



Plano Nacional de Acção para a Inclusão Social 2006-2008

Reacção REAPN

* Outubro 2006 *

Este documento tem como objectivo apresentar as reacções da REAPN ao novo Plano Nacional de Acção para a Inclusão 2006-2008, que foi entregue à Comissão Europeia em finais de Setembro.

A REAPN gostaria de realçar e saudar muito positivamente a Coordenação do PNAI pela forma transparente e horizontal com que conduziu o processo de elaboração deste plano, tendo inaugurado uma nova forma de trabalho que, assenta numa participação mais activa e co-responsável por parte de todos os que, directa ou indirectamente, têm responsabilidades pela definição e implementação de políticas nacionais de inclusão social. Confiamos que ao longo da implementação do Plano seja igualmente possível manter esta cooperação e abertura.

Assim, este documento de reacção produzido pela REAPN pretende dar continuidade a esta forte interacção e participação. Procuraremos de uma forma sintética sublinhar os elementos mais positivos deste novo documento e apresentando ao mesmo tempo as nossas principais preocupações em relação a lacunas que, em nosso entender, se encontram presentes no documento.

1. Elementos positivos

- * É com agrado que a REAPN vê reconhecida e plasmada neste Plano uma forte preocupação com os fenómenos de pobreza e exclusão social e, desta forma, serem mantidos os objectivos de Nice, enquanto orientações estratégicas;
- * Na generalidade a REAPN acolhe positivamente os princípios orientadores do Plano, na medida em que reflectem uma preocupação central relativamente às questões da cidadania, da necessidade de mobilização da sociedade e da importância de territorializar as intervenções.
- * Embora com algumas reservas e preocupações em relação a alguns dos conteúdos das prioridades definidas e opinando que haveria pelo menos uma outra prioridade bastante relevante ("Melhorar o acesso a serviços de qualidade"), na generalidade, a REAPN concorda com as 3 prioridades seleccionadas;
- * A REAPN considera bastante importante o facto do documento apresentado explicitar a vontade de manter um Plano Nacional de Acção para a Inclusão independentemente da Estratégia Europeia e de, tal Plano, incluir, uma perspectiva de maior longo prazo que o horizonte 2008;
- * É igualmente de salientar a proposta de criação de "pontos focais" nos diferentes Ministérios, tendo em vista uma melhor coordenação e *mainstreaming* das políticas nacionais de combate à pobreza e exclusão social;
- * O reconhecimento de diferentes níveis de intervenção territorial (Planos Regionais / Locais) e o relevante papel que se pretende dar ao Programa das Redes Sociais Locais, quer ao nível da coordenação das políticas, quer ao nível da mobilização e envolvimento dos actores é, em nosso entender, outra das importantes medidas;

* A REAPN sublinha ser de enorme relevância a reafirmação da importância do Fórum Não Governamental para a Inclusão Social (FNGIS), particularmente no que diz respeito à fase de implementação do Plano;

* A REAPN julga ainda ser bastante relevante o reconhecimento de que as Boas Práticas incluídas no PNAI sejam igualmente práticas de iniciativa não governamental e congratula-se com o facto do Projecto “Activar a Participação” ter sido integrado neste PNAI como uma boa prática, esperando que esta opção seja demonstrativa do interesse estratégico do governo português em reforçar os mecanismos de participação das pessoas em situação de pobreza.

2. Principais preocupações e recomendações específicas

2.1. Em relação aos riscos e às prioridades

Em relação aos 6 riscos definidos e às 3 prioridades identificadas consideramos que, na generalidade, estas cobrem as nossas principais preocupações e estão em consonância com os diagnósticos que fazemos dos problemas de pobreza e exclusão social em Portugal. Existem, no entanto, algumas lacunas que passamos a enumerar:

Em relação 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. Vemos com apreensão o facto de não ter sido estabelecido como meta para esta prioridade, a redução da percentagem de crianças e de idosos em situação de pobreza. Por outro lado, temos dúvidas sobre a eficácia das medidas propostas para a concretização das metas.

Em relação à Prioridade 2: Corrigir as desvantagens na educação e formação/qualificação

As medidas de política accionadas para atingir este objectivo resultam sobretudo de medidas em curso no âmbito do PNACE. Em si mesmo este princípio é vantajoso, na medida em que se pensa numa lógica de racionalização (*streamlining*). Aquilo que nos preocupa é que se ficarmos apenas por 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.

Considerando a REAPN que esta é uma das principais prioridades apresentadas no PNAI, julgamos que existe um risco que não é totalmente ou suficientemente abrangido. **Falamos do problema do trabalho infantil / juvenil, fenómeno que continua a representar uma forte ameaça no âmbito desta prioridade, particularmente nas zonas mais periféricas do país.**

Em relação à Prioridade 3: Ultrapassar as discriminações e reforçar a integração das pessoas com deficiência e dos imigrantes

Embora concordando com boa parte dos conteúdos desta prioridade, é em relação à mesma que a **REAPN gostaria de apresentar as maiores preocupações.**

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 no âmbito do Método Aberto de Coordenação (Peer Reviews, por exemplo), tendo neste sentido produzido várias recomendações aos Estados-membros. Assim, é com muita **preocupação que constatámos que no PNAI 2006-2008 se optou por excluir da prioridade europeia as Minorias Étnicas (conforme orientação da Comissão Europeia aprovada pelo Conselho Europeu de Março), e que, com esta opção não seja feita qualquer menção às Comunidades Ciganas, nem esteja prevista qualquer meta ou programa de intervenção com as mesmas.** Tal situação significa um recuo face ao PNAI 2003-2005, o que não pode deixar de constituir para a REAPN uma fonte de preocupação. Em relação aos riscos presentes no âmbito desta prioridade, é nossa opinião que eles não se circunscrevem apenas ao “não acesso aos direitos”. Como é também sabido, ainda e quando o acesso está garantido, manifestações de racismo e discriminação (amplamente conhecidos de várias instâncias portuguesas e incluídos em diferentes estudos de âmbito nacional e europeu) constituem um forte impedimento em relação à concretização dos mesmos. É por isso que, na nossa opinião, **seria de extraordinária importância que tivessem sido estabelecidas metas e medidas no domínio do combate ao racismo e discriminação, particularmente em relação a grupos e comunidades onde tal fenómeno é um dos principais factores de exclusão social.** Assim, a REAPN gostaria de sugerir que, no âmbito da implementação do PNAI, e de acordo com a própria recomendação da Comissão Europeia nas Linhas de Orientação para a elaboração destes Relatórios, **a prioridade 3 não deixasse de ter em consideração de forma coerente e consequente as minorias étnicas**, contemplando desta forma um dos principais grupos vítimas de discriminação em Portugal e Incapacidade (PAIPDI), aprovado pela resolução do Conselho de Ministros nº 120/2006.

Outras lacunas, em termos de prioridades e de conteúdos estratégicos que consideramos relevantes:

* Para além das três prioridades, teria sido importante acrescentar uma quarta: **“Melhorar o acesso a serviços de qualidade”**. Ainda que esta possa ser encarada como uma prioridade transversal a todas as outras propostas, seria necessário ter sido mais explícito em relação às metas e às medidas e programas. Como é sabido, a questão da Qualidade e da qualificação das respostas sociais é hoje uma questão central. Se se pretende que, paulatinamente, exista uma maior qualificação das respostas sociais, caminhando inclusivamente no sentido da certificação das mesmas, era fundamental que tal processo tivesse sido explicitamente incluído no PNAI.

2.2. Boa Governação

Se é inequívoco que o reconhecimento da “Boa Governação” como elemento estratégico do PNAI representa um grande avanço, parece-nos, no entanto que **não está claro o papel que o PNAI representará em termos de coordenação estratégica da inclusão social.** Como já anteriormente manifestámos, seria decisivo que o PNAI pudesse representar precisamente a figura do **“Plano Coordenador”**, servindo como elemento de estratégia e de enquadramento dos planos sectoriais, evitando que o PNAI – e a inclusão social – possa ser remetido para um segundo ou terceiro nível de importância situando-se à margem de outros Planos ou, e em certos casos, parecendo concorrer com os mesmos.

* Ao nível da **coordenação de políticas** congratulamo-nos com as intenções manifestas no documento de, por um lado, articular o PNAI com outros planos programas em curso, como o PNACE; o Plano Nacional de Emprego entre outros. E por outro lado, articular com as diferentes instâncias: a Coordenação do PNAI, a Comissão Inter-ministerial de acompanhamento, os Parceiros Sociais e o Fórum. Ressalta deste ponto também a grande aposta que se faz no Programa das Redes Sociais e nas suas potencialidades no momento da operacionalização do PNAI ao nível da coordenação de políticas.

* No domínio da **mobilização e participação dos principais actores** não existe uma menção explícita às formas de participação das pessoas em situação de pobreza, remetendo para o Fórum e para o Programa das Redes Sociais este compromisso. Ora, estamos conscientes que a operacionalização deste desígnio estará dependente em larga escala das dinâmicas locais e das vontades e motivações institucionais, e que por isso seria de toda a importância que o objectivo de mobilizar as pessoas que se encontram em situação de pobreza estivesse expresso e incorporasse medidas e acções próprias.

* Aguardamos com alguma expectativa os “outputs” da designada “**Rede Conhecimento Pobreza e Exclusão Social**”, na medida em que esta plataforma poderá ser um instrumento muito útil de actualização dos dados existentes no domínio da pobreza e exclusão social, que constitui uma lacuna ao nível nacional, e dessa forma, se assumir como uma estrutura de apoio à decisão, como forma de priorizar os investimentos e as opções estratégicas.

* Ao nível da **divulgação da informação**, mais uma vez o papel das Redes Sociais sai reforçado. Resta saber de que forma será possível operacionalizar todas as funções e tarefas que são atribuídas a esta medida.

* Por outro lado, e se a proposta de criação de “Pontos Focais” nos parece ser uma das fortes mais-valias deste Plano, é importante reconhecer que **será necessário proceder a uma certa “pedagogia de inclusão social” em cada um dos Ministérios e áreas políticas de decisão para que a transversalidade e o mainstreaming possa, de facto, efectivar-se**. Neste sentido, seria importante pensar que a sensibilidade e uma cultura de trabalho inclusiva não nasce de “geração espontânea” e será necessário proceder a um forte trabalho de sensibilização e de formação de diferentes actores institucionais governamentais para que tal processo atinja os objectivos propostos.

* No que diz respeito ao processo de **monitorização**, parece-nos que seria importante reconhecer com maior evidência a importância **da capacidade de avaliação e observação incluir mecanismos formais de participação das pessoas que vivem e experienciam directamente as situações de pobreza e exclusão social**. Neste sentido, insistimos na necessidade de que a recolha e análise de dados possa ser complementada com uma **capacidade de observação local onde existam espaços formais de participação das pessoas em situação de pobreza** e onde os indicadores, normalmente de carácter mais quantitativo, possam ser complementados com outros dados qualitativos e aferidos a partir das vozes e experiências dos principais visados pelas políticas de inclusão social.

*

REAPN – Outubro 2006