



Plano Nacional de Acção para a Inclusão 2008 -2011

* REDE EUROPEIA ANTI-POBREZA / PORTUGAL – Junho 2008 *

Introdução

Este documento pretende cumprir dois objectivos: por um lado, reflectir sobre a implementação do Plano Nacional de Acção para a Inclusão 2006-2008, e, por outro lado, apresentar uma primeira série de contributos e recomendações da Rede Europeia Anti-Pobreza / Portugal (REAPN) para o novo PNAI 2008-2011 que deverá ser submetido pelo Governo Português à Comissão Europeia até 15 de Setembro de 2008.

A REAPN é uma entidade sem fins lucrativos que tem como missão defender os direitos humanos fundamentais e garantir que todos tenham as condições necessárias ao exercício da cidadania e a uma vida digna, promovendo a luta contra a pobreza e a exclusão social, o trabalho em rede e o envolvimento de toda a sociedade civil.

Desde a primeira geração do PNAI (2001-2003) a REAPN sempre assumiu uma posição bastante activa por considerar que a Estratégia Europeia para a Inclusão Social é assumidamente, no quadro da União Europeia, uma importante conquista no sentido de se atingir o objectivo, definido na Cimeira de Lisboa em 2000, de promover um impacto decisivo na erradicação da Pobreza até 2010.

No quadro das instituições nacionais a REAPN apresentou várias tomadas de posição e promoveu inúmeros momentos de reflexão sobre esta matéria, assim como um conjunto alargado e diversificado de iniciativas (projectos, acções de formação, *workshops* de sensibilização e informação, campanhas, etc.) que envolvem não só os actores sócio-institucionais chave no domínio da luta contra a pobreza e exclusão social, mas também aqueles indivíduos que vivem em situações de vulnerabilidade social e ainda a população em geral. Temos assim uma preocupação extrema com a divulgação e conhecimento/esclarecimento do PNAI junto de um público mais alargado, considerando-o um instrumento de planeamento e de estratégia que deve assumir uma real aplicabilidade do ponto de vista das políticas públicas (não só das políticas no domínio social) e da intervenção social em Portugal.

PNAI 2006-2008- Principais preocupações e recomendações

No PNAI 2006-2008 o Governo Nacional definiu 3 prioridades:

Prioridade 1 – Combater a pobreza das crianças e dos idosos, através de medidas que assegurem os seus direitos básicos de cidadania;

Prioridade 2 – Corrigir as desvantagens na educação e formação/qualificação;

Prioridade 3 – Ultrapassar as discriminações, reforçando a integração das pessoas com deficiência e dos imigrantes.

Estas 3 prioridades reflectem, de uma forma geral, as medidas de política promovidas pelos diferentes Ministérios mais envolvidos nesta área de actuação, não tendo sido evidente um esforço de criação de novas medidas destinadas especificamente a ir de encontro às principais prioridades, bem como uma afectação de recursos, financeiros e humanos, específicos.

Por relação a cada uma das prioridades em particular a REAPN pronunciou-se no devido tempo através¹ de um conjunto de preocupações e recomendações que pretendemos. Pretendemos, uma vez mais, reforçar aqui tais recomendações no sentido de procurar alcançar um novo compromisso e uma nova tomada de consciência face às mesmas para próxima geração do PNAI.

Relativamente à Prioridade 1 – Combater a pobreza das crianças e dos idosos, através de medidas que assegurem os seus direitos básicos de cidadania.

- As medidas de política propostas para a área da infância e dos idosos resumem aquilo que já existe, e que é, em nosso entender, manifestamente insuficiente para enfrentar a multidimensionalidade de tais problemas. **O facto de não ter sido estabelecido como meta para esta prioridade a redução da taxa de pobreza infantil² e dos idosos revelou-se, em nosso entender uma grave lacuna.** Ao mesmo tempo, subsistem algumas dúvidas sobre a eficácia das medidas propostas para a concretização das metas definidas. Segundo um Relatório publicado em Janeiro de 2008 sobre a Pobreza Infantil e Bem-estar na União Europeia, Portugal é um país onde as crianças têm um risco mais elevado de pobreza do que o total da população e onde a taxa de pobreza infantil é acima da média europeia.
- Relativamente ao **Rendimento Social de Inserção** a meta definida no PNAI é relativa aos acordos de inserção, no entanto, **preocupa-nos a não identificação de indicadores de carácter qualitativo que permitam avaliar a implementação da medida.** Nomeadamente, elementos relacionados com a capacidade e qualidade da resposta prestada pelos técnicos que acompanham os processos, o número médio de

¹ Plano Nacional de Acção para a Inclusão Social 2006-2008. *Reacção da REAPN*, Outubro de 2006.

² A taxa de risco de pobreza infantil em Portugal era de 24% contra 19% da média europeia

processos por técnico, as dinâmicas de trabalho em rede estabelecidas entre os parceiros que constituem os Núcleos Locais de Inserção, o tipo de acordo de inserção estabelecidos e a sua eficácia na integração dos beneficiários no mercado de trabalho.

- Quanto aos **Contratos Locais de Desenvolvimento Social** consideramos também que a meta estabelecida é pouco ambiciosa (“estabelecer 30 Contratos de Desenvolvimento Social até 2008”). Os Contratos de Desenvolvimento Social resultam da Portaria nº 396/2007 de 2 de Abril (ajustamentos estabelecidos com a Portaria n.º 285/2008 de 10 de Abril). Consideramos que esta medida de política tem um elevado potencial no desenvolvimento de uma intervenção de proximidade junto das populações/territórios que se encontram mais carenciadas. No entanto, preocupa-nos a ausência de um marco lógico de enquadramento para esta política pública e que, por essa razão, exista um profundo desconhecimento sobre quais os seus objectivos, quais as macro-acções e que lhe dão corpo, qual o grau de participação e envolvimento dos diferentes actores no desenho, implementação e avaliação da mesma e, não menos importante, qual a estrutura de coordenação que facilite uma intervenção integrada e verdadeiramente capaz de produzir um efeito de congregação de esforços locais. A este nível é particularmente preocupante o desconhecimento sobre qual o papel que desempenham as Redes Sociais Locais. Por outro lado, e em termos processuais, consideramos que o método de selecção das entidades promotoras não confere suficiente legitimidade e objectividade, já que não há lugar a um processo transparente de abertura de candidaturas, mas sim a uma selecção/convite direccionado a uma entidade específica. Esta situação pode não favorecer a qualidade das intervenções, bem como pode criar dificuldades na implementação dos projectos, pela inevitável dificuldade de conseguir consensos à posteriori ao nível do estabelecimento das fundamentais parcerias. O facto dos Contratos serem assinados antes dos projectos de intervenção serem apresentados revela também alguma singularidade, que pode gerar profunda desconfiança perante os diferentes actores com directas responsabilidades nestes domínios ao nível local. Se tivermos presente a filosofia e o método pretendido para a acção das Redes Sociais Locais parece estranho que, através de uma intervenção supra-local, estas apenas se possam limitar a aprovar o plano de intervenção traçado pela entidade já seleccionada. Para além destas preocupações de carácter processual, julgamos que é igualmente muito importante por em marcha fortes estratégias de avaliação e acompanhamento deste tipo de medidas, nomeadamente através da identificação de indicadores quantitativos e qualitativos capazes de, com rigor e sistematicidade, fornecerem indicadores de impacto destas medidas. Julgamos ainda que, tratando-se de uma medida com um carácter relativamente experimental, seria interessante e potencialmente muito relevante cruzar esta iniciativa com outras já desenvolvidas no passado e com outras que se lhe assemelham como é o caso do Programa “Bairros Críticos”.

Por todas estas razões, seria de toda a utilidade prever uma revisão de meio-termo desta medida, no sentido de avaliar a sua eficácia no combate à pobreza e planear as potenciais alterações necessárias.

- O **Programa para a Inclusão e para o Desenvolvimento (Progride)** encontra-se descrito no PNAI 2006-2008 que apresenta como meta o desenvolvimento de 73 projectos até final de 2008. Deste ponto de vista consideramos mais uma vez que a meta estabelecida é pouco concreta e objectiva, na medida em que importa perceber e avaliar o impacto destes projectos, tendo em conta os objectivos pré-definidos. O **Progride** é um programa vocacionado para o combate à pobreza e exclusão social, financiado exclusivamente por verbas nacionais e integra 2 Medidas e diferentes áreas de intervenção, que se consubstanciam num leque alargado de actividades. A primeira Medida do programa, encontra-se vocacionada para financiar projectos com dimensão concelhia, que traduzam respostas de natureza multidimensional. A segunda Medida, encontra-se vocacionada para financiar projectos dirigidos a grupos específicos da população, relativamente aos quais se reconhece, por um lado, especial vulnerabilidade e por outro, a ausência de respostas compatíveis com as necessidades. Em nosso entender, importa avaliar o impacto deste programa nos domínios da pobreza e exclusão social e as metas do PNAI deverão reflectir essa mesma preocupação, porque é menos relevante o número de projectos em curso e muito mais importante a eficácia da sua actuação junto das populações e territórios que se encontram em situação de desfavorecimento social, no sentido de promover o seu *empowerment* e a sua autonomização. **Enquanto as metas definidas forem meramente quantitativas não será possível garantir resultados verdadeiramente eficazes na luta contra a pobreza**, até porque os diferentes actores sócio-institucionais (técnicos e dirigentes de entidades públicas e privadas) trabalham de acordo com esta mesma lógica. Importa produzir uma mudança de mentalidades e de cultura das organizações, e essa mudança deverá ser introduzida de “dentro para fora”, isto é, é fundamental fazer mudar as instituições, pela via da criação de mecanismos de monitorização e avaliação que assentem em indicadores quantitativos, qualitativos e de impacto que permitam avaliar a médio/longo prazo os efeitos deste ou de outro programa num determinado território, numa determinada família ou num determinado indivíduo.
- O **Complemento Solidário para Idosos (CSI)** inscreve-se no subsistema de solidariedade para pensionistas com 65 e mais anos e visa apoiar idosos de baixos recursos. Importa avaliar a implementação desta medida e o número de idosos que beneficia da mesma. Esta medida é uma prova de que as pensões são muito baixas e que a taxa de pobreza nos idosos é uma questão preocupante em Portugal. No entanto, questionamos o impacto do CSI na diminuição da taxa de pobreza nos idosos³ e sobretudo o acesso deste instrumento àqueles que mais necessitam. É importante que a informação sobre este instrumento seja mais acessível, quer para os serviços, quer para os seus utilizadores.

³ Verificam-se diferentes taxas de risco de pobreza consoante o sexo e o grupo etário e **são as pessoas com 65 anos ou mais (26%)**, as pessoas com 17 anos ou menos (21%) e as mulheres (19%) os grupos **que aparentemente se encontram numa situação de maior vulnerabilidade à pobreza** (dados para 2006 – EU SILC).

- A **Rede de Cuidados Continuados Integrados** que se propõe constituir um conjunto de serviços e equipas dirigidos a pessoas em situação de dependência. Embora o modelo vise a intervenção integrada e articulada entre o sector da saúde e a segurança social, verifica-se uma forte componente de serviços da área da saúde. É necessário delinear indicadores mais qualitativos de avaliação desta medida que passe por perceber o nível de satisfação dos idosos e das suas famílias, assim como das suas necessidades e o impacto deste tipo de serviços na melhoria efectiva do bem-estar do idoso. No relatório de Monitorização do desenvolvimento da RNCCI publicado em Maio deste ano foram já assinaladas um conjunto de alertas e sugestões que deveriam ser plasmadas no novo PNAI, nomeadamente, a necessidade de reverter a excessiva rotação dos profissionais médicos e de colmatar a inexistência de alguns perfis profissionais que desenvolvam um maior trabalho de proximidade com os utentes e famílias; a necessidade de criar estratégias que visem o aumento da participação activa dos familiares em todo o ciclo dos cuidados prestados ao idoso; a importância da formação certificada em áreas como a geriatria e cuidados paliativos e o fomento de estratégias que visem uma maior qualidade dos serviços que passa necessariamente por uma metodologia efectiva de avaliação.

Prioridade 2 – Corrigir as desvantagens na educação e formação/qualificação

- As medidas de política accionadas para atingir este objectivo resultam sobretudo de medidas com origem no âmbito do Plano Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego (PNACE). Em si mesmo este princípio é vantajoso, na medida em que se procura actuar numa lógica de racionalização (*streamlining*). No entanto, aquilo que nos preocupa é que, se ficarmos apenas restringidos a estas medidas, dificilmente serão atingidas as metas estabelecidas, nomeadamente, a que se refere à redução para metade do insucesso escolar no ensino básico até 2009. Tal meta, e considerando a REAPN que esta é uma das principais prioridades apresentadas no PNAI, poderá estar em risco ao não serem contempladas outras medidas de carácter igualmente estrutural e primeiramente necessárias à boa prossecução de tal objectivo. A título de exemplo preocupa-nos a problemática do trabalho infantil / juvenil, fenómeno que continua a representar uma forte ameaça no âmbito desta prioridade, particularmente nas zonas mais periféricas das grandes cidades e do país.
- A **Iniciativa Novas Oportunidades** que aparece muito enfatizada no PNAI levanta-nos algumas dúvidas, não tanto ao nível da sua filosofia, mas sobretudo ao nível da sua implementação, dado que o seu objectivo final é o aumento das competências e qualificação dos portugueses tendo em vista uma directa melhor integração no mercado de trabalho e também um aumento da competitividade do nosso país. Não desvalorizando de qualquer forma tais intenções mantemos algum receio sobre a viabilidade desta medida para concretizar plenamente tais objectivos. As metas expressas no PNAI são metas quantitativas que, apesar de muito importantes, carecem de um complemento com indicadores de impacto que permitam perceber se o processo

de reconhecimento e validação de competências constituiu uma mais-valia real na integração profissional dos beneficiários, na melhoria das suas condições de trabalho e na progressão profissional. Isto é ainda mais relevante em relação aos beneficiários que se encontram em situação de pobreza mais extrema e que carecem das mais básicas condições para integrarem medidas desta natureza. Seria importante realizar um estudo longitudinal que permitisse acompanhar o percurso de vida dos beneficiários desta medida (uma amostra representativa) para perceber em que medida foi fundamental esta Iniciativa para o seu percurso de vida. Por outro lado, importa também efectuar uma avaliação externa dos Centros Novas Oportunidades que permita monitorizar o seu trabalho, quer ao nível do tipo de cursos que ministram, quer ao nível dos recursos humanos que possuem (especialmente formadores), quer ao nível da metodologia de acompanhamento (*follow-up*) dos beneficiários, quer, ainda, ao nível dos conteúdos programáticos dos cursos (se se encontram ou não adaptados ao perfil dos destinatários dos cursos).

Prioridade 3 – Ultrapassar as discriminações, reforçando a integração das pessoas com deficiência e dos imigrantes.

- Como já o fizemos em relação ao PNAI 2006-2008, alertamos mais uma vez para a exclusão desta prioridade do grupo das minorias étnicas (em particular, e no caso português, as Comunidades Ciganas), enquanto, grupo que se encontra visivelmente exposto a situações de discriminação e de pobreza extrema a nível nacional. Como é amplamente sabido (são vários os estudos nacionais e europeus que dão corpo a este conhecimento) as minorias étnicas, e entre elas as Comunidades Ciganas, são o grupo mais exposto a situações de discriminação e quem mais sofre processos de extrema pobreza e exclusão social. Tal situação é de resto reconhecida pela própria Comissão Europeia, tendo neste sentido produzido várias recomendações aos Estados-membros. Assim, é com grande expectativa que esperamos ver numa próxima geração do PNAI contempladas medidas concretas para intervenção com estas Comunidades ultrapassando uma grave, e muito reconhecida, lacuna do anterior Plano.

Comentário Geral

Para que o PNAI seja um instrumento eficaz no combate à pobreza em Portugal é absolutamente fundamental que ele seja assumido por todos – políticos, técnicos e cidadãos em geral – como um documento estratégico de referência, no qual se identificam metas, programas, medidas e indicadores (quantitativos e qualitativos) que permitam monitorizar e avaliar a eficácia de uma estratégia nacional de luta contra a pobreza.

A situação nacional dos fenómenos de pobreza e exclusão social enquadra-se hoje num contexto muito desfavorável em termos globais. Portugal é mais uma vez apontado, no último relatório sobre a Situação Social na União Europeia 2007, como o líder (a par da Lituânia) das desigualdades sociais. O fosso entre ricos e pobres continua a ser o maior da União Europeia, situando-se em 6,9%, ao passo que a média europeia é de 4,9%. Isto significa que não tem havido um esforço político suficientemente forte na criação de mecanismos capazes de promover a coesão económica e social e a solidariedade, ou que, no limite, as estratégias que o Governo Português tem adoptado em matéria de luta contra a pobreza e inclusão social não tem sido bem sucedidas. É fundamental que da parte do Governo nacional haja uma preocupação e um compromisso político em (re)centrar a dimensão da coesão social na concretização da Estratégia de Lisboa. A vertente da coesão social que, no actual contexto, parece estar um pouco arredada da Estratégia de Lisboa renovada, deverá, em nosso entender, ser evidente nos compromissos do Governo Nacional em termos do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) e dos Programas Operacionais Regionais e Temáticos que lhe dão corpo. O contexto actual que o nosso país enfrenta exige respostas eficazes no domínio da inclusão social, sob pena de, em 2013, nos encontrarmos num cenário de ainda maior distanciamento face à União Europeia, com as gravíssimas consequências que numa Europa em alargamento tal poderá produzir.

Por outro lado, a grande esperança depositada no Programa das Rede Social no processo de monitorização do PNAI 2006-2008 não foi concretizada na maior parte dos casos por falta de documentação estratégica de referência, por falta de harmonização de procedimentos entre as diferentes Redes Sociais, por falta de recursos humanos especializados e também por falta de espírito de trabalho em rede.

O facto das metas estabelecidas à partida não terem sido demasiado ambiciosas e se encontrarem em harmonia com as medidas elencadas noutros programas governamentais, terá com toda a certeza consequências ao nível dos resultados alcançados no fim do período de vigência do PNAI (ao nível da sua avaliação) e sobretudo em domínios tão críticos como os da pobreza infantil e dos idosos.

Assim, o que nos preocupa neste momento, é perceber se as medidas estabelecidas e implementadas ao longo destes 3 anos foram eficazes na redução da taxa de pobreza infantil e dos idosos, muito embora estas não tenham sido metas definidas explicitamente no documento (*poverty proofing*). A questão principal que se coloca é a seguinte: **será que as medidas apresentadas ao nível da primeira prioridade permitiram alcançar um impacto positivo nas taxas de pobreza?**

PNAI 2008-2011 – as determinações da União

A Comissão Europeia lançou em Março de 2008 um guia para a preparação dos Relatórios Nacionais de Protecção Social e Inclusão Social 2008-2011. Nesse documento é referido que o primeiro ciclo do Método Aberto de Coordenação integrado 2006-2008 está prestes a ser concluído. Foi conseguida uma interacção positiva entre os Relatórios Nacionais de protecção e inclusão social e os Programas Nacionais de Reforma. Nesta base o Comité de Protecção Social e a Comissão Europeia acordaram em propor a manutenção dos Objectivos Comuns adoptados no Conselho Europeu em Março de 2006 e manter um ciclo de 3 anos⁴ alinhado com a Estratégia para o Crescimento e o Emprego.

Nessa guia é referido que os Relatórios Nacionais devem ser compostos por quatro partes. A primeira parte deverá conter uma abordagem geral com uma avaliação da situação social, e deve ser concluída com uma apresentação da estratégia de cada estado-membro para o novo ciclo. As partes 2, 3 e 4 deverão começar com uma análise dos progressos alcançados em relação às prioridades identificadas no Relatório de 2006-2008, os desafios específicos de cada país identificados no Relatório conjunto de 2007 e as Recomendações específicas para cada país definidas no quadro da Estratégia para o Crescimento e o emprego. É enfatizada a necessidade de promover uma boa coordenação entre a preparação dos Relatórios Nacionais e o PNACE.

Na preparação dos Planos Nacionais de Acção para a Inclusão os Estados-membros devem tomar em conta as lições da implementação do primeiro ciclo do Método Aberto de Coordenação integrado e das anteriores gerações do PNAI. A natureza estrutural da pobreza e da exclusão implicam a necessidade de continuidade e reafirma-se nesse mesmo documento que a pobreza infantil e a inclusão activa emergem como prioridades chave, assim como a integração social de migrantes. No documento da Comissão afirma-se ainda que a preparação do PNAI deve ser rentabilizada como uma forma de aumentar a visibilidade e o debate sobre a pobreza e exclusão social, quer ao nível do público em geral, quer entre os decisores políticos, actores – chave e parlamentos nacionais.

Propostas / Recomendações da REAPN:

⇒ Em **termos processuais** importa sublinhar um conjunto de recomendações fundamentais de carácter instrumental e estrutural⁵:

- Que seja criada, no âmbito da Comissão Inter-ministerial de Acompanhamento do PNAI, uma *task force* que possa avaliar a implementação do PNAI 2006-2008

⁴ O ciclo de 3 anos começa no início de 2008 com a preparação do Guia e termina em Fevereiro de 2011 com a adopção do Relatório Conjunto.

⁵ Propostas em consonância com as apresentadas pelo Fórum Não Governamental para a Inclusão Social (FNGIS) em Outubro de 2007 e plasmadas no documento “As razões de um PNAI adiado”.

e preparar um plano de actividades detalhado de elaboração do PNAI 2008-2011.

- Que o próximo PNAI contenha um plano estratégico de implementação.
- Que sejam envolvidos mais actores em todo o processo de elaboração do PNAI, nomeadamente as estruturas representativas do Poder Local e as estruturas descentralizadas do Estado e que seja possível aos organismos de carácter local (ONG's incluídas) participar activamente na monitorização e avaliação do PNAI.
- Que o próximo PNAI seja desenhado tendo por base a elaboração de diferentes versões que irão sendo alvo de negociação entre os diferentes actores.
- Que seja promovida uma auscultação pública efectiva das pessoas em situação de pobreza e exclusão social.
- Que sejam assegurados os recursos humanos e materiais necessários para a efectiva e eficaz operacionalização/implementação do novo PNAI, desde logo na equipa de coordenação, à imagem de outros planos nacionais sectoriais

⇒ **É fundamental que no desenho do novo PNAI 2008-2011 sejam ouvidas as diferentes instâncias, quer ao nível político, quer ao nível dos parceiros sociais e da sociedade civil em geral.** Importa criar desde já um espaço amplo de participação e auscultação, que favoreça, por um lado, o conhecimento sobre este Plano e, por outro lado, promova uma sensibilização geral para as questões da pobreza e exclusão social que são de tal forma complexas e estruturais que exigem uma compreensão e envolvimento de todos.

O PNAI deve ser, cada vez mais, um documento que parte das bases e que reflecta as reais necessidades das populações indo ao encontro dos problemas diagnosticados ao nível local/regional. É forçoso desenvolver formas de descentralização de medidas de política verdadeiramente integradas e localmente coordenadas. Esta é a melhor forma de fazer com que a aplicação das medidas seja efectuada de forma próxima e participada pelos cidadãos. Neste sentido, importa salientar a grande ênfase e as grandes expectativas colocadas ao nível do Programa da Rede Social (que no Plano 2006-2008 aparecia muito reforçado) e que deveria ser mantida no PNAI 2008-2011 salientando a necessidade de promover contratos locais de desenvolvimento social e de reforçar a coordenação da intervenção social ao nível das plataformas supra-concelhias.

⇒ **A Participação é um acto de Cidadania. Importa, assim, clarificar o papel das pessoas em situação de desfavorecimento social na implementação da estratégia de inclusão social e incluir no novo plano 2008-2011 acções/projectos /iniciativas que garantam a mobilização, auscultação (participada) e a participação efectiva das pessoas em situação de pobreza, não de uma forma pontual e meramente ilustrativa, mas de uma forma consistente, permanente e com indicadores que permitam avaliar o seu real envolvimento neste Plano.**

⇒ **Importa definir um conjunto de acções no âmbito do Ano 2010⁶ que favoreçam a visibilidade pública do fenómeno da pobreza e exclusão social** (à semelhança do Projecto Europeu desenvolvido pelo Fórum Não Governamental para a Inclusão Social em parceria com o Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, denominado “Isto Inclui-me: da participação à inclusão”). 2010 será o Ano Europeu dedicado à luta contra a pobreza e exclusão e este ano constitui uma oportunidade única para desenhar e implementar acções que favoreçam uma reflexão alargada sobre este tema e que permitam um envolvimento e um comprometimento maior das entidades públicas competentes. A REAPN encontra-se particularmente empenhada em participar activamente na preparação da celebração deste ano europeu⁸, até porque se trata de uma reivindicação antiga da *European Anti Poverty Network* e de um momento fundamental para a definição de uma nova estratégia europeia de inclusão social.

O PNAI 2008-2011 deverá conter acções capazes de enquadrar e transformar este Ano Europeu num autêntico “ano VIP” definindo diferentes iniciativas que sejam transversais a todos os Ministérios e que converjam para as comemorações deste Ano. Importa aqui envolver ao máximo a sociedade civil e as organizações não governamentais. Naturalmente, a REAPN encontra-se totalmente disponível em participar activamente nestas iniciativas, de resto, à semelhança do que acontece com as outras redes nacionais um pouco em todos os Estados-Membros da União Europeia.

⇒ **As prioridades da pobreza infantil, da inclusão activa e da integração dos imigrantes permanecem como prioridades a nível europeu e ganham particular importância no contexto nacional onde os números (estatísticas) sobre estas problemáticas não são muito animadores.** É assim de prever que estas áreas continuem a ser prioritárias no novo PNAI. Aqui **importa reforçar que devem ser definidas medidas de política, e acções concretas que permitam uma redução efectiva da taxa de pobreza infantil e da taxa de pobreza dos idosos.** No Relatório Conjunto sobre Protecção Social e Inclusão Social de 2008, publicado em Março deste ano, é referido que 19 milhões de crianças da Europa vivem em risco de pobreza e que é crucial garantir a igualdade de oportunidades para todos, através de políticas sociais bem concebidas. É referido no Relatório que importa encontrar o equilíbrio adequado entre a ajuda às famílias e as medidas dirigidas directamente às crianças. É ainda enfatizada a necessidade de promover em cada Estado-membro um diagnóstico das principais causas da pobreza e da exclusão.

⇒ **Será fundamental retomar ao nível do PNAI a integração não só dos imigrantes, mas também das Minorias Étnicas, em particular, as Comunidades Ciganas, definindo objectivos, metas e medidas pró-activas que visem uma intervenção clara e efectiva nas problemáticas que lhes estão inerentes: pobreza e exclusão, racismo, discriminação.** Desde

⁶ A Comissão Europeia propõe na sua Comunicação de 12 de Dezembro de 2007 o enfoque numa série de temas como: a pobreza infantil, o mercado de trabalho inclusivo, a educação e formação, a dimensão de género, o acesso aos serviços básicos, a superação da discriminação e promoção da integração dos imigrantes e das minorias étnicas, a abordagem das necessidades das pessoas com deficiência e de outros grupos vulneráveis.

⁷ Para mais informações sobre este projecto e seus resultados consultar: www.istoincluime.org

⁸ Conforme documento de trabalho apresentado pela REAPN à Coordenação do PNAI (actualmente em fase de discussão).

logo porque como refere o Relatório Conjunto sobre Protecção Social de Março de 2008: “*são necessárias mais medidas para fazer face ao risco de exclusão a que estão expostos os jovens e as crianças que sofrem de desvantagens múltiplas, como os ciganos, populações fortemente marginalizadas*” (pp. 8). Os fenómenos de pobreza extrema (sem-abrigo, toxicodependência, prostituição, entre outros) devem também, neste novo PNAI, ser objecto de uma atenção específica.

⇒ **É fundamental que se promova uma metodologia que favoreça uma apropriação do Plano por parte das diferentes instâncias que têm o papel de implementar as medidas de política nele inscritas - educação, saúde, habitação, emprego, acção social.** O PNAI existe desde 2001 e, como afirmámos inúmeras vezes, parece ter carecido desde o início de falta de legitimidade política e pública, apesar de se tratar de um instrumento estruturador e estratégico do ponto de vista da inclusão social em Portugal. As importantes intenções inscritas no PNAI 2006-2008 de criação de Unidades de Inclusão Social em cada Ministério e com o forte envolvimento do Programa da Rede Social na implementação do PNAI acabaram por não oferecer os resultados esperados. Como também sublinhámos aquando da nossa reacção ao PNAI 2006-2008, tal processo necessitava de uma acção estruturadora activa, sendo, por exemplo, necessário que tais Unidades fossem alvo de processos de formação interna e que os seus principais interlocutores pudessem, com maior legitimidade política, representar as diferentes áreas em questão. Consideramos que estas intenções devem ser mantidas na próxima geração do PNAI, entendendo que se trata de um processo de mudança que exige tempo, adaptação, capacitação e monitorização. A forte ligação do PNAI com o Programa da Rede Social e consequentemente com as autarquias locais deve ser uma metodologia a manter na próxima geração, exigindo no entanto uma maior monitorização do trabalho desenvolvido, dada a heterogeneidade de modelos de intervenção ao nível das diferentes redes sociais.

⇒ **A complexidade do fenómeno da pobreza e da exclusão social exige um conhecimento permanente das suas características e incidência. Assim, consideramos prioritário que nesta nova geração do PNAI se privilegiem estudos de investigação que permitam conhecer a fundo alguns dos fenómenos mais prementes ao nível da pobreza e exclusão social em Portugal** (ao nível dos sem-abrigo, das minorias étnicas, ou seja, dos grupos de extrema exclusão, importa efectuar um recenseamento que permita posteriormente uma actualização permanente pelas entidades que directamente lidam com estes fenómenos).

A REAPN vem defendendo que devem ser criadas as bases para a construção de um Observatório Nacional de Combate à Pobreza que permita um conhecimento actualizado e permanente sobre o fenómeno da Pobreza e da Exclusão Social dotado de uma capacidade de investigação-acção. O PNAI 2008-2011 deveria contemplar acções que visassem a mobilização dos vários intervenientes, assim como verbas específicas para a construção deste Observatório. Importa, paralelamente, construir mecanismos de monitorização/avaliação das medidas implementadas no âmbito do PNAI.

⇒ **Importa prever no próximo PNAI medidas concretas que vão de encontro às chamadas novas formas de pobreza.** Relativamente ao fenómeno crescente do sobre-endividamento das famílias importa criar medidas que possam, por um lado, conhecer a incidência do fenómeno, por outro lado, actuar ao nível da prevenção deste fenómeno crescente (sensibilização e educação ao nível do ensino básico) e também ao nível da responsabilidade social das empresas ligadas ao sector financeiro. Importa ter presente que se trata de, em primeira instância, proteger os consumidores, particularmente aqueles que se encontram em situação de maior desfavorecimento social e cultural.

⇒ **Relativamente aos números relacionados com a pobreza nos idosos importa definir metas concretas no sentido de directamente atacar a taxa de pobreza desta faixa populacional sendo que, numa primeira instância, a primeira medida (e a que produzirá um mais directo impacto) seria o aumento das pensões.** É cada vez mais evidente que as mutações demográficas que se registam em Portugal, acompanhando as tendências da Europa irão influenciar muito directamente o crescimento número de idosos no nosso país o que exige por um lado um esforço acrescido ao nível do sistema de protecção social, bem como a definição premente de medidas tendentes a atenuar os efeitos desta situação. Importa por um lado, criar medidas tendentes a promover um envelhecimento activo e medidas que promovam o aumento da taxa de natalidade no nosso país. A este nível o PNAI deveria privilegiar estudos de carácter sócio-demográfico regionais que permitam um melhor diagnóstico e leitura sobre este fenómeno e seu actual e futuro impactos, estudos esses que deveriam ser capazes de elencar pistas de acção concretas de curto, médio e longo prazo.

⇒ **A qualificação das respostas sociais, particularmente em áreas e com públicos mais desfavorecidos, deverá ser uma forte prioridade.** Assim, reiteramos a necessidade de adoptar uma política (monitorizada) de capacitação e qualificação dos equipamentos sociais financiados pela Segurança Social (lares, centros de dia, creches, internatos, etc.), com vista a garantir serviços de maior qualidade, adequados às necessidades e aos diferentes públicos-alvo. A qualificação das organizações sociais deve ser encarada como um investimento num sector que, ainda actualmente, garante uma enorme parte da protecção social em Portugal. Tal processo de qualificação deverá ser feito tendo em consideração as especificidades do Sector e contando com a sua participação activa seja em termos de concepção, implementação, monitorização e avaliação.

⇒ **O Rendimento Social de Inserção é uma medida de politica que procura minimizar os efeitos da pobreza nos agregados familiares com mais baixos rendimentos.** Associada a esta medida encontra-se uma vertente que hoje se começa a designar de inclusão activa, e que se concretiza através das componentes do Contrato e Programa de Inserção. A filosofia subjacente a esta medida é, em si mesma, bastante inovadora. No entanto, e após 10 anos de implementação, **é fundamental proceder a uma análise da sua eficácia**, particularmente no que diz respeito à sua primeira fase de implementação, avaliando, quer o desempenho das equipas técnicas responsáveis pelo acompanhamento da medida, quer os vários serviços (saúde,

emprego, educação, acção social) que constituem a rede de parceiros da medida, quer o impacto da medida ao nível dos beneficiários da mesma. Importa ainda ter presente que, quaisquer sejam os esquemas de inclusão activa que sejam postos em marcha, existem diferentes públicos que podem enfrentar grandes dificuldades de integração em tais esquemas e que outras estratégias (maior e mais próximo acompanhamento, faseamento mais alargado dos processos, diferentes tipos de contratos de inclusão e, sobretudo, mais adaptados aos públicos em questão). A este nível é ainda **particularmente importante quer em termos de macro-política, quer em termos de concertação de respostas locais privilegiar a construção de mais e melhores “pontes” entre as estratégias de emprego e as estratégias de inclusão social.**

⇒ Finalmente, e tratando-se de planificar o futuro próximo, **importa não escamotear a actual conjuntura económica e social** (aumento dos preços dos cereais, aumento do preço dos combustíveis, aumento das taxas de juro, etc.) **que poderá conduzir, a muito curto prazo, a um agravamento dos fenómenos de pobreza e exclusão social na Europa e que, dadas as características do nosso modelo de desenvolvimento e actual situação dos fenómenos de pobreza, se irão fazer sentir em Portugal de forma particularmente acentuada.** Tendo presente este cenário e os riscos que o mesmo comporta para um país como Portugal, e sabendo que muitas das suas causas ultrapassam a capacidade de intervenção política de curto prazo (forte inter-dependência da conjuntura externa) é **absolutamente imperioso que o PNAI integre e seja conseqüente na aplicação de medidas que reforcem o trabalho em rede e a cooperação inter-institucional (pública e privada).** A emergência social que se adivinha vai exigir maior criatividade e flexibilidade e uma definitiva coordenação de esforços e de políticas que tem que ser incentivada e monitorizada. Naturalmente, este é um âmbito de intervenção em que importa ter presente as preciosas possibilidades que, no âmbito dos Fundos Estruturais Comunitários (Quadro de Referência Estratégico Nacional), poderão contribuir para a concretização de tais desafios.

*
* *
*

REAPN
Junho 2008