á o questionário como recurso para a recolha de informação a um grupo alargado de informantes, 57 cidades que, à data, pertenciam à Associação Internacional das Cidades Educadoras (AICE).

Com a aplicação do referido questionário (validado qualitativamente por comité de especialistas e pré teste) foi possível selecionar as duas cidades e os dois municípios com maior potencial inclusivo. Os critérios para essa seleção tiveram, sobretudo, relação com os recursos e os serviços disponíveis na cidade e o acesso aos mesmos (por exemplo: transportes, acessibilidades, acesso à informação, recursos educativos e formativos tempos livres, cultura, desporto, saúde, emprego e habitação...). Nas cidades realizaram-se entrevistas aos informantes privilegiados dos municípios (Vereadores, Técnicos Municipais, cidadãos com necessidades especiais e dirigentes de associações locais ligados à problemática) para se obterem informações mais detalhadas e mais aprofundadas que permitam identificar as políticas, as medidas e as ações de inclusão social numa dada unidade de estudo.

5. Caracterização das cidades estudadas

O movimento das Cidades Educadoras tem tido um grande incremento e uma forte adesão em Portugal pois, para além do número significativo de cidades que já fazem parte da AICE, abarca os municípios mais populosos do país, cobrindo, em termos populacionais, quase metade da população portuguesa (45,4%), representando, assim, um total de 4.832.099 pessoas que habitam nas cidades associadas à AICE. Se se considerar as populações com necessidades especiais, os números também são muito significativos, pela sua representatividade em termos nacionais, pois verifica-se uma prevalência de 6%, em média da população nas 57 cidades, em linha com a média nacional, representando, no seu todo, um total de 288.714 pessoas com necessidades especiais que, em 2001, habitavam nas cidades associadas à AICE.

No que se refere à distribuição das cidades pelo território nacional, verifica-se uma grande concentração na região de Lisboa, com 39% da população, e da Região Norte com 35%, dado que nessas regiões metropolitanas se situam as cidades mais populosas. Foi elaborado, ainda, um exercício para verificar qual a distribuição, tendo em conta a população das cidades educadoras portuguesas, por forma a encontrar a média populacional e os maiores e menores desvios dessa média populacional, que se situa nos 84.774 habitantes, sendo que a cidade mais populosa é Lisboa com 542.917

habitantes, e a menos populosa Sever do Vouga com 12.322 habitantes, verificando-se, ainda, que a cidade mais próxima da média é Paredes com 87.004 habitantes.

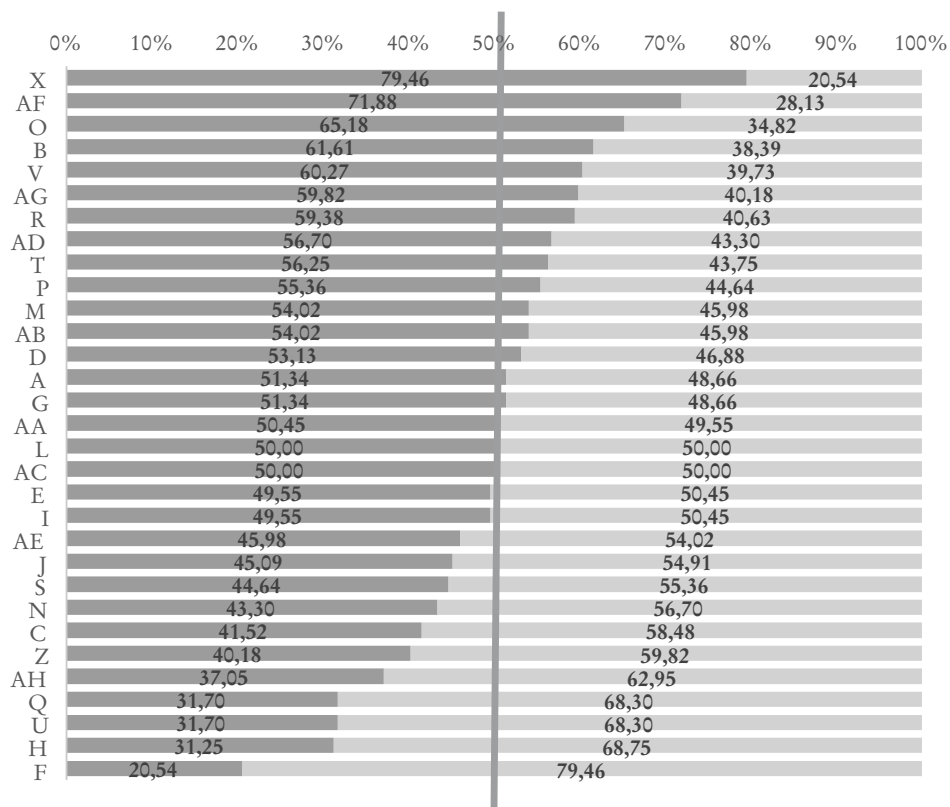
Foi aplicado um quadro de pontuação às respostas ao inquérito que permitiram selecionar duas das cidades que, desse modo, se elegeram como cidades estudo pela pontuação elevada no seu potencial de inclusão. A cidade que se designou por *cidade B* integra-se num município muito marcado pela exclusão, sobretudo devido à crise económica e ao desemprego em que os valores médios estão acima dos da área metropolitana em que se situa. Tem vindo a registar-se, nos últimos anos, um número crescente de empresas que cessaram a sua atividade laboral, acarretando processos de insolvência, sobretudo no setor do imobiliário. É uma comunidade muito marcada pelos problemas sociais: baixas qualificações, abandono escolar precoce, exclusão familiar e disfunções familiares, elevados índices de pobreza e carência de estruturas sociais de apoio. Os problemas por via económica e laboral têm muito peso no perfil socioeconómico do concelho, assim como os problemas da qualificação das populações e do sucesso e abandono escolar. A população com necessidades especiais pesa 4,6 % no cômputo geral da população, segundo os censos de 2011 e a maior prevalência situa-se nos grupos etários dos 20 aos 50 anos e dos 50 aos 74 anos.

A cidade que se designou por *cidade X* integra-se num município que nas últimas décadas tem tido um crescimento populacional bastante relevante, pelo nível de centralidade do território, pela proximidade à capital e pela atração que isso tem criado em termos de fixação populacional. Ao contrário da cidade anterior, o nível de desemprego registado é inferior à taxa nacional e o grupo etário mais atingido é a faixa etária situada entre os 20 e os 29 anos, implicando que este grupo que procura iniciar uma vida familiar enfrenta problemas de sobre-endividamento que fazem aumentar os riscos de pobreza e exclusão social. No diagnóstico social do concelho aparecem como fatores de exclusão mais relevantes, o desemprego da população jovem, as dificuldades em manter funções básicas relacionadas com a vida familiar, o envelhecimento da população. Daí a grande importância dada aos problemas de saúde e os problemas que decorrem das necessidades desse grupo populacional que apresenta carências muito específicas e níveis elevados de dependência. A percentagem de pessoas com necessidades e especiais é de 3,9%, um grupo que está próximo das 4.600 pessoas.

6. Apresentação de resultados da recolha de dado

Através da análise e tratamento dos resultados do inquérito por questionário foi possível construir uma escala ordenada conforme o seu potencial inclusivo no que se refere às pessoas com deficiência e à resposta às suas necessidades (Gráfico 1). Aplicaram-se os parâmetros de análise já referidos no ponto 4 relativo à metodologia, organizando-se uma arrumação da cidade que obteve maior percentagem de pontos (79,4%) para a que obteve menos pontuação (20,5%). A percentagem alcançada por cada cidade foi encontrada entre a pontuação obtida (barra escura) e a diferença para a pontuação máxima (barra clara), ou seja, a cidade que obteve maior percentagem ainda ficou a 20,6% da pontuação desejável e a que obteve menos pontuação ficou aquém do desejável 79,4%. São sete as cidades que estão num intervalo entre os 80% e os 60%, treze as cidades estão no intervalo entre os 50% e os 60%, seis cidades estão na casa dos 40%, quatro na casa dos 30% e uma na casa dos 20%.

GRÁFICO 1: *Escala ordenada das cidades conforme o potencial de inclusão*



Seguindo a tendência geral dos resultados do estudo as categorias onde se tem feito mais progresso são os recursos disponíveis nas cidades para a educação e para a formação e as oportunidades para o convívio social com um valor de 69,8% e 70,8% respetivamente. Os serviços sociais existentes com 61,4%, os serviços de saúde com 60,3%, os serviços em geral com 57%, com o acesso à informação com 58% e os estudos com 54,4%, estão num segundo grupo. A acessibilidade aos edifícios com 42,5%, as barreiras arquitetónicas com 46%, as ofertas de tempos livres, desporto e cultura com 49,6%, transportes com 45,3% e oportunidades laborais 42,6%, estão num terceiro grupo. Num quarto nível estão as categorias relacionadas com o plano de acessibilidades com 23,3% e a habitação com 19,8%. No Quadro 1 poder-se-á fazer uma síntese das áreas fortes, das áreas fracas e muito fracas e das áreas emergentes nas 31 cidades estudadas.

As duas cidades que foram unidades de estudo são cidades médias com alguns problemas de exclusão, muito conscientes da necessidade de promover a inclusão dos grupos mais marginalizados, que para o caso desenvolvem políticas com uma matriz fortemente social que se reflete nos projetos, nas medidas e ações que são levadas a cabo e que estão em linha com as recomendações dos autores que estudam as cidades

QUADRO 1: *Análise das áreas fortes e fracas*

Áreas Fortes	Áreas Emergentes	Áreas Fracas	Áreas muito fracas
Educação e formação	Serviços sociais	Acessibilidades edifícios	Plano estratégico de promoção da acessibilidade
Convívio social	Serviços gerais	Barreiras arquitetónicas	Habitação
	Serviços de saúde	Transportes	
	Acesso à informação	Tempos livres, desporto, cultura	
	Estudos e diagnóstico	Trabalho	

inclusivas. Apoiam-se muito nos recursos endógenos e que desenvolvem processos de liderança que mobilizam a comunidade e que têm conseguido transformar e mudar a realidade, não sem dificuldades, no sentido de criar melhores condições de vida para os cidadãos em geral e em particular para os que, têm necessidades especiais. O motor da mudança, é uma forte e clara opção política de curto, médio e longo prazo, um forte empenho dos atores políticos e de uma forte articulação com os quadros técnicos, na constante procura de novos meios e de melhores soluções. Outra componente que ajuda a fazer de uma cidade, uma cidade inclusiva, é a sua relação com redes internacionais e o desenvolvimento dos projetos socioeducativos que funcionem como estratégia de mobilização para a transformação das realidades. Contudo, uma das áreas que requer ainda maior empenho e trabalho, técnico e político, das várias partes implicadas, mesmo em ambas as cidades, seja a participação dos interessados nos processos de mudança e na captação de meios acrescidos para o processo de transformação das cidades, num tempo compatível com a expectativa das pessoas e da sociedade.

7. Conclusões

Pelos scores que se obtiveram no questionário, pode dividir-se os processos de inclusão em três tipos padrão. As cidades que estão ainda num *estádio embrionário*, que estão agora a despertar para o problema mas não têm trabalho relevante no terreno, as cidades que estão num *estádio de arranque* das ações e das medidas inclusivas, mas que ainda necessitam percorrer todo um caminho de concretização mais consistente e, finalmente, as cidades que estão num *estádio de desenvolvimento*, já arrancaram, têm trabalho no terreno, está assumido no seu projeto político e de desenvolvimento, têm dispositivos e meios que já as distinguem dos estádios anteriores e conseguiram montar um processo de envolvimento ao nível local, das instituições, das entidades, das escolas, das associações de e para as pessoas com necessidades especiais e entendem o trabalho feito como um processo em desenvolvimento que carece de continuidade e de mais meios para progredir.

A análise, resultante do estudo das duas cidades, vem confirmar a tendência dos resultados recolhidos por questionário, concluindo-se que as cidades mais inclusivas são aquelas em que, por exemplo: se verificava existir preocupações com os processos

de exclusão e de inclusão em geral e em particular com as pessoas com necessidades especiais; se faz uma aposta em criar condições no acesso aos meios e recursos da cidade, de modo a que todos os cidadãos os possam utilizar; existe uma forte aposta no convívio social, criando oportunidades de sociabilização na comunidade e na educação/formação como áreas centrais nos processos inclusivos; as políticas desenvolvidas tocam num conjunto alargado de áreas de intervenção, desde o acesso aos bens sociais, culturais, desportivos e de lazer, até às infraestruturas básicas como o espaço público, os transportes, a habitação, o emprego, etc.; se verifica a sensibilidade dos executivos e a forte opção política continuada na promoção das transformações necessárias a empreender na cidade; existe uma opção dos decisores políticos de exercerem as suas funções num entendimento próprio e autónomo das competências que lhes estão atribuídas legalmente; os estudos existentes e a sustentabilidade técnica das soluções é valorizada nos processos de decisão; existem espaços de participação dos destinatários ou seus representantes nas decisões políticas tomadas; os projetos levados a cabo tenham condições de gerar processos de parceria e cooperação, de rentabilizar os recursos, favorecer a inovação, de promover a participação social e de estarem intrinsecamente ligados aos problemas do território.

Vive-se num momento histórico e social de entendimento das condições para a qualidade de vida das pessoas com necessidades especiais, como a oportunidade para o primado das políticas e da mobilização da sociedade, pois é aí, nesse terreno fértil como terreno da mudança, que se podem alcançar ganhos assinaláveis.

Bibliografia

- AGUADO DÍAZ, A. L. (1995) *Historia de las Deficiencias*. Madrid: Fundacion ONCE.
- AGUILERA-JIMÉNEZ, A. A. e CASTILLO SEGURO, M. G. (2011) *Cine y Violencia: Violencia y Discapacidad*. Sevilla: Universidad de Sevilla.
- BALBO, M.; JORDÁN, R. e SIMIONI, D. (2003) *La Ciudad Inclusiva*. Santiago do Chile: Nações Unidas.
- BARNES, C. e MERCER, G. (2004) *Disability Policy and Practice: Applying the Social Model of Disability*. Leeds: CDS Publication.
- BRAY, M.; ADAMSON, B. e MASON, M. (2010) *Educación Comparada - enfoques e métodos*. Buenos Aires: Granica.
- CABALLO VILAR, M. (2001) *A Cidade Educadora*. Lisboa: Instituto Piaget.
- CASTELLS, M. e CARDOSO, G. (2006) *A Sociedade em Rede-do Conhecimento à Ação Política*. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda.
- CLAVEL, G. (2004) *A Sociedade da Exclusão - compreendê-la para dela sair*. Porto: Porto Editora.
- COMUNIDADE EUROPEIA (2005) Relatório Conjunto sobre a Inclusão Social (2003-2005). Bruxelas. Obtido em 12 Dezembro de 2015, de [https://www.google.pt/?gws_rd=ssl#q=Comunidade+Europeia+\(2005\)+Relat%C3%B3rio+Conjunto+sobre+a+Inclus%C3%A3o+Social+\(2003-2005\)+Bruxelas](https://www.google.pt/?gws_rd=ssl#q=Comunidade+Europeia+(2005)+Relat%C3%B3rio+Conjunto+sobre+a+Inclus%C3%A3o+Social+(2003-2005)+Bruxelas).
- COPPINI, R. (2006) *Los Proyectos Educativos de Ciudad - Gestion Estratégica de Las Políticas Educativas Locales*. Barcelona: CIDEU.
- GARCÍA GARRIDO, J. L. (1991) *Fundamentos de Educación Comparada*. Madrid: Dykinson.
- GUTIÉRREZ, C. (2005) Ciudadanía y Exclusión Social en las Sociedades del Siglo XXI. Em J. F. TEZANOS *Tendencias en Exclusion Social y Politicas de Solidaridad* (pp. 13-44). Madrid: Editorial Sistema.
- MESQUITA, M. (2001) *Educação Especial em Portugal no Último Quarto do Século XX*. Tesis Doctoral. Universidad de Salamanca, Facultad de Educación. Salamanca.

- PEREIRA, M. (1988) *O Estado e a Sociedade*. Em Obras de Mouzinho da Silveira (vol. 1, Estudos e Manuscritos). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- PRIESTLEY, M. (2001) *Disability and the Life Course - global perspectives*. (C. U. Press, Ed.) Obtido em 9 de Junho de 2014, de <http://assets.cambridge.org/97805217/93407/sample/9780521793407ws.pdf>.
- RELATÓRIO MUNDIAL SOBRE A DEFICIÊNCIA (2011) Governo do Estado de São Paulo. Obtido em 30 de Janeiro de 2005, de http://whqlibdoc.who.int/hq/2011/WHO_NMH_VIP_11.01_por.pdf.
- RODRIGUES, D. (2003) *Perspectivas Sobre a Inclusão - da educação à sociedade*. Porto: Porto Editora.
- SERRANO, J. (2005) *Percursos e Práticas para uma Escola Inclusiva*. Tese de Doutoramento, Universidade do Minho, Instituto de Estudos da Criança. Braga. Obtido em 16 de janeiro de 2015, de <http://hdl.handle.net/1822/6981>.
- SKILAR, C. (2006) A Inclusão que é «Nossa» e a Diferença que é do «Outro». Em David RODRIGUES (org.) *Inclusão e Educação - doze olhares sobre a educação inclusiva* (pp. 15-34). Brasil: Summus Editorial.
- SUBIRATS, J. (2004) *Pobresa i Exclusió Social. Una Anàlisi de la Realitat Espanyola i Europea*. Barcelona: Fundació «La Caixa».
- TEIXEIRA, A. (2015) Mais Poder para as Cidades. *XXI Ter Opinião*, 4, 8-11.
- TRILLA, J. (1999) La Ciudad Educadora. *Cuadernos de Pedagogía*, n.º 278, 44-50.