



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 12.12.2003
COM(2003)773 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO, AO PARLAMENTO
EUROPEU, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS
REGIÕES**

RELATÓRIO CONJUNTO SOBRE A INCLUSÃO SOCIAL

**que sintetiza os resultados da análise dos Planos de Acção Nacionais para a Inclusão
Social (2003-2005)**

{SEC(2003)1425}

Síntese 4

Introdução.....	8
Parte I - A União Europeia.....	13
1. Inclusão Social - a situação na UE.....	13
2. Principais tendências e desafios novos e emergentes em consequência dos PAN/Inclusão	30
3. Abordagens estratégicas adoptadas nos PAN/Inclusão (incluindo a definição de metas)	38
4. Principais abordagens políticas do objectivo 1.1. Promoção do emprego.....	46
5. Principais abordagens políticas do objectivo 1.2. Promover o acesso a recursos, direitos, bens e serviços.....	54
5.1. Sistemas de protecção social.....	55
5.2. Acesso à habitação e a serviços básicos.....	61
5.3. Acesso aos cuidados de saúde.....	66
5.4. Acesso à educação.....	69
5.5. Acesso à cultura	75
5.6. Acesso à justiça	78
5.7. Acesso ao desporto e a actividades de lazer.....	79
5.8. Acesso aos transportes	80
6. Principais abordagens políticas do objectivo 2 'Prevenir os riscos de exclusão'	82
6.1. Promover a eInclusão.....	82
6.2. Prevenir e combater o sobreendividamento	86
6.3. Prevenir e combater o problema dos “sem-abrigo”	88
6.4. Preservar a solidariedade familiar.....	90
7. Principais abordagens políticas do objectivo 3 ‘Actuar em favor dos mais vulneráveis’	94
7.1. Favorecer a integração de pessoas em situação de pobreza persistente.....	95
7.2. Eliminar a exclusão social das crianças	111
7.3. Desenvolver acções globais a favor dos territórios confrontados com a exclusão ..	115
8. Principais abordagens políticas do objectivo 4 'Mobilizar o conjunto dos intervenientes'.....	118
8.1. Promover a participação de pessoas em situação de exclusão.....	119
8.2. Assegurar a integração da luta contra a exclusão.....	120

8.3.	Promover o diálogo e a parceria.....	128
9.	Integrar a dimensão da igualdade entre homens e mulheres em todas as políticas e acções (gender mainstreaming).....	133
10.	A utilização de indicadores	138
11.	Exemplos de boas práticas	143
PARTE II – Os Estados-Membros		158
BÉLGICA.....		159
DINAMARCA		164
ALEMANHA		169
GRÉCIA		173
ESPAÑA		178
FRANÇA.....		183
IRLANDA.....		188
ITÁLIA		193
LUXEMBURGO.....		198
PAÍSES BAIXOS.....		203
ÁUSTRIA.....		208
PORTUGAL.....		213
FINLÂNDIA		218
SUÉCIA		223
REINO UNIDO.....		228

SÍNTESE

Avaliação global e principais conclusões

Um compromisso político renovado

O Conselho Europeu de Lisboa, de Março de 2000, instou os Estados-Membros e a Comissão a tomar medidas com impacto decisivo na erradicação da pobreza até 2010. Concordou igualmente que os Estados-Membros deveriam coordenar as respectivas políticas de combate à pobreza e à exclusão social com base num método aberto de coordenação, conjugando objectivos partilhados, planos de acção nacionais e indicadores comuns para promover estratégias políticas mais ambiciosas e eficazes no domínio da inclusão social.

A importância da concretização do objectivo de Lisboa no sentido de reduzir significativamente a pobreza não deverá ser subestimada. O seu êxito irá depender crucialmente da forma como os Estados-Membros traduzem as ambições estratégicas definidas nos respectivos Planos de Acção Nacionais para a Inclusão (PAN/incl) em acções concretas para melhorar as condições de vida das pessoas mais vulneráveis. É igualmente fundamental que as economias da UE regressem rapidamente a uma trajectória de crescimento económico sustentável. A este respeito, e no contexto do desenvolvimento de uma sociedade baseada no conhecimento, os Estados-Membros deverão assegurar uma ligação coerente entre as respectivas estratégias de inclusão e as políticas que prosseguem nas áreas da economia e do emprego.

O presente relatório identifica as principais tendências e os desafios que se colocam à União, apontando boas práticas e abordagens inovadoras de interesse comum. Servirá de base ao Relatório Conjunto sobre Inclusão Social da Comissão e do Conselho a apresentar ao Conselho Europeu da Primavera de 2004, o qual dá conta dos progressos realizados na concretização do objectivo de Lisboa de redução da pobreza e traça o itinerário político do futuro processo de inclusão social da UE, num contexto que irá sofrer profundas alterações. A partir de 2004, o processo terá de atender à adesão de 10 novos Estados-Membros onde a natureza e a envergadura dos fenómenos de pobreza e exclusão social são, por vezes, dramaticamente divergentes. A partir de 2006, fará parte da nova estrutura racionalizada da coordenação política a nível da UE no domínio da protecção social, tal como proposta pela Comissão em Maio de 2003 e aprovada pelo Conselho em Outubro do mesmo ano.

Um contexto de pobreza e exclusão ainda preocupante

Pese embora uma melhoria global desde 1995, a percentagem da população afectada por situações de pobreza relativa é ainda muito significativa, com mais de 55 milhões de pessoas, ou 15% da população da UE, a viver em risco de pobreza em 2001. Mais de metade destas pessoas vivia persistentemente de baixos rendimentos. Na União, a gravidade do problema assume proporções que diferem consideravelmente de um país para outro. Por exemplo, o risco de pobreza global em 2001 variava entre 10% na Suécia e 21% na Irlanda. Nos países do Sul, bem como na Irlanda, as pessoas pobres não só beneficiam comparativamente menos da prosperidade global das respectivas economias, como estão também mais expostas a formas persistentes de pobreza e miséria. O risco de pobreza tende a ser substancialmente mais elevado para grupos específicos como os desempregados, as famílias monoparentais (sobretudo mulheres), os idosos que vivem sozinhos (também na sua maioria mulheres) e as famílias numerosas.

Os jovens que não possuem competências suficientemente sólidas para ingressar de forma duradoura no mercado de trabalho correm um risco acrescido de pobreza e exclusão social. Em 2002, cerca de 19% das pessoas entre os 18 e os 24 anos tinham abandonado o ensino precocemente e não seguiam qualquer acção de formação. Também as crianças se encontram em situação vulnerável, na medida em que tendem a ser afectadas por níveis de pobreza monetária superiores aos dos adultos (19% em 2001) e que a privação material nos primeiros anos de vida pode ter consequências negativas para o seu desenvolvimento e oportunidades futuras. É também preocupante a situação das crianças que vivem em agregados familiares sem emprego, praticamente sem quaisquer ligações ao mundo do trabalho (10% das crianças na União em 2002).

A erradicação da pobreza e da exclusão social requer esforços acrescidos

Neste contexto, a segunda geração de PAN/incl constitui um forte reconhecimento político, três anos após a Cimeira de Lisboa, do desafio de assegurar a inclusão social em toda a União Europeia. Os Estados-Membros reiteraram que a modernização da economia deveria andar a par de medidas para reduzir a pobreza e combater a exclusão.

Esta afirmação está patente nos principais desenvolvimentos estratégicos positivos desta segunda geração de PAN/incl.

- Os novos PAN são, de um modo geral, mais abrangentes, reflectindo a natureza pluridimensional da pobreza e da exclusão e cobrindo um leque mais vasto de domínios políticos, designadamente a prestação de serviços essenciais como a aprendizagem ao longo da vida, a saúde e a habitação. Traduzem também mais eficazmente a diversidade das estratégias nacionais e os diferentes graus de desenvolvimento dos sistemas de protecção social.
- Nota-se um esforço claro por parte da maioria dos Estados-Membros no sentido de definirem metas quantitativas para a redução da pobreza. Outros quantificaram metas intermédias que, não obstante, podem servir para conferir maior ambição às políticas e facilitar o acompanhamento dos PAN.
- Vários Estados-Membros reforçaram significativamente as respectivas disposições institucionais para integrar o combate à pobreza e a inclusão social na definição de políticas a nível nacional. Detecta-se igualmente uma tônica muito mais acentuada na extensão deste processo aos níveis regional e local.
- O processo de incentivar a participação dos principais agentes da sociedade civil (ONG, parceiros sociais e comunidade empresarial) na preparação dos PAN foi melhorado, o que deverá reforçar a relevância dos Planos e os objectivos de Nice enquanto ferramenta de referência para a elaboração de políticas nacionais.

Contudo, ainda que se tenham registado progressos genuínos, convém salientar que é necessário empreender mais esforços, designadamente:

- Uma abordagem verdadeiramente pluridimensional exigirá atenção acrescida a questões como a habitação, a aprendizagem ao longo da vida, a cultura, a inclusão em matéria de tecnologia (eInclusão) e os transportes.
- O processo de definição de metas tem de ser mais desenvolvido, de modo a que estas sejam cada vez mais específicas, quantificadas e ambiciosas.

- Há que prestar maior atenção à eficácia e à qualidade das medidas de combate à pobreza e à exclusão social e respectivo acompanhamento.
- Os avanços registados na integração da inclusão social através do reforço de disposições institucionais terão de ser aprofundados, em especial para garantir que os objectivos da inclusão social serão considerados na definição das prioridades globais em matéria de despesas.
- A participação acrescida da sociedade civil deve ser alargada para lá da preparação dos PAN, a fim de abranger as fases de execução e monitorização.
- É preciso fazer mais para garantir sinergias entre as políticas económica, social e de emprego.

Seis prioridades fundamentais

Tendo em conta a diversidade dos PAN/incl 2003-2005, os Estados-Membros são instados a prestar particular atenção, nos próximos dois anos, às seis prioridades fundamentais que se apresentam em seguida. Estas são especialmente relevantes no contexto de uma conjuntura política e económica que continua marcada pela incerteza:

1. promover o investimento em medidas activas do mercado de trabalho e a sua adaptação às necessidades específicas de todos quantos revelam maiores dificuldades em aceder ao emprego;
2. garantir que os regimes de protecção social são adequados e acessíveis a todos e que proporcionam incentivos reais ao trabalho para as pessoas que podem trabalhar;
3. facilitar o acesso das pessoas mais vulneráveis e em maior risco de exclusão social a condições dignas de habitação, a saúde de qualidade e a oportunidades de aprendizagem ao longo da vida;
4. empreender esforços concertados para prevenir o abandono escolar precoce e promover uma transição tranquila da escola para o mundo laboral;
5. desenvolver medidas centradas na erradicação da pobreza infantil;
6. impulsionar a redução da pobreza e da exclusão social dos imigrantes e das minorias étnicas.

Manter a dinâmica

A fim de manter a dinâmica dos desenvolvimentos positivos evidentes nos PAN até à avaliação do método aberto de coordenação no combate à pobreza e à exclusão, que decorrerá em 2005, os Estados-Membros e as instituições europeias deverão:

- continuar a promover a mobilização e a participação de todos os intervenientes da sociedade civil, bem como das próprias pessoas marginalizadas, na aplicação e na monitorização dos PAN/incl 2003-2005 e assegurar uma maior visibilidade dos mesmos enquanto ferramenta para fomentar o debate político e apoiar estratégias nacionais;

- garantir que as estratégias de inclusão e emprego são implementadas de forma coerente e sinérgica e assegurar uma boa articulação entre os diferentes aspectos do próximo processo de racionalização da protecção social;
- garantir que as prioridades de inclusão social identificadas nos PAN são traduzidas na revisão intercalar dos Fundos Estruturais e nas orientações estratégicas para o seu futuro após 2006;
- atender plenamente às questões de género e à problemática cada vez mais significativa da exclusão dos imigrantes e das minorias étnicas;
- manter os esforços para desenvolver os indicadores acordados ou, sempre que necessário e a título complementar, definir indicadores nacionais para o acompanhamento das metas políticas a nível nacional, com vista a facilitar a avaliação dos progressos na redução da pobreza e da exclusão em 2005;
- continuar a desenvolver a base estatística nacional, a fim de permitir acompanhar eficazmente as estratégias de inclusão social e garantir que apoiam a utilização das SILC da UE, de modo a que este instrumento possa fornecer estatísticas atempadas e fiáveis para sustentar os indicadores comuns;
- utilizar cabalmente o conjunto de boas práticas já demonstradas pelos PAN/incl, intensificando o processo de intercâmbio das melhores práticas através da disseminação eficaz de ensinamentos e do apoio a este processo no âmbito de programas de financiamento da UE como a Iniciativa EQUAL e o programa de acção comunitária de combate à exclusão social;
- promover a integração progressiva dos países candidatos, com base nos Memorandos Conjuntos sobre a Inclusão Social e na adopção de planos de acção nacionais pelos novos Estados-Membros em 2004;
- garantir que as metas de inclusão social da União sejam tidas em conta durante os trabalhos de preparação e acompanhamento do próximo Conselho Europeu da Primavera, assegurando em especial a coerência entre tais metas e as Orientações Gerais de Política Económica e a Estratégia Europeia de Emprego.

INTRODUÇÃO

Objectivo e estrutura do relatório

O presente relatório avalia os progressos obtidos na aplicação do método aberto de coordenação, define prioridades fundamentais de acção urgente e identifica boas práticas e abordagens inovadoras de interesse comum para os Estados-Membros. Visa promover estratégias políticas mais ambiciosas e eficazes no domínio da inclusão social, através da aprendizagem recíproca. Assenta extensivamente nos Planos de Acção Nacionais para a Inclusão Social 2003-2005, apresentados por todos os Estados-Membros em Julho de 2003. O relatório pretende servir de base ao Relatório Conjunto sobre Inclusão Social que a Comissão e o Conselho apresentarão ao Conselho Europeu da Primavera de 2004, enquanto etapa fundamental da avaliação periódica dos progressos na consecução das metas sociais e económicas definidas na estratégia de Lisboa.

A tónica do relatório é colocada nas políticas e estratégicas implementadas pelos Estados-Membros no combate à pobreza e à exclusão social, promovendo assim maior inclusão social. Saliencia exemplos de boas práticas em várias áreas políticas, com base nas indicações e informações fornecidas nos PAN/incl para o período 2003-2005. Não é objectivo do presente relatório, nem tão-pouco dos PAN/incl, apresentar uma descrição geral da organização dos sistemas nacionais de protecção social ou do impacto que estes sistemas e as políticas em outras áreas produziram na coesão social. Por conseguinte, o relatório tenderá a privilegiar acções recentes e poderá negligenciar políticas mais estruturais ou instituições que concorram de forma decisiva para promover a inclusão social. Por este motivo, as referências feitas aos Estados-Membros no texto do relatório não podem ser interpretadas como exaustivas, no sentido em que salientam exemplos de acções políticas recentes e não consideram casos onde estratégias idênticas estão já em vigor.

Para fornecer a necessária informação contextual, o relatório começa por analisar as principais características e tendências no que toca à inclusão social na UE. Esta análise é efectuada em termos comparativos, com base num conjunto de indicadores comumente acordados e aprovados pelo Conselho Europeu de Laeken. O relatório apresenta depois uma descrição dos principais desafios tal como postulados pelos Estados-Membros nos respectivos PAN/inclusão, com base na qual é possível definir uma agenda política para a União no período abrangido pelos planos (2003-2005) sob a forma de uma lista concisa de seis prioridades fundamentais, tendo em conta a diversidade das situações de partida e dos sistemas sociais.

O relatório avalia também a forma como os Estados-Membros estão a traduzir os objectivos comuns da UE em estratégias nacionais de combate à pobreza e à exclusão social. Assume significado especial, uma vez que se esperava que os PAN/incl 2003-2005 trouxessem melhorias significativas no que respeita à pluridimensionalidade, coerência e ambição das estratégias nacionais. A experiência obtida com a primeira série de PAN/incl, bem como a definição de metas nacionais para a redução da pobreza tal como solicitado pelo Conselho Europeu de Barcelona, deverá ser de grande utilidade.

Ao longo do relatório, utilizam-se frequentemente as expressões “pobreza”, “exclusão social” e “inclusão social”. Para facilitar as referências, apresentam-se de seguida as definições dos três conceitos¹:

Pobreza: considera-se que as pessoas vivem em situação de pobreza quando os respectivos rendimentos e recursos são de tal forma inadequados que as excluem de ter um nível de vida considerado aceitável na sociedade em que vivem. Em virtude da sua pobreza, podem ainda sofrer de várias desvantagens como desemprego, baixos rendimentos, fracas condições de habitação, cuidados de saúde insuficientes e obstáculos à aprendizagem ao longo da vida, à cultura, ao desporto e a actividades recreativas. São muitas vezes excluídas e marginalizadas da participação em actividades (económicas, sociais e culturais) que são habituais para outras pessoas, podendo o seu acesso aos direitos fundamentais ser restringido.

Exclusão social: é um processo através do qual certos indivíduos são empurrados para a margem da sociedade e impedidos de nela participarem plenamente em virtude da sua pobreza ou da falta de competências básicas e de oportunidades de aprendizagem ao longo da vida, ou ainda em resultado de discriminação. Este facto distancia-os de oportunidades de emprego, rendimento e educação, bem como das redes e actividades sociais e das comunidades. Têm pouco acesso a organismos de poder e decisão e sentem-se, por esse motivo, impotentes e incapazes de assumir o controlo das decisões que afectam as suas vidas quotidianas.

Inclusão social: é um processo que garante que as pessoas em risco de pobreza e exclusão social acedem às oportunidades e aos recursos necessários para participarem plenamente nas esferas económica, social e cultural e beneficiarem de um nível de vida e bem-estar considerado normal na sociedade em que vivem. Assegura-lhes, pois, uma participação acrescida no processo decisório que afecta as suas vidas e o acesso aos seus direitos fundamentais².

Contexto

Na sequência do reconhecimento postulado nos artigos 136º e 137º do Tratado de Amesterdão do combate à exclusão social como uma das áreas onde a Comunidade desempenha um papel activo de apoio e complementaridade das actividades dos Estados-Membros, o Conselho Europeu de Lisboa, de Março de 2000, acordou a necessidade de tomar medidas com impacto decisivo na erradicação da pobreza até 2010. Concordou igualmente que os Estados-Membros deveriam coordenar as respectivas políticas de combate à pobreza e à exclusão social com base num método aberto, conjugando objectivos comuns, Planos de Acção Nacionais e um programa de acção da Comunidade.

1 Pretende-se com estas definições completar e reforçar o entendimento de pobreza e exclusão social reflectido nos objectivos comuns e nos indicadores acordados, que estão na base do método aberto de coordenação.

2 Nos termos da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

Em Dezembro de 2000, o Conselho Europeu de Nice decidiu lançar o novo método no domínio da luta contra a pobreza e a exclusão social e definiu um conjunto de quatro objectivos comuns:

1. facilitar a participação no emprego e o acesso a recursos, direitos, bens e serviços para todos;
2. prevenir os riscos de exclusão;
3. actuar em favor dos mais vulneráveis;
4. mobilizar todos os organismos relevantes.

Os Planos de Acção Nacionais para a Inclusão Social desempenham um papel fundamental no processo da UE, na medida em que traduzem os objectivos comuns em políticas nacionais, ao mesmo tempo que têm em conta as diferentes realidades nacionais e a natureza específica dos sistemas de protecção social e das políticas sociais.

Todos os Estados-Membros apresentaram os primeiros PAN/incl em Junho de 2001. A sua preparação constituiu uma oportunidade para um amplo processo de informação e consulta dos principais intervenientes e para rever as bases das estratégias nacionais de combate à pobreza e à exclusão social. Representou igualmente uma oportunidade de desenvolver uma abordagem mais estratégica e integrada do combate à pobreza. Acresce que a informação fornecida nos PAN/incl estabeleceu uma base sólida para o intercâmbio de ensinamentos e melhores práticas em toda a União.

Os principais resultados da análise dos PAN/incl realizada pela Comissão e os Estados-Membros foram apresentados no Relatório Conjunto sobre Inclusão Social, aprovado pelo Conselho Europeu de Laeken, em Dezembro de 2001.

Uma base sólida para acompanhar os progressos e avaliar a eficácia dos esforços políticos foi criada com a aprovação, também em Laeken, de 18 indicadores comumente acordados para medir o fenómeno da pobreza e da exclusão social. São abrangidas várias áreas - pobreza monetária, desemprego de longa duração, saúde e aprendizagem ao longo da vida - traduzindo a percepção generalizada de que a pobreza e a exclusão social na Europa têm uma natureza pluridimensional e não podem ser reduzidas a uma única variável. Estes indicadores deverão servir de base à UE e a cada Estado-Membro para avaliarem objectivamente os progressos do processo plurianual assente em resultados comprovados. Os indicadores nacionais deverão manter a sua pertinência, em especial nas áreas onde não foi ainda possível chegar a um entendimento comum (por exemplo, a habitação).

Outra concretização em 2001 foi a adopção do primeiro programa de acção comunitária para fomentar a coordenação no combate à exclusão social. O programa, que será executado no período 2002-2006, pretende apoiar a análise política e os desenvolvimentos na área da estatística, o intercâmbio de boas práticas e a promoção da criação de redes na Europa entre ONG activas na luta contra a pobreza e a exclusão social. Este programa, que é parte integrante do método aberto de coordenação, deverá ser estreitamente associado ao PAN/incl.

Durante os primeiros dois anos, a implementação do processo de inclusão social da UE decorreu sem problemas e é considerada pela Comissão, o Conselho e outros intervenientes como uma iniciativa positiva. Reflectindo um amplo consenso sobre a utilidade do novo processo e a solidez dos objectivos comuns acordados em Nice, o Conselho decidiu, em

Dezembro de 2002, solicitar aos Estados-Membros que preparassem, até Julho de 2003 e com base nos objectivos comuns, uma segunda série de PAN/incl onde seriam introduzidas apenas algumas alterações substantivas:

- (a) um convite aos Estados-Membros para que incluíssem metas nacionais nos respectivos PAN/incl (em cumprimento das conclusões do Conselho Europeu de Barcelona);
- (b) uma tónica na diferenciação entre os géneros na análise do fenómeno de exclusão social e uma avaliação do impacto das políticas;
- (c) uma indicação das dificuldades específicas com que se confrontam os imigrantes no tocante à sua inclusão social.

O futuro do processo de inclusão social na UE

Em consonância com a estratégia de Lisboa, o método aberto de coordenação aplicado à inclusão social deverá ser encarado em estreita ligação com outros processos que contribuem para o crescimento económico e maior coesão social. Especialmente relevante para o cumprimento das metas do processo de inclusão social são os processos de coordenação das políticas económica e de emprego que têm por base, respectivamente, as Orientações Gerais de Política Económica e a Estratégia Europeia de Emprego. Assumem também importância crescente neste contexto o método aberto de coordenação aplicado às pensões, lançado em 2002, e o intercâmbio em matéria de cuidados de saúde prolongados para os idosos. É vital que, a nível nacional, os Estados-Membros assegurem a coerência entre as estratégias de inclusão social e as respectivas políticas nestas áreas.

Do mesmo modo, a nível da UE, há que melhorar a coerência entre as mensagens políticas decorrentes dos diferentes processos de coordenação, ao mesmo tempo que se evita a multiplicação de processos com regras diferentes e objectivos que por vezes se sobrepõem. Estes são os principais motivos pelos quais a Comissão apresentou, em comunicação recente³, uma proposta que visa racionalizar e simplificar a cooperação política no domínio da protecção social com base no método aberto de coordenação. Este exercício implicará a criação de um processo racionalizado com base num conjunto comum de objectivos, englobando os cuidados de saúde, as pensões e a inclusão social, que se encaixam mais eficazmente noutros processos de coordenação política, designadamente as Orientações Gerais de Política Económica e a Estratégia de Emprego, conferindo assim maior visibilidade à dimensão social da execução da estratégia global de Lisboa. As modalidades de informação serão simplificadas, com um único relatório estratégico de três em três anos, alternando com simples actualizações nos anos intermédios a partir de 2006. A Comissão propôs ainda a publicação, pela primeira vez em 2005, de um relatório conjunto sobre protecção social e inclusão social, com o objectivo de analisar os principais desenvolvimentos políticos em função do cenário das recentes tendências e previsões sociais e económicas e fornecendo a base para veicular ao Conselho Europeu da Primavera mensagens políticas fundamentais.

Ao passar gradualmente para este novo processo racionalizado de coordenação política, é crucial não perder a dinâmica gerada em vários Estados-Membros pela preparação e acompanhamento dos PAN/incl. Ao longo da consulta subsequente à publicação da comunicação de Maio de 2003, este aspecto foi sublinhado por vários intervenientes e

3 COM(2003)261, 27.5.2003.

Estados-Membros. A visibilidade dos diferentes elementos do processo e, em especial, dos PAN/incl tem de ser, pois, assegurada no futuro, num contexto que conduza à coerência acrescida na formulação de estratégias, tanto a nível nacional como da UE. Por outro lado, as metas e os instrumentos de acompanhamento do processo de inclusão social da UE terão de ser traduzidas de forma adequada e coerente na Estratégia de Desenvolvimento Sustentável.

O impacto do alargamento

Com o alargamento, a União terá de fazer face a novos desafios comparativamente mais ambiciosos na promoção da inclusão social. É possível inferir dos indicadores sociais comparativos assentes nos dados nacionais, bem como de estudos efectuados, que importantes segmentos das populações nos países candidatos vivem com rendimentos reduzidos e carecem de acesso a alguns serviços e estruturas de base. Na maioria dos países candidatos, o desemprego é elevado e os sistemas de protecção social não estão suficientemente desenvolvidos para providenciar rendimentos seguros aos idosos, aos doentes ou às pessoas com deficiência. Em alguns, a situação social das minorias étnicas, das crianças e dos doentes mentais é motivo de sérias preocupações. Por outro lado, as assimetrias de rendimento são, de um modo geral, inferiores e os resultados em termos de aprendizagem ao longo da vida são mais positivos do que em muitos dos actuais Estados-Membros. Num contexto geral, onde o conceito de exclusão social tal como anteriormente definido é ainda recente e onde existe o risco de a promoção da inclusão social ser vista como um objectivo secundário subordinado à competitividade ou ao crescimento económico, será essencial evidenciar a complementaridade entre políticas e estratégias que visem o crescimento económico e a coesão social.

Não obstante, o alargamento deve também ser encarado como uma oportunidade positiva de intercâmbios bilaterais mais generalizados de experiências e boas práticas e de actividades de rede mais intensas entre associações e autoridades locais e nacionais que são confrontadas com desafios idênticos. A maior diversidade de situações e sistemas sociais na União após o alargamento será um poderoso estimulante do método aberto de coordenação na área da protecção social e da inclusão social.

Por estes motivos, é essencial envolver os países em vias de adesão no processo de inclusão social da UE antes da data formal do alargamento. A DG EMPL e cada um desses países acordaram, em 2002, dar início a um processo de cooperação bilateral centrado na elaboração de Memorandos Conjuntos sobre a Inclusão, com o objectivo de identificar os principais desafios sociais em cada país, identificar as principais políticas já em curso ou programadas e evidenciar um conjunto de importantes questões merecedoras de análise mais aprofundada. Os Memorandos serão concluídos e assinados pela Comissão e cada um dos 10 países em vias de adesão até ao final do corrente ano. Espera-se que este processo prepare os países em vias de adesão para a plena participação no processo de inclusão social que terá início em meados de 2004, com a apresentação dos seus primeiros PAN/incl para o período 2004-2006.

PARTE I - A UNIÃO EUROPEIA

1. INCLUSÃO SOCIAL - A SITUAÇÃO NA UE

Após traçar o contexto económico e demográfico, o presente capítulo fornece uma análise comparativa sucinta da situação e das tendências dos últimos anos em termos de inclusão social na União. Fáz-lo com base numa selecção de indicadores comuns de pobreza e exclusão social à escala da UE. O capítulo 10 e o Anexo Estatístico comportam uma descrição dos indicadores comuns, juntamente com informações sobre o seu processo de adopção, o enquadramento metodológico para a sua selecção e as fontes estatísticas utilizadas. O Anexo Estatístico contém igualmente quadros que retomam os resultados dos indicadores com base em fontes comuns da UE.

O contexto económico e demográfico

A situação em termos de inclusão social desde o lançamento do processo de inclusão da UE deve ser vista no contexto da deterioração das condições macroeconómicas globais, estando a UE ainda a sentir o impacto do prolongado abrandamento económico. O crescimento médio do PIB da UE foi de apenas 1,1% em 2002, o que corresponde a uma redução drástica por comparação com a taxa de crescimento anual de 3,5% registada em 2001. Segundo as previsões económicas do Outono divulgadas pela Comissão, espera-se que a retracção da economia da UE prossiga em 2003, sendo improvável uma retoma vigorosa. O PIB crescerá, em média, uns meros 0,8% em 2003, antes de alcançar uns modestos 2% em 2004 e aproximar-se dos 2,5% em 2005.

Embora durante a fase inicial do abrandamento económico o mercado laboral da UE tenha resistido satisfatoriamente, o crescimento do emprego diminuiu em 2002 após ter aumentado, em média, mais de 1 ponto percentual ao ano desde 1997, tendo o desemprego voltado a crescer após meia década de constante declínio. A contracção do emprego tem sido uma característica preocupante na Bélgica, Dinamarca e Alemanha. A taxa média de desemprego no conjunto da UE aumentou para 7,7% em 2002, estando previsto um incremento para 8,1% em 2003. Pesem embora os progressos dos anos imediatamente precedentes, as taxas de desemprego permanecem especialmente elevadas na Finlândia, Grécia e Espanha, sobretudo no caso das mulheres nestes dois últimos países. As previsões apontam para um aumento para lá dos 9% na França e na Alemanha.

Não obstante estes desenvolvimentos decepcionantes, a UE continua a fazer progressos na consecução das metas de emprego definidas em Lisboa e em Estocolmo, ainda que a um ritmo muito menos intenso do que nos anos anteriores. Em 2002, a taxa de emprego da UE terá sido de 64,3%, quase um ponto percentual acima dos 63,4% registados em 2001. A taxa de emprego das mulheres aumentou mais claramente para 55,6% dos 54,1% de 2001, enquanto a correspondente masculina diminuiu ligeiramente durante o ano passado para 72,8%. As disparidades entre as taxas de emprego de homens e mulheres estreitaram-se, pois, mas diferenças importantes na ordem dos 27-29 pontos percentuais persistem na Grécia, Itália e Espanha. No grupo etário 55-64, a taxa de emprego no

conjunto da UE era ligeiramente superior a 40%, com a Bélgica a registar os níveis mais baixos (pouco menos de 27%) e a Suécia os mais elevados (68%). Nos últimos anos, a taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos aumentou substancialmente em todos os Estados-Membros, à excepção da Áustria, Alemanha, Grécia e Itália.

Entretanto, as consequências que a sociais a longo prazo do envelhecimento da população europeia estão a tornar-se mais evidentes. Em breve, o secular crescimento da dimensão da população europeia em idade activa interromper-se-á e em menos de uma década o impacto da passagem à reforma da geração do *baby boom* começará a sentir-se na sua plenitude. Ainda que a fertilidade tenha aumentado ligeiramente, de 1,45 filhos por mulher em 1999 para 1,47 em 2001, está ainda longe do nível de substituição de 2,1. A esperança de vida está a aumentar - na última década, aumentou dois anos, tanto no caso dos homens como das mulheres - e a mortalidade concentra-se cada vez mais na velhice. Actualmente, as pessoas com mais de 65 anos representam 16% do total da população e as com menos de 15 anos, 17%. Já em 2010 estas proporções serão invertidas. O aumento mais dramático verificar-se-á no número de pessoas “muito idosas” (mais de 80 anos), que registará um acréscimo de quase 50% nos próximos 15 anos.

As crescentes taxas de dependência exigirão da sociedade que dê resposta às necessidades de cuidados. Ao mesmo tempo, os desenvolvimentos observados nas estruturas familiares minam lentamente as condições objectivas para a solidariedade intergeracional no seio da família. As pessoas casam menos e mais tarde, as rupturas são mais frequentes. Persiste ainda a tendência para agregados familiares mais pequenos, com mais pessoas a viver sós, independentemente da faixa etária. Verifica-se também um aumento significativo do número de crianças a viver com um só adulto e uma queda do número de casais com filhos. Em 2000, 10% das crianças dos 0 aos 14 anos viviam com um só adulto, contra 6% em 1990. A esmagadora maioria dos agregados monoparentais é constituída por mulheres.

Risco de pobreza monetária: comparações entre os países em 2001

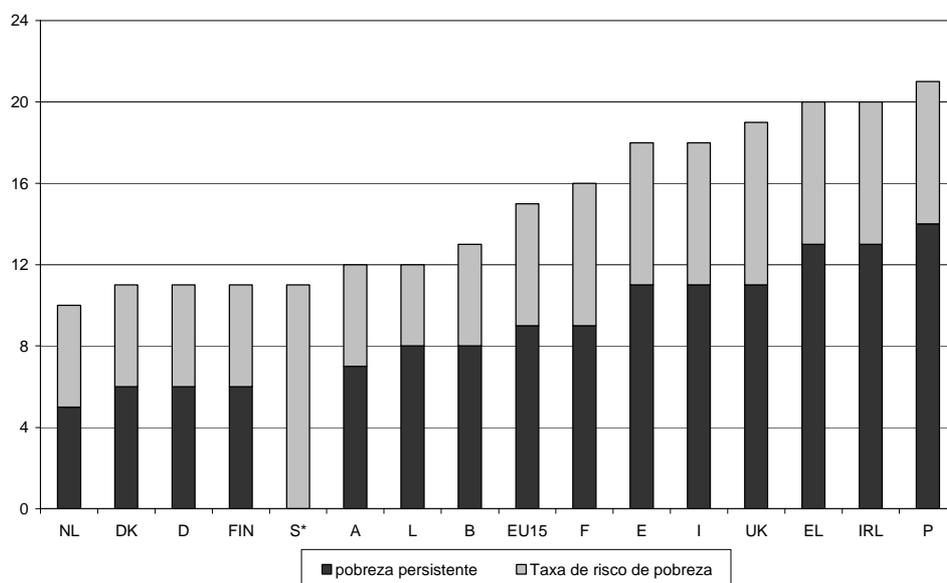
Na ausência de um conjunto plenamente desenvolvido de indicadores que traduzam a natureza pluridimensional da questão, a análise da pobreza e da exclusão social na UE assenta largamente nos indicadores disponíveis, em grande parte ligados ao rendimento. Há uma incidência especial em indicadores que mostram a relação com o nível médio de prosperidade num determinado país num dado momento. Uma noção absoluta é menos relevante para a UE por dois motivos básicos. Em primeiro lugar, porque, ao contrário do que acontece em partes menos desenvolvidas do mundo, o desafio essencial para a Europa reside não em atingir padrões de vida básicos, mas em conseguir que toda a população partilhe dos benefícios de uma elevada prosperidade média. Em segundo lugar, porque o que se considera serem padrões de vida minimamente aceitáveis depende, em larga medida, do nível geral de desenvolvimento económico e social que tende a variar consideravelmente de uns Estados-Membros para os outros.

A percentagem de indivíduos que vivem em agregados familiares cujo rendimento é inferior ao limiar de 60% do rendimento mediano nacional é tomada como indicador do risco de pobreza. Em 2001, mais de 55 milhões de pessoas, isto é, 15% da população da

UE, foram identificadas como estando em risco de pobreza. Este valor médio para o conjunto da UE oculta variações consideráveis entre os Estados-Membros, com a proporção da população em risco de pobreza a oscilar entre os 10% da Suécia e os 21% da Irlanda.

Quanto maior for o período em que se vive com baixos rendimentos e em mais elevado risco de pobreza e exclusão da actividade social, cultural e económica, mais acentuado é o risco de extremo isolamento social. Em todos os países, pelo menos metade das pessoas em risco de pobreza em 2001 vivia com baixos rendimentos há já muito tempo, ou seja, o seu rendimento era inferior a 60% da mediana nacional no ano em questão e pelo menos em dois dos três anos anteriores (isto é, 1998-2000). Na Grécia e Portugal, onde a taxa de risco de pobreza é muito elevada, duas em cada três pessoas com rendimentos inferiores ao limiar de pobreza viviam, em 2001, em risco de pobreza persistente. Em média, na UE, 9% da população era persistentemente pobre em 2001.

Figura 1. Taxa de risco de pobreza, total e persistente - 2001



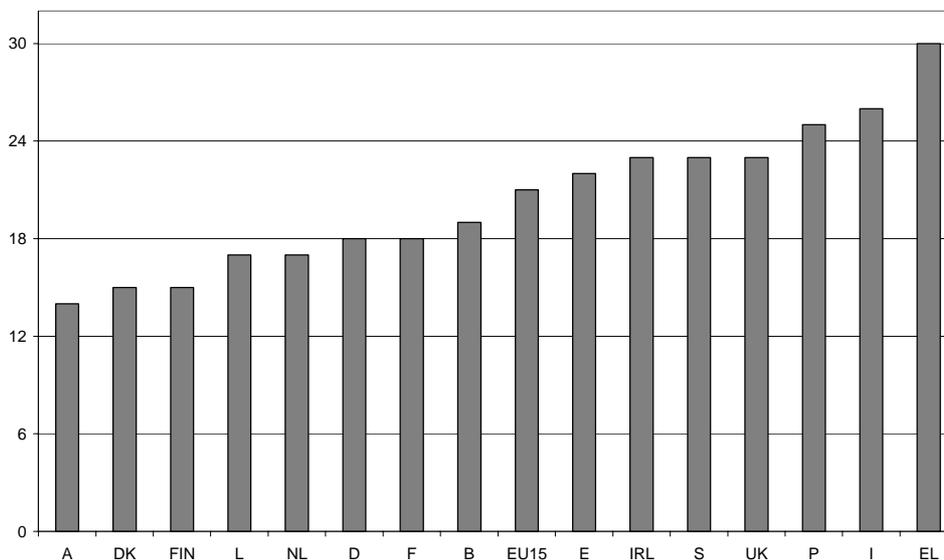
Nota: Não existem dados disponíveis relativamente à pobreza persistente na Suécia.

Fonte: ECHP-UDB (Painel dos Agregados Familiares das Comunidades Europeias), Eurostat, versão de Junho de 2003

O diferencial mediano relativo de pobreza - isto é, a diferença entre o rendimento mediano dos pobres e o limiar de 60%, expressa em percentagem deste limiar - mede a distância que entre o rendimento das pessoas em risco de pobreza e o limiar. Este é um importante indicador para completar a medida *per capita* do risco de pobreza, porquanto fornece informações sobre “o grau de pobreza dos pobres”.

Em 2001, o diferencial mediano do risco de pobreza era de 22% a nível da UE. Significa isto que metade das pessoas em risco de pobreza tinha um rendimento inferior a 78% do limiar de risco de pobreza, ou 47% do rendimento mediano.

Figura 2. O diferencial mediano do risco de pobreza, 2001 (%)

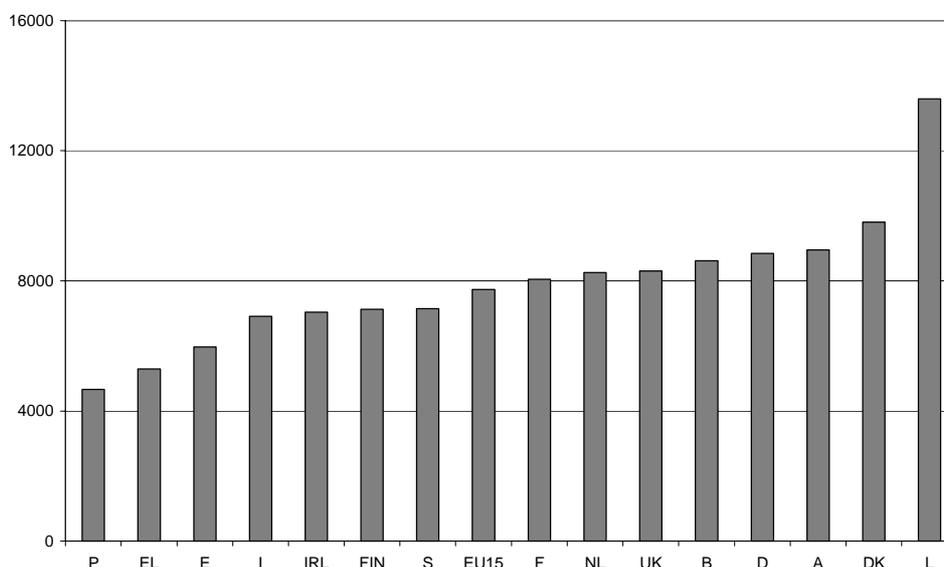


Fonte: ECHP-UDB (Painel dos Agregados Familiares das Comunidades Europeias), Eurostat, versão de Junho de 2003

A análise comparativa dos limiares nacionais ajuda a ilustrar a dimensão relativa da medida de pobreza que está a ser usada. Esta comparação é importante para compreender as diferenças no nível de bem-estar económico entre os países⁴. A figura 3 mostra o valor monetário dos limiares nacionais de risco de pobreza expresso em PPC (Padrão de Poder de Compra) para um agregado composto por um só adulto. Os valores relativos a Portugal e Grécia são particularmente reduzidos. No outro extremo, o Luxemburgo destaca-se com um valor que corresponde a 170% da média da UE.

4 Esta comparação assumirá importância acrescida no contexto de uma União alargada, uma vez que nos países em vias de adesão uma distribuição do rendimento relativamente limitada resulta em taxas de risco de pobreza não muito diferentes das registadas nos actuais Estados-Membros, apesar dos níveis muito baixos do rendimento nacional médio.

Figura 3. Valor ilustrativo do limiar do risco de pobreza para um agregado com um só adulto, em PPC, 2001



Fonte: ECHP-UDB (Painel dos Agregados Familiares das Comunidades Europeias), Eurostat, versão de Junho de 2003

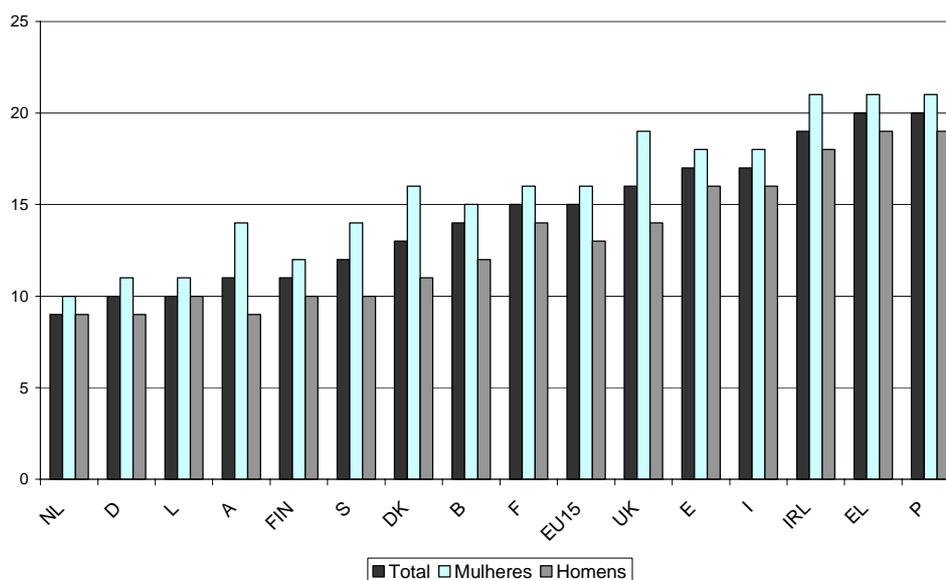
Da análise anterior decorre que o risco de pobreza monetária se manifesta de várias formas em simultâneo. Os países com o risco mais elevado de exposição a pobreza em termos de rácio *per capita*, seja medido num determinado momento ou ao longo de um período, apresentam frequentemente também o diferencial relativo de pobreza mais acentuado. Este é o resultado de amplas distribuições de rendimento na base, combinadas com padrões de vida relativamente baixos.

A medida do risco de pobreza incide na parte inferior da distribuição do rendimento. É também interessante olhar para a distribuição global do rendimento medida, por exemplo, pela posição do quintil inferior relativamente ao do grupo de topo. Em 2001, o rendimento equivalente total auferido pelo quintil de rendimento superior foi 4,4 vezes o recebido pelo grupo mais pobre. Os rácios oscilam entre os 3,1 na Dinamarca e os 6,5 em Portugal (Quadro 6 do Anexo Estatístico). A classificação dos países é bastante idêntica quando se considera o coeficiente de Gini, que é uma medida sumária da distribuição global do rendimento (Quadro 7). Digno de nota é o facto de as desigualdades de rendimento parecerem ter diminuído (ou permanecido estáveis) no período 1995-2001 em todos os países, à excepção dos nórdicos que, tradicionalmente, se caracterizam já por reduzidos diferenciais de rendimento.

Incidência do risco de pobreza por sexo, tipo de agregado familiar e idade

As mulheres correm geralmente um risco mais elevado de viverem num agregado pobre: em 2001, 16% das mulheres adultas (mínimo 16 anos) auferiam rendimentos inferiores ao limiar, contra 13% dos homens no mesmo grupo etário⁵. Este padrão é coerente em todos os Estados-Membros, com as diferenças mais acentuadas a registarem-se na Áustria, Finlândia e Reino Unido. A Áustria e a Finlândia, juntamente com a Irlanda, apresentam igualmente as maiores assimetrias entre homens e mulheres em termos de risco de pobreza persistente (Quadro 3), enquanto para o conjunto da UE essas diferenças são assaz reduzidas. Os dados relativos às disparidades médias por sexo são mistos (Quadro 4), já que em muitos países são mais acentuadas para os homens do que para as mulheres. O risco de pobreza é comparativamente mais elevado para as mulheres em grupos etários específicos, sobretudo as mulheres mais velhas (mínimo 65 anos: 21% contra 16% para os homens mais velhos no conjunto da UE).

Figura 4. Taxa de risco de pobreza para indivíduos com 16 anos ou mais, por sexo, 2001



Fonte: ECHP-UDB (Painel dos Agregados Familiares das Comunidades Europeias), Eurostat, versão de Junho de 2003

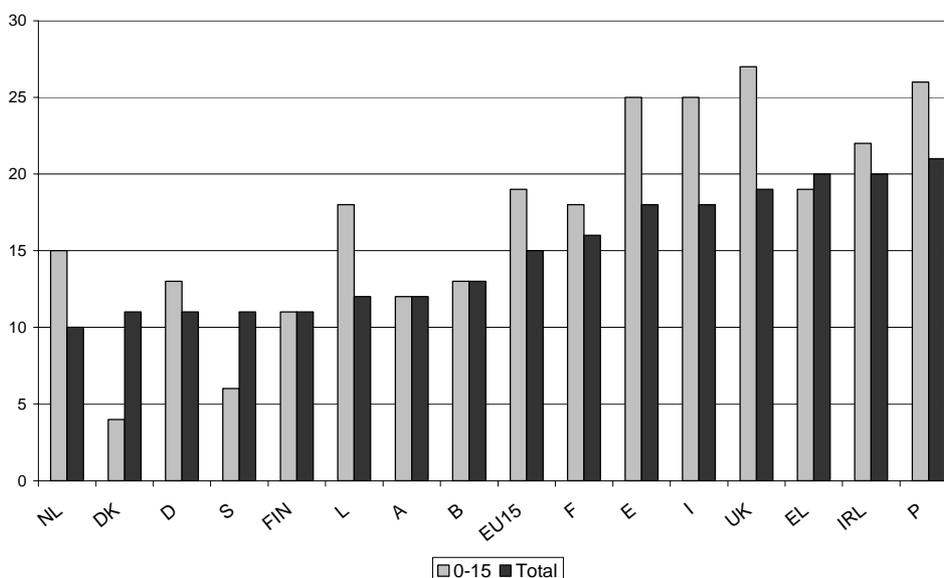
Por tipo de agregado, o risco de pobreza é mais elevado nas famílias monoparentais (35% para a média da UE), a maioria das quais são compostas por mulheres. No Reino Unido, a exposição ao risco de pobreza para as famílias monoparentais, que são uma proporção relativamente elevada de todos os agregados, é particularmente alta (50%, ver Quadro 9).

5 Excepto no caso de agregados com uma só pessoa, as disparidades entre homens e mulheres no tocante ao risco de pobreza têm de ser interpretadas com precaução, na medida em que partem do pressuposto da partilha equitativa de rendimento no seio do agregado.

As pessoas que vivem em famílias numerosas, com três ou mais filhos dependentes, estão particularmente expostas ao risco de pobreza, com a Irlanda, Itália, Espanha e Portugal a apresentarem as taxas mais acentuadas (entre 34% e 49%, contra uma média de 27% na UE).

Em consequência, na maioria dos países, as crianças são afectadas por níveis de pobreza monetária mais elevados do que os dos adultos. A privação material entre as crianças deve suscitar as maiores preocupações dado que, de um modo geral, se reconhece afectar o seu desenvolvimento e oportunidades futuras. Em 2001, as taxas de risco de pobreza referentes às crianças eram de 24% ou mais em Espanha, Irlanda, Itália, Portugal e Reino Unido. As diferenças na persistência da pobreza infantil relativamente à dos adultos são também significativas (12% contra 9% para o conjunto da UE), o que sugere a existência de factores específicos que determinam os riscos de pobreza incorridos pelas crianças relativamente aos de toda a população.

Figura 5. Taxa de risco de pobreza infantil (0-15 anos), 2001



Fonte: ECHP-UDB (Painel dos Agregados Familiares das Comunidades Europeias), Eurostat, versão de Junho de 2003

No outro extremo da escala etária, as pessoas com mais de 65 anos (Quadro 2) são também afectadas por um risco relativamente elevado de pobreza, em especial na Dinamarca, Grécia, Irlanda e Portugal. Por outro lado, na Itália, Luxemburgo, Países Baixos e Suécia, os idosos são menos afectados pelo risco de pobreza do que o total da população.

A análise da situação do rendimento dos idosos pode ser influenciada pelo facto de a fonte de dados usada para calcular as taxas de pobreza monetária não ter em conta a renda imputada, isto é o que se poupa em renda por se viver em casa própria. Esse facto pode resultar numa subvalorização dos padrões de vida dos agregados mais velhos que,

de um modo geral, são mais propensos a viver em habitação própria do que os mais jovens. Acresce que a omissão do pagamento de juros tenderá a sobrevalorizar o rendimento dos agregados (geralmente mais jovens) que têm ainda o encargo de uma hipoteca. Tudo isto é susceptível de afectar as comparações do risco de pobreza global entre os países, na medida em que a proporção de proprietários-ocupantes no total das pessoas em risco de pobreza varia consideravelmente consoante o país. Este é presentemente o caso e esta proporção é mais elevada nos países do Sul da Europa, com um máximo de 93% na Grécia, e mais baixa na Alemanha e nos Países Baixos (35% do número total de pessoas em risco de pobreza). Por conseguinte, se a renda imputada fosse tida em consideração, a distribuição do risco de pobreza entre os países seria provavelmente mais homogénea do que a Figura 1 sugere.

A análise dos dados referentes ao rendimento pode também ser influenciada pelo facto de não considerar as prestações em espécie (habitação social, cuidados ao domicílio, serviços gratuitos, etc.) que são particularmente relevantes para a avaliação do rendimento líquido dos idosos.

Tendências na pobreza monetária nos últimos anos

A determinação das tendências no risco de pobreza monetária desde 2001 continua a ser problemática em virtude de atrasos verificados na compilação e validação de dados estatísticos⁶, embora se espere que os recentes investimentos nesta área venham a produzir melhorias no futuro. Não é, pois, possível traçar um quadro claro do impacto na pobreza monetária do novo processo de coordenação à escala da UE. Os anos imediatamente precedentes à concepção da nova estratégia testemunharam uma tendência de redução do nível de pobreza relativa, com a média comunitária a descer de 17% em 1995 para 15% em 2001.

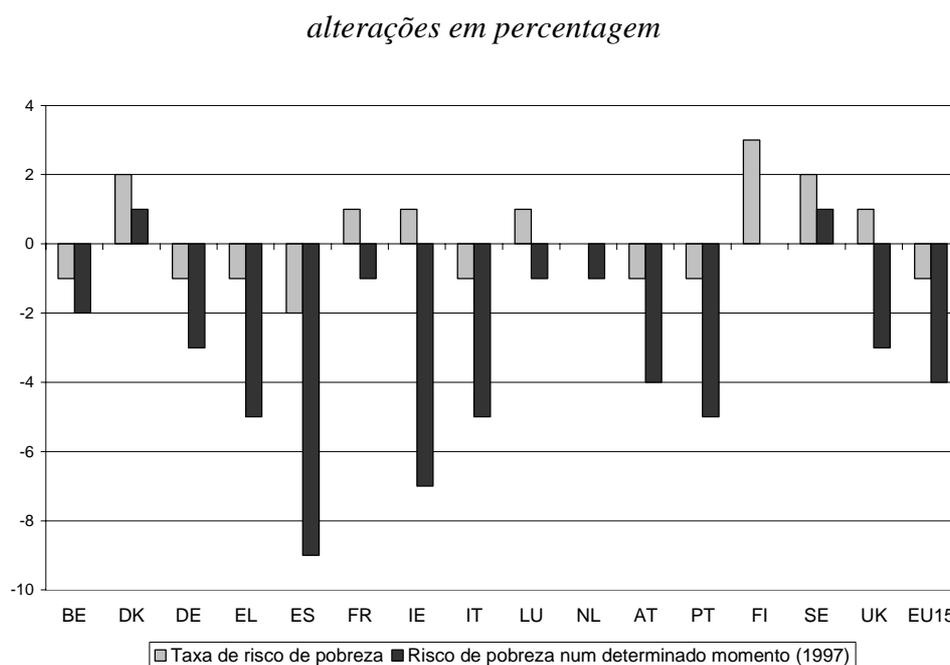
A natureza relativa da medida de risco de pobreza em consideração deverá manter-se presente aquando da interpretação das mudanças no tempo. Um decréscimo (aumento) da proporção da população em risco de pobreza significa que há menos (mais) pessoas com rendimento inferior ao limiar, o qual por si só é variável no tempo, uma vez que diz respeito a um valor central da distribuição do rendimento do ano em questão. Se o nível do limiar de pobreza aumenta, designadamente em resultado de um crescimento económico e de emprego, e ao mesmo tempo diminui a taxa de risco de pobreza, o rendimento de algumas pessoas abaixo do limiar de pobreza no primeiro ano terá crescido a um ritmo mais intenso do que o nível do limiar.

Em todos os países, o valor do limiar de pobreza cresceu mais do que a inflação, reflectindo o aumento do nível global de prosperidade. De que forma podemos relacionar esta melhoria com os resultados da taxa de risco de pobreza observados em 2001? A Figura 6 infra demonstra, para o período 1998-2001, a alteração em percentagem da taxa padrão de risco de pobreza e o “risco de pobreza num determinado momento temporal”,

6 Outro problema que se coloca é a falta de estimativas de intervalos de confiança para as mudanças ao longo do tempo. As tendências ao longo de um período de tempo devem, pois, ser interpretadas com precaução.

que é calculado com referência ao valor do limiar em 1998 actualizado pela inflação. Em todos os países, entre 1998 e 2001, a taxa de risco de pobreza diminuiu, sobretudo na Espanha e na Irlanda. Contudo, na Irlanda, a proporção da população com rendimento equivalente inferior ao actual limiar diminuiu: isto significa que as condições de rendimento de algumas das pessoas em risco de pobreza em 1998 melhoraram, mas não o suficiente para acompanhar a melhoria global dos níveis de vida no país em que vivem.

Figura 6. Evolução entre 1998 e 2001 da taxa de risco de pobreza e a taxa de risco de pobreza num determinado momento (1998)



Fonte: ECHP-UDB (Painel dos Agregados Familiares das Comunidades Europeias), Eurostat, versão de Junho de 2003

Avaliar o impacto da protecção social

Um importante princípio metodológico para a selecção dos indicadores comuns é que devem medir resultados sociais e não os meios pelos quais estes foram conseguidos. Este princípio está no cerne da própria natureza do método aberto de coordenação, segundo o qual os Estados-Membros acordam objectivos mas têm liberdade para escolher as políticas através dos quais esses serão concretizados. Acresce que um indicador que meça o esforço político não é de grande utilidade se não houver forma de saber se consegue atingir o seu objectivo. Um indicador que constitui uma excepção parcial a esta regra é o indicador da taxa de risco de pobreza antes das transferências sociais monetárias que, quando comparado com a taxa de risco após essas transferências, pode ser visto como um indicador do impacto das transferências sociais na redução da pobreza.

Na situação hipotética de ausência de todas as transferências sociais monetárias e pensões, o risco de pobreza da população da UE seria consideravelmente mais elevado do

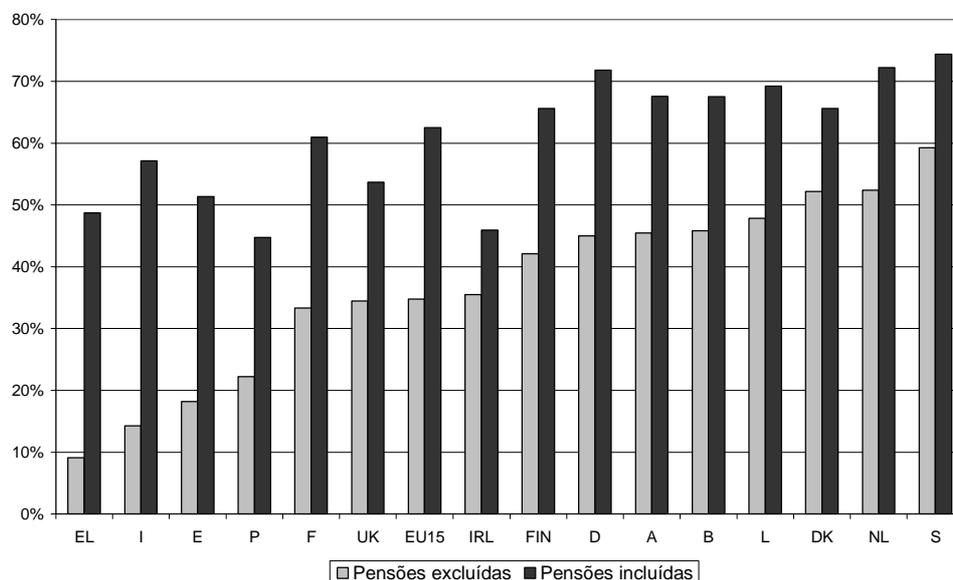
que é na realidade (39% em vez de 15% em 2001). Poderá argumentar-se que o principal papel das pensões de velhice não é redistribuir rendimento entre indivíduos, mas antes fazê-lo ao longo do seu ciclo de vida. Se, por conseguinte, as pensões fossem consideradas como rendimento primário em vez de transferências sociais, a taxa de risco de pobreza seria de 24%, 9 pontos percentuais acima do risco de pobreza medido após as transferências sociais.

A Figura 7 mostra a queda na percentagem (em valor absoluto) da taxa de risco de pobreza calculada antes e após as transferências monetárias⁷, excluindo e incluindo as pensões do conceito de “transferências sociais monetárias”. Quando se excluem as pensões e se consideram como rendimento primário, a diminuição menos acentuada regista-se na Grécia, Itália, Portugal e Espanha. É mais significativa na Dinamarca, Países Baixos, Luxemburgo e sobretudo na Suécia, traduzindo o nível mais elevado de despesas com a protecção social nestes países, bem como a tónica que colocam na redistribuição do rendimento. Quando se incluem as pensões, o caso muda significativamente de figura. A contribuição das transferências sociais para a redução do risco de pobreza monetária continua a ser a mais elevada na Suécia, seguida da Alemanha, mas torna-se muito mais acentuada na Itália e na Grécia. Este facto reflecte a estrutura das despesas com a protecção social nestes países, dado que uma grande proporção dessas despesas é dedicada às pensões, bem como a estrutura etária da população.

7 Este indicador deverá ser interpretado com precaução por vários motivos. Primeiramente, não são tidas em consideração intervenções que, tal como as transferências sociais monetárias, possam ter efeitos no aumento do rendimento disponível de agregados e indivíduos, designadamente transferências em espécie, créditos de imposto e deduções fiscais. Em segundo lugar, compara o risco de pobreza antes e depois das transferências, mantendo constantes todas as outras variáveis.

Figura 7. Impacto das transferências sociais (excluindo e incluindo pensões) na taxa de risco de pobreza, 2001

redução percentual da taxa de risco de pobreza total



Fonte: ECHP-UDB (Painel dos Agregados Familiares das Comunidades Europeias), Eurostat, versão de Junho de 2003

O impacto das transferências sociais monetárias na taxa de risco de pobreza é diferente consoante o grupo etário e o sexo (Quadro 12). No conjunto da UE, as transferências sociais monetárias excluindo pensões produzem o efeito redutor mais acentuado do risco de pobreza infantil (em 2001, a diminuição foi de 39%, contra 32% para as pessoas com 16 anos ou mais). Nos países nórdicos, a queda na taxa de risco de pobreza relativa às crianças chega a atingir 65% ou mais; por outro lado, na Grécia, Espanha e Itália, as crianças são o grupo que menos beneficia da redução da pobreza permitida pelas prestações sociais (a diminuição percentual foi inferior a 15%). Entre os adultos, as prestações sociais (excluindo pensões) reduzem mais o risco de pobreza para os homens do que para as mulheres em todos os países (à exceção dos Países Baixos e da Suécia; a diminuição para o conjunto da UE foi de 35% relativamente aos homens contra 33% referentes às mulheres). Quando se incluem as pensões, porém, as diferenças por género são menos marcadas e favorecem as mulheres em alguns países.

Ao interpretar o indicador de risco de pobreza antes das transferências sociais, há que ter presente que a protecção social pode induzir uma diminuição da pobreza mas, por si só, não ajuda os indivíduos e as famílias a escapar duradouramente a este fenómeno. Para que sejam eficazes no combate à pobreza e à exclusão social, as transferências sociais monetárias devem ser acompanhadas de cuidados de saúde, educação e serviços sociais adequados, bem como de uma integração no mercado de trabalho de todos aqueles que têm capacidade para trabalhar. É por este motivo que vários Estados-Membros centram cada vez mais as respectivas políticas na promoção da auto-suficiência individual, através

de um sistema de protecção social favorável ao emprego que fomenta a participação no mercado de trabalho.

O baixo nível de rendimentos é apenas uma das dimensões da pobreza e da exclusão social, pelo que, para medir e analisar mais aprofundadamente o fenómeno, seria necessário levar em consideração outros aspectos igualmente pertinentes, tais como o acesso ao emprego, à educação, à habitação, aos cuidados de saúde, o grau de provisão das necessidades básicas e a capacidade de plena participação na sociedade. Muitos destes aspectos são, na prática, muito difíceis de medir, em especial a nível da UE. No que resta do presente capítulo, discute-se a situação com base nos indicadores comuns de pobreza e exclusão social à escala da UE que não abrangem outros factores importantes como as condições de habitação, a mortalidade e o acesso aos cuidados de saúde em função da situação socioeconómica e da participação social.

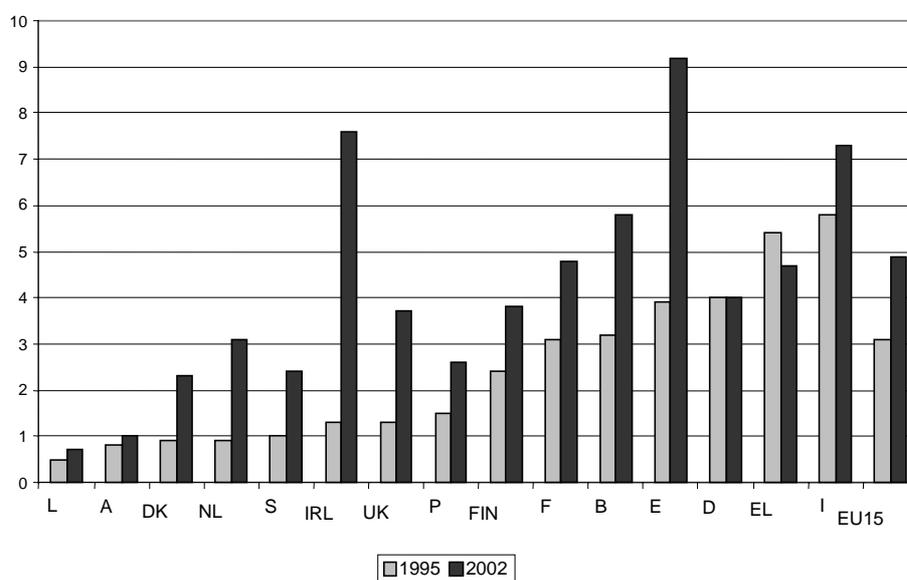
Mercado de trabalho, pobreza e exclusão social

O emprego é um factor fundamental da inclusão social não apenas porque gera rendimento, mas também porque pode promover a participação social e o desenvolvimento pessoal.

O desemprego de longa duração está estreitamente associado a perturbações sociais, dado que as pessoas que não têm emprego por um longo período de tempo tendem a perder as competências e a auto-estima necessárias para voltar a adquirir um lugar no mercado laboral, a menos que lhes seja prestado um apoio adequado e atempado. Em 2002, o desemprego de longa duração afectou 3% da força de trabalho da UE (e 39% dos desempregados). Aproximadamente dois terços destas pessoas estavam desempregadas há muito tempo (pelo menos 24 meses, ver Quadro 19). Na UE, e segundo os números de 2002, a Áustria, a Dinamarca, o Luxemburgo, os Países Baixos e a Suécia apresentam taxas de desemprego de longa duração inferiores a 1%. Este fenómeno permanece elevado na Grécia e na Itália, países onde afecta mais de 5% da mão-de-obra. Estes dois Estados-Membros, juntamente com a Espanha, registam igualmente as mais acentuadas disparidades entre homens e mulheres. No conjunto da UE, as taxas de desemprego de longa duração são mais elevadas para as mulheres do que para os homens, ainda que o contrário se verifique na Finlândia, Irlanda, Suécia e Reino Unido.

Considerado à escala da UE, o desemprego de longa duração diminuiu gradualmente do pico de 4,9% registado em 1995 para 3% em 2002, com os resultados mais positivos a verificarem-se na Irlanda e na Espanha: entre 1995 e 2002, a Espanha em mais de metade a taxa de desemprego de longa duração, fixando-a em pouco menos de 4%, enquanto na Irlanda, o desemprego passou de 8% para 1,3%.

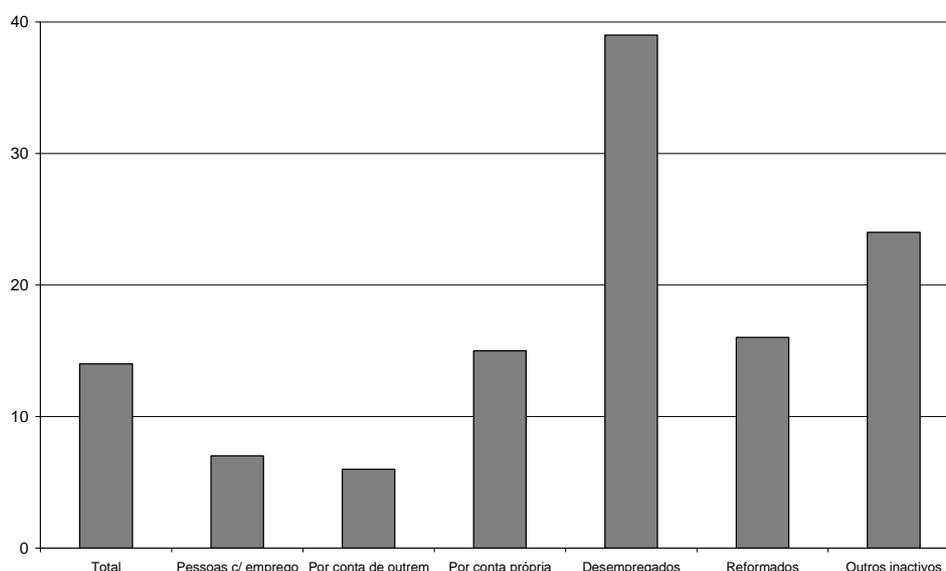
Figura 8. Taxa de desemprego de longa duração, 1995 e 2002



Fonte: Eurostat, Inquérito às Forças de Trabalho da UE (LFS)

A ilustrar o facto de que ter um emprego é, de longe, a forma mais eficaz de prevenir o risco de pobreza e exclusão social estão os dados da Figura 9, segundo os quais apenas 7% da população com emprego (e 6% dos trabalhadores por conta de outrem) na UE viviam abaixo do limiar de risco de pobreza em 2002, por oposição a 38% dos desempregados e 25% dos inactivos. Na Irlanda, Itália e Reino Unido, cerca de uma em duas pessoas desempregadas estão em risco de pobreza. Os pensionistas estão particularmente expostos ao risco de pobreza na Grécia e na Irlanda, enquanto na Dinamarca, Irlanda e Reino Unido, outras pessoas economicamente inactivas apresentam elevado risco de pobreza.

Figura 9. Risco de pobreza e actividade mais frequente, 2001



Fonte: ECHP-UDB (Painel dos Agregados Familiares das Comunidades Europeias), Eurostat, versão de Junho de 2003

Ainda que as pessoas com emprego estejam menos expostas ao risco de pobreza do que outros grupos com estatutos de actividade diferentes, representam uma grande proporção do número total de pessoas em risco de pobreza, já que uma grande parte da população adulta trabalha. Na UE, cerca de um quarto das pessoas com mais de 16 anos em risco de pobreza tem emprego; no Luxemburgo, Países Baixos e Portugal, esta proporção atinge os 40% ou mais. Por conseguinte, a situação de pessoas pobres com emprego deve merecer uma reflexão política. As baixas remunerações são evidentemente um importante factor de risco de pobreza dos que trabalham, mas as reduzidas qualificações e a permanência em empregos instáveis e por vezes a tempo parcial⁸ podem também conduzir à pobreza, bem como a um nível insuficiente de pensões no futuro. Outros factores igualmente importantes dizem respeito à situação familiar dos trabalhadores: evidentemente, as famílias monoparentais e os agregados com filhos em que apenas uma pessoa auferem rendimentos estão particularmente expostos ao risco de pobreza (ver Quadro 14).

Acresce que a noção de pobreza dos que trabalham apenas parcialmente se refere à situação de indivíduos, uma vez que o risco de pobreza é medido a nível do agregado familiar. Deste modo, o bem-estar económico dos desempregados, dos inactivos e dos que auferem baixos rendimentos depende da soma de todos os recursos com que todos os

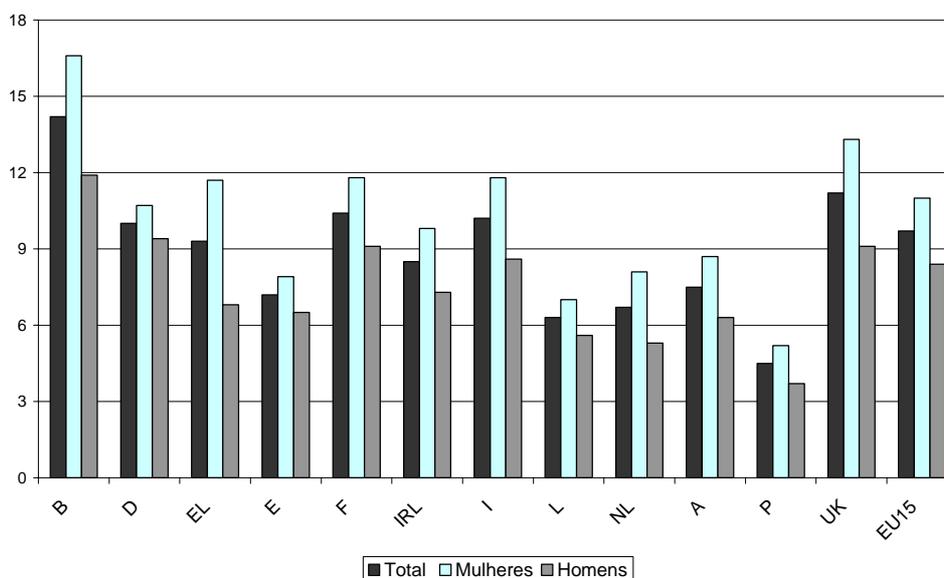
8 Os dados apontam o auto-emprego como sendo outro “factor de risco”. No entanto, a fiabilidade dos dados sobre os rendimentos dos trabalhadores por conta própria não é garantida, em virtude da subdeclaração de rendimentos.

membros do agregado contribuem. Assim, cada vez mais a ausência de emprego a nível do agregado familiar é reconhecida como um factor fundamental de risco de pobreza.

No conjunto da UE, em 2002, cerca de um em cada dez indivíduos com idades compreendidas entre os 18 e os 59 anos vivia em agregados familiares sem emprego (Figura 10). Esta percentagem era mais elevada na Bélgica (14%), seguida do Reino Unido (11%). Invariavelmente, as mulheres são mais propensas do que os homens a viver em agregados familiares sem emprego.

Há indícios de alguns progressos neste domínio. A proporção de adultos em idade activa em agregados familiares sem emprego diminuiu entre 1995 e 2002/2003 na maioria dos países, com declínios particularmente importantes na Irlanda, nos Países Baixos e na Espanha.

Figura 10. Pessoas no grupo etário 18-59 em agregados familiares sem emprego, 2002

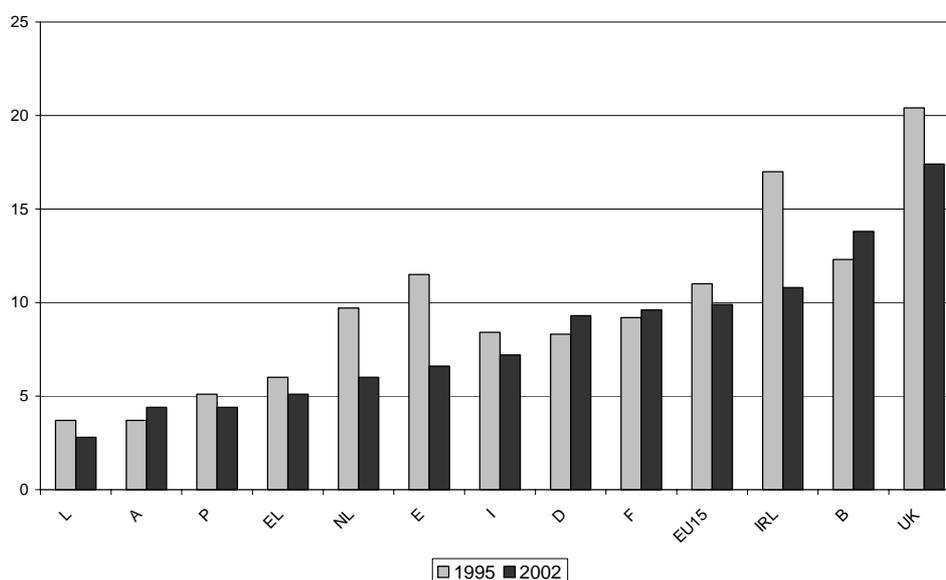


Fonte: Eurostat, Inquérito às Forças de Trabalho da UE (LFS)

Particularmente preocupantes são as situações das crianças que crescem em agregados sem emprego, uma vez que a ausência do modelo de adulto trabalhador poderá ser um factor susceptível de afectar no futuro os resultados das crianças na esfera educativa e laboral. Em 2002, a percentagem de crianças a viver em agregados familiares sem emprego era ligeiramente mais elevada do que a dos adultos no escalão etário mais produtivo (9,9%), mas as variações entre os países são mais acentuadas, oscilando entre menos de 3% no Luxemburgo e mais de 17% no Reino Unido.

A proporção de crianças em agregados familiares sem emprego diminuiu em muitos países e de forma considerável na Irlanda e na Espanha.

Figura 11. Crianças a viver em agregados familiares sem emprego, 1995 e 2002



Fonte: Eurostat, Inquérito às Forças de Trabalho da UE (LFS)

Coesão regional

Todos os indicadores que foram até agora analisados são calculados a nível nacional. Porém, as diferenças territoriais fazem-se sentir não apenas entre os países, mas também no interior dos mesmos. É importante compreender cabalmente a natureza e a situação de pobreza e exclusão social a nível subnacional para poder formular e aplicar políticas eficazes de combate a estes fenómenos. Por exemplo, poderá ser particularmente útil distinguir entre áreas rurais e urbanas. Infelizmente, porém, imperativos de fiabilidade estatística dificultam uma repartição regional da maior parte dos indicadores comuns da UE. Acresce que não existe, à escala da UE, uma definição aceite de regiões para além das que obedecem a critérios administrativos e políticos (a classificação NUTS).

Um indicador alternativo de coesão social nas regiões é representado pela dispersão (coeficiente de variação) das taxas de emprego ao nível NUTS2. Os valores mais baixos de coesão regional verificam-se na Itália, seguida a alguma distância da Espanha. A Itália revela igualmente poucas melhorias desde 1996, enquanto que no conjunto da UE parece haver alguma convergência das taxas de emprego regionais. As regiões do Objectivo 1 viram as respectivas taxas de emprego aumentar a um ritmo mais acelerado do que outras: entre 1996 e 2002, o número de pessoas com emprego nessas regiões registou um acréscimo superior a 5% da população em idade activa contra 4% no resto da UE. No entanto, a proporção da população em idade activa com emprego continua a ser marcadamente mais baixa nas regiões do Objectivo 1 (56,2% em 2002) do que noutras (66,7%).

Competências, pobreza e exclusão social

A falta de competências e habilitações básicas constitui um grande obstáculo à inclusão na sociedade e sobretudo quando a sociedade e a economia são cada vez mais baseadas no conhecimento. Há, pois, um perigo crescente de novas clivagens na sociedade entre os que têm acesso à aprendizagem ao longo da vida em prol do emprego e da adaptabilidade, ao desenvolvimento pessoal e à cidadania activa e todos os outros que permanecem excluídos. Tornar o espaço europeu da aprendizagem ao longo da vida uma realidade⁹ continua, pois, a ser um desafio fundamental para uma sociedade socialmente inclusiva.

Os dados do Inquérito às Forças de Trabalho de 2002/2003 demonstram que cerca de 19% de todas as pessoas no grupo etário 18-24 não tinham concluído o ensino secundário de nível superior e não haviam participado numa qualquer acção de educação ou formação nas quatro semanas precedentes ao inquérito. Os valores oscilavam entre os 10% ou menos na Áustria, Finlândia e Suécia e os 41% registados em Portugal. Os rapazes são mais propensos a abandonar o sistema escolar com baixas qualificações do que as raparigas (Quadro 20).

As tendências numa perspectiva diacrónica podem ser desenhadas a partir da observação de vários grupos de pessoas: a diferença entre a proporção de indivíduos com baixos níveis de escolaridade nos escalões etários inferiores (18 a 24 anos) e superiores (mais de 65 anos, Quadro 21) é notável: no conjunto da UE, 70% das pessoas neste último grupo possuíam habilitações mais baixas do que o nível secundário superior, por oposição aos 19% de todos os que integram a faixa etária 18-24. Os resultados mais positivos parecem ter sido registados em países do Sul, que partiram todos de taxas de escolaridade baixas no grupo mais velho, da ordem dos 80%.

Saúde

Um indicador na área da saúde que pode ser considerado como representativo do estado da saúde e do bem-estar geral dos países é a esperança de vida à nascença (Quadro 22). Trata-se de um indicador complexo que reflecte várias dimensões. Para lá do estado de saúde dos indivíduos, traduz o acesso a serviços de saúde e a utilização dos mesmos, bem como factores socioeconómicos mais vastos.

A população da UE é caracterizada por uma elevada esperança de vida à nascença: os dados nacionais oscilam entre pouco menos de 77 anos (na Dinamarca, Irlanda e Portugal) e 79 anos (na Espanha, Itália e Suécia). Ainda que a esperança de vida seja cerca de seis anos mais elevada no caso das mulheres do que dos homens, em virtude da persistência de uma mortalidade masculina mais importante ao longo de todo o ciclo de vida, o fosso começa a estreitar-se à medida que a esperança de vida tem vindo a aumentar mais para os homens na última década na maioria dos Estados-Membros.

9 (COM(2001) 678 final)

É comumente aceite que uma saúde precária é, em simultâneo, causa e consequência de dificuldades socioeconómicas mais amplas. Do mesmo modo, o estado de saúde global da população tende a ser mais frágil nos grupos com rendimentos mais baixos. A percentagem de pessoas que alega saúde precária ou muito precária é significativamente mais elevada para aqueles que se encontram abaixo do limiar de risco de pobreza no conjunto da União (16% e 7%, respectivamente), bem como em todos os Estados-Membros (Quadro 23).

2. PRINCIPAIS TENDÊNCIAS E DESAFIOS NOVOS E EMERGENTES EM CONSEQUÊNCIA DOS PAN/INCLUSÃO

A tentativa de identificar tendências actuais a partir dos PAN/incl foi dificultada pela ausência de dados recentes, mesmo a nível nacional, e das abordagens assaz distintas utilizadas nos capítulos de análise. De um modo geral, porém, os PAN/incl de 2003 traduzem um clima menos optimista para o combate à pobreza e à exclusão social do que o que vigorava aquando do primeiro exercício de PAN em Junho de 2001. A maioria dos Estados-Membros teme que o actual abrandamento económico, acompanhado pelo aumento do desemprego de longa duração e menos hipóteses de encontrar empregos, possa colocar mais pessoas em risco de pobreza e exclusão social e deteriorar a situação dos já afectados. Contudo, esta percepção varia significativamente segundo o país. Pese embora a situação económica mundial mais difícil, alguns países, ainda que apresentando proporções relativamente elevadas de pessoas em risco de pobreza e exclusão social, continuam a afirmar-se amplamente confiantes de que sustentarão as recentes tendências económicas positivas e que estas contribuirão para reduzir a pobreza e a exclusão social (Grécia, Espanha, Irlanda, Itália, Reino Unido). Outros, embora evidenciem algumas pressões crescentes, mostram-se optimistas em relação à capacidade de manterem os seus níveis relativamente elevados de inclusão social e darem resposta às exigências acrescidas através dos respectivos sistemas bem desenvolvidos, sem no entanto deixarem de salientar a necessidade de prestar mais atenção a grupos particularmente vulneráveis (Bélgica, Dinamarca, Finlândia, Luxemburgo, Países Baixos, Áustria e Suécia). Contudo, vários outros Estados-Membros revelam-se mais pessimistas e apontam um desafio acrescido, em especial em relação ao aumento do desemprego (Alemanha, França, Portugal).

Nos últimos dois anos, foram empreendidos esforços consideráveis em alguns países para reforçar as medidas adoptadas em várias áreas. Em consequência, começam a emergir certas tendências positivas. Em determinados países (Irlanda, Reino Unido), parecem ser reais os avanços na redução do número de pessoas em risco de pobreza persistente ou de longa duração. Foram também dados passos importantes na diminuição da pobreza infantil (Irlanda, Reino Unido).

Como nota negativa, um certo número de tendências parece ser cada vez mais comum em vários países. Os níveis de desemprego estão em alta por todo o lado. Em alguns países, pesem embora determinados desenvolvimentos positivos relativamente ao desemprego, persistem assimetrias de rendimentos relativamente elevadas (Irlanda, Reino Unido). O número de pessoas dependentes de regimes de rendimento mínimo tende a aumentar. Em

termos de habitação, há indícios de que as listas de espera aumentaram, havendo a tendência para um acréscimo dos sem-abrigo. Ainda que os padrões de saúde globais tenham sido largamente mantidos, há sinais de um aumento dos problemas de saúde mental e outros relacionados com dependências.

As principais mudanças estruturais identificadas no Relatório Conjunto 2001 continuam a ser reconhecidas como importantes factores que têm impacto na pobreza e na exclusão social, por vezes de forma positiva e por vezes negativamente. Estas mudanças são as seguintes:

- o impacto das grandes alterações estruturais no mercado de trabalho resultantes de um período de rápida mudança económica e globalização;
- o impacto do desenvolvimento acelerado da sociedade baseada no conhecimento e das Tecnologias da Informação e da Comunicação;
- o efeito de uma população em envelhecimento e dos resultantes rácios de dependência mais elevados e pressões acrescidas nos serviços de cuidados;
- o impacto do aumento dos fluxos migratórios e da crescente diversidade étnica;
- as frequentes mudanças nas estruturas dos agregados, com níveis constantemente elevados de rupturas familiares, números crescentes de famílias monoparentais e a tendência para a desinstitucionalização da vida familiar;
- a tendência para uma maior igualdade entre homens e mulheres e, em especial, para uma participação mais acentuada destas últimas no mercado de trabalho.

Os factores de risco associados à pobreza e à exclusão social que foram identificados em 2001 são confirmados nos PAN 2003. São estes: a dependência prolongada de rendimentos baixos/insuficientes, o desemprego de longa duração, um percurso profissional de baixa qualidade ou inexistente, reduzidos níveis de educação e formação, iliteracia, o facto de se crescer no seio de uma família vulnerável, a deficiência, os problemas de saúde e as condições de vida difíceis, o facto de se viver numa área de desvantagens múltiplas, problemas de habitação e de falta dela, imigração, etnia, racismo e discriminação.

Contudo, ainda que o conjunto de riscos e obstáculos continue constante, os PAN 2003 traçam um cenário mais complexo e com mais matizes e algumas situações emergem agora com maior acuidade como estando particularmente associadas à exclusão social: viver num agregado familiar sem emprego, insuficiência de rendimentos, sobreendividamento, doença mental, alcoolismo e toxicodependência, deficiência, dependência de cuidados prolongados, requerentes de asilo, refugiados e migrantes, pessoas que vivem em áreas urbanas e rurais desfavorecidas.

Relativamente à ligação entre desemprego, pobreza e exclusão social, três aspectos merecem aqui destaque. O primeiro é o reconhecimento mais consensual de que os desempregados não são um grupo homogéneo e de que os motivos pelos quais existem

dificuldades de acesso ao mercado de trabalho variam consideravelmente de pessoa para pessoa. Este é particularmente o caso dos desempregados de longa duração que tendem a ser vítimas de uma acumulação de desvantagens, designadamente iliteracia funcional, competências obsoletas, falta de aptidões linguísticas, deficiência ou saúde precária, toxicodependência, ausência demasiado longa do mundo do trabalho, etc., que, se não forem compensadas por um apoio adequado e atempado, poderão conduzir à exclusão permanente do mercado laboral. Acresce que este tipo de desvantagens pode ser exacerbado por factores negativos objectivos, tais como a falta de emprego e de estruturas de acolhimento de crianças e transportes, o facto de se viver numa região de elevado desemprego, carências de habitação, a inexistência de oportunidades de aprendizagem abertas e flexíveis que dêem resposta às necessidades e interesses, preconceitos e discriminação (por exemplo, contra imigrantes, minorias étnicas, ex-reclusos, pessoas com dificuldades de aprendizagem, mulheres ou homens em virtude do seu sexo). Em segundo lugar, há uma tónica acrescida na situação assaz vulnerável de agregados familiares sem emprego, mas também nos riscos de pobreza mais acentuados para os agregados onde só uma pessoa trabalha. Em terceiro lugar, a vulnerabilidade de três grupos particulares é repetidamente evidenciada: os trabalhadores mais velhos, homens e mulheres, cujas competências se tornaram redundantes, os jovens na faixa etária 16-25 sem competências formais ou qualificações reconhecidas e os imigrantes e minorias étnicas.

Relativamente aos baixos rendimentos e à pobreza, cinco aspectos merecem maior atenção. Em primeiro lugar, há indícios de que, mesmo naqueles países onde os rendimentos dos mais pobres registaram um aumento em termos reais, esta evolução foi mais lenta do que no resto da sociedade e, deste modo, a pobreza monetária relativa pode ter aumentado (Reino Unido, Irlanda). O segundo aspecto prende-se com a incidência acrescida do risco muito elevado que correm as pessoas que sobrevivem há muito tempo com baixos rendimentos (Finlândia, Reino Unido). O terceiro ponto diz respeito à preocupação em certos países de evitar qualquer aumento na pobreza dos que trabalham. Em quarto lugar, o reconhecimento do grau em que o sobreendividamento pode constituir uma armadilha de pobreza (Áustria, Bélgica, Finlândia, França, Irlanda e Reino Unido). Por último, vários países (Reino Unido, Irlanda, Alemanha, Itália, Luxemburgo, Portugal e Suécia) exprimem especial preocupação pela situação das crianças que vivem em agregados familiares com baixos rendimentos.

A importância da desvantagem no domínio do ensino e da formação enquanto obstáculo à inclusão social e à economia e sociedade do conhecimento já foi bem evidenciada, mas os novos PAN chamam particular atenção para três aspectos. A primeira questão prende-se com a iliteracia funcional não apenas entre os alunos, mas também no conjunto da população adulta (Alemanha e França), a segunda diz respeito ao problema específico do abandono escolar precoce (Alemanha, Finlândia, Irlanda, Países Baixos) e a terceira tem a ver com a importância crescente da aprendizagem ao longo da vida e da aquisição de novas competências básicas, nomeadamente como aprender a aprender, aprendizagem de línguas, competências sociais, de TIC e espírito empresarial.

Em relação à saúde precária e à deficiência, reconhece-se que a natureza e o grau do risco varia grandemente em função do tipo de deficiência (Suécia). De um modo geral, os PAN

dão uma ênfase acrescida ao risco particularmente elevado de pobreza de longa duração e exclusão incorrido pelas pessoas portadoras de uma deficiência (Áustria, Irlanda, Países Baixos, Dinamarca).

O risco acrescido de pobreza e exclusão social ligado à imigração ou à origem étnica é mais evidenciado nos PAN 2003 por muitos Estados-Membros. Contudo, a complexidade e a diversidades das situações são igualmente realçadas. Entre os aspectos referidos contam-se as dificuldades em encontrar alojamento, aceder a um emprego bem remunerado (França, Finlândia, Suécia) e os obstáculos ao acesso à aprendizagem ao longo da vida, em especial no domínio das línguas. Atenção acrescida é também dada aos imigrantes mais velhos (Alemanha), à problemática dos casamentos forçados/arranjados, à saúde precária (Suécia) e aos baixos níveis educativos (Países Baixos, Dinamarca). As diferenças entre homens e mulheres são também evidenciadas em alguns PAN (Irlanda, Suécia). Alguns Estados-Membros apontam também os problemas com que se defrontam os ciganos e muitas populações itinerantes (Irlanda). Outros (Reino Unido, Suécia, França, Finlândia, Bélgica e Irlanda) estabelecem uma ligação directa entre discriminação e questões de coesão social.

De um modo geral, os PAN 2003 salientam a necessidade de atender mais especificamente à situação das pessoas que incorrem em riscos múltiplos ou que são vítimas de uma acumulação de problemas, na medida em que podem ficar presas em armadilhas de pobreza e exclusão social (Suécia, Finlândia). São regularmente referidos em particular os seguintes grupos: ex-reclusos, sem-abrigo, pessoas que abandonam instituições de assistência social, alcoólicos e toxicodependentes, doentes mentais e prostitutas.

Uma importante característica dos PAN 2003 é a atenção prestada às variações regionais e locais nos níveis de pobreza e exclusão social e à forma como as causas destes dois fenómenos podem diferir consoante a região (Bélgica, França). Designadamente, às regiões em declínio com níveis negativos de migração, elevado desemprego e rácios de dependência em alta (Finlândia, Portugal) opõem-se outras com problemas de congestão onde os principais problemas são os da habitação. Também apontada é a questão das áreas rurais remotas com populações em envelhecimento, serviços deficientes e níveis de dependência mais elevados (Irlanda, Grécia, Portugal, Reino Unido). A concentração de pobreza e carências múltiplas em comunidades urbanas específicas é repetidamente referida, sendo relacionada com o problema de um declínio do capital social. Nas comunidades que enfrentam desvantagens múltiplas, tem-se registado por vezes uma degradação das redes de relações, dos sistemas e organizações de apoio que facilitam a participação activa de pessoas na comunidade onde vivem e que são parte necessária de uma sociedade civil forte e vibrante.

Outra questão que figura com destaque nos PAN 2003 é o papel significativo que as disparidades entre homens e mulheres podem desempenhar na pobreza e na exclusão social. Não obstante, é menos claro se este facto reflecte um impacto real acrescido do género ou apenas uma maior sensibilização para a questão. A dimensão do género é especialmente suscitada no contexto das famílias monoparentais, da violência doméstica, dos problemas gerados por condições de trabalho flexíveis e dos direitos reduzidos em

matéria de pensões. As diferenças entre homens e mulheres nos grupos mais desfavorecidos são também mencionadas, em relação por exemplo com os sem-abrigo, os ex-reclusos e os toxicodependentes (Dinamarca).

O reconhecimento da forma como a pobreza e a exclusão social podem passar de uma geração para outra não é uma novidade nos PAN 2003. Todavia, os planos nacionais reconhecem a medida em que as pessoas que crescem em situação de pobreza correm riscos mais elevados de integrar a próxima geração de pobres e de desempregados. Insiste-se com maior vigor nas formas que reveste a transferência intergeracional da pobreza e nas dimensões específicas da pobreza infantil a que tem de se dar resposta para quebrar este ciclo.

Outra dimensão importante da pobreza e da exclusão social que aparece com maior destaque é a transição de e para uma situação de pobreza. Alguns PAN/incl sublinham a necessidade de compreender melhor os factores que contribuem para enclausurar as pessoas num longo ciclo de pobreza ou as razões pelas quais alguns indivíduos são persistentemente pobres, enquanto outros (a maioria) podem sê-lo apenas por períodos relativamente curtos.

Principais desafios

O principal desafio político emergente dos PAN é a necessidade de os Estados-Membros assegurarem uma forte articulação entre as políticas económicas, de emprego, de aprendizagem ao longo da vida, culturais e sociais e a integração em todas estas áreas de uma preocupação com a prevenção e a erradicação da pobreza e da exclusão social. Estes são aspectos essenciais para que se consiga concretizar uma abordagem coordenada de erradicação da pobreza e da exclusão social. Afigura-se igualmente claro que os países que combinam níveis importantes de protecção social com economias altamente produtivas e números elevados de emprego são mais capazes de sustentar sociedades socialmente inclusivas. Neste contexto, assume importância vital a adopção de políticas eficazes nas áreas da protecção social, aprendizagem ao longo da vida, saúde, habitação, transportes e cultura, desporto e lazer que resultem em serviços acessíveis a todos. Todavia, para as pessoas mais vulneráveis, esta provisão universal precisa por vezes de ser complementada por apoios direccionados e específicos que as ajudem a ultrapassar barreiras à sua participação na sociedade.

O primeiro relatório conjunto identificou 8 desafios principais a que, em maior ou menor escala, todos os Estados-Membros têm de dar resposta. O estudo dos PAN 2003 e a análise realizada no capítulo anterior sugerem que aqueles desafios continuam a fornecer um sólido enquadramento aos Estados-Membros. Contudo, várias dimensões destes desafios globais adquiriram uma ênfase acrescida.

Desenvolver um mercado de trabalho inclusivo e promover o emprego enquanto direito e oportunidade para todos: sem excepção, os Estados-Membros realçam a importância de um emprego para prevenir situações de pobreza e ajudar as pessoas a delas sair. Salienta-se um amplo conjunto de políticas e abordagens, muitas das quais são também tratadas nos respectivos PAN para o emprego. Não obstante, os PAN/incl sublinham

especificamente o desafio de desenvolver apoios direccionados e individualizados destinados às pessoas mais desfavorecidas e distantes do mercado de trabalho (por exemplo, imigrantes, ex-reclusos, pessoas que abandonam instituições de assistência social, pessoas com deficiência) e a necessidade de atender especialmente à situação dos agregados familiares sem emprego e dos jovens desempregados que carecem das competências de base ou de qualificações formais.

Garantir um rendimento e recursos adequados para viver em condições de dignidade humana: ainda que o emprego seja apontado como sendo, para a maioria, a principal forma de assegurar um rendimento adequado, a importância de sistemas eficazes de apoio ao rendimento para aqueles que não podem garantir a sua própria subsistência ou estão reformados continua a ser um desafio fundamental e vários Estados-Membros têm de envidar esforços acrescidos neste contexto. Outro aspecto considerado importante consiste em assegurar uma ligação estreita entre os sistemas de apoio ao rendimento e as políticas destinadas a aumentar a capacidade de as pessoas acederem ao mercado laboral e a pôr fim a situações de dependência prolongada. Do mesmo modo, há que garantir a cuidadosa integração das políticas fiscais, de apoio ao rendimento e de salários mínimos, de forma a que as receitas do trabalho sejam suficientes para tirar as pessoas de situações de pobreza.

Combater as desvantagens educativas através da prevenção e de oportunidades de aprendizagem ao longo da vida: no âmbito deste desafio abrangente, destacam-se agora quatro reptos específicos: desenvolver respostas coordenadas e integradas para prevenir o abandono escolar precoce; oportunidades de aprendizagem para todas as pessoas vítimas de iliteracia funcional; multiplicar as oportunidades de acesso à aprendizagem ao longo da vida para todas as pessoas marginalizadas, com particular incidência nos trabalhadores mais velhos, na população em envelhecimento e nos grupos em elevado risco de exclusão; colocar uma tónica acrescida na educação infantil e num apoio individual atempado e flexível em todas as acções formais de educação e formação (incluindo universidades) para quebrar o ciclo de desvantagens educativas e proporcionar novas oportunidades ao longo de toda a vida. É também importante reconhecer que a aprendizagem ao longo da vida não é só relevante para facilitar a transição das pessoas para o emprego. Tendo em conta que mais de 50% das pessoas com idades superiores a 25 anos estão fora do mercado de trabalho, há que prestar mais atenção à preparação dos indivíduos para uma vida com significado e dignidade fora da esfera laboral. É referida uma falta de competências de homens e mulheres em áreas como a administração do agregado familiar, a parentalidade, a gestão de dinheiros ou dívidas, de riscos de saúde na família e dos cuidados competentes a doentes ou idosos, a cultura e a cidadania activa. Dado que nem as escolas nem as famílias transferem com fiabilidade estas competências essenciais, é claro este novo desafio de proporcionar oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos.

Preservar a solidariedade familiar ao mesmo tempo que se promove a igualdade entre homens e mulheres e se salvaguardam os direitos e benefícios dos membros da família e os direitos da criança: a natureza mutante da família e as implicações deste fenómeno para a provisão de apoio e cuidados constituem uma preocupação fundamental em vários Estados-Membros. Quase todos os Estados-Membros continuam a ter de fazer face ao

desafio de níveis mais elevados de pobreza e exclusão social entre as famílias monoparentais e os agregados de maior dimensão. A importância de manter a equidade em tempos de dificuldade económica é também salientada, na medida em que estes grupos incorrem em riscos ainda maiores. Há também um amplo consenso em torno da ideia segundo a qual para reduzir a longo prazo a pobreza e a exclusão social, o ciclo de pobreza infantil tem de ser quebrado. Todos os Planos de Acção reconhecem a importância que reveste para as famílias a gestão do equilíbrio entre vida profissional e familiar e, neste contexto, há que dar mais atenção à necessidade de assegurar que os grupos com baixos rendimentos beneficiam de medidas destinadas a conciliar vida profissional e familiar. O desafio de prestar apoio a famílias particularmente vulneráveis e, em especial, de combater o problema da violência doméstica é frequentemente mencionado.

Garantir boas condições de habitação para todos: o desafio de desenvolver estratégias integradas que previnam e reduzam o problema dos sem-abrigo parece ser cada vez mais comum aos Estados-Membros. Acresce que as mutações económicas estão a induzir novas pressões no mercado da habitação e alguns Estados-Membros são confrontados com a necessidade de assegurar um aumento do número de fogos a preços acessíveis em algumas cidades, a fim de dar resposta às listas de espera cada vez mais longas e ao problema dos alojamentos superlotados. Há que reconhecer que o mercado por si só não está a dar resposta a todas as necessidades em termos de habitação e que alguns grupos, como as pessoas com deficiência e os imigrantes, enfrentam dificuldades específicas.

Garantir a igualdade de acesso a serviços de qualidade (saúde, transportes, assistência social, cuidados, cultura, lazer, apoio jurídico): a provisão a todos os cidadãos de serviços de qualidade adequados, acessíveis e a preços razoáveis continua a ser um desafio de vulto para alguns Estados-Membros. Muitos PAN dão agora um destaque renovado à necessidade de aumentar o acesso a serviços de saúde e cuidados, em especial para os idosos e os doentes mentais, bem como à importância do acesso aos transportes. É evidente a importância de um reconhecimento mais amplo do acesso à cultura enquanto dimensão central da inclusão social e meio de ajudar as pessoas a ultrapassar situações de exclusão social.

Melhorar a prestação dos serviços: o repto de providenciar serviços de forma flexível que respondam às necessidades locais e individuais e que tenham em conta as necessidades particulares dos grupos e das comunidades excluídos é comum. Para alguns Estados-Membros, o desafio está em manter bons serviços num contexto de abrandamento económico, enquanto para outros trata-se de investir no desenvolvimento e na qualidade dos serviços quando os recursos são insuficientes. Um desafio cada vez mais importante consiste em garantir às famílias com baixos rendimentos igualdade de acesso a serviços essenciais, como electricidade, água e transportes, num contexto de crescente liberalização destes três serviços básicos. Comum a todos é a necessidade de assegurar um acesso melhorado a diferentes serviços e uma coordenação e partilha de informações muito mais eficazes entre estes e entre os vários níveis de governança, facilitando assim o acolhimento inicial polivalente e um apoio mais integrado. Com a incidência crescente em alguns Estados-Membros no direccionamento e na adaptação dos serviços às pessoas em risco, será importante evitar que estas pessoas vivam

permanentemente excluídas da sociedade, destinatárias de “medidas” de educação e formação separadas, ao mesmo tempo que se garante que todos os serviços públicos integram a inclusão social na sua estrutura, gestão e prática, demonstrando assim a sua responsabilidade social.

Regeneração de áreas com carências múltiplas: um desafio amplamente partilhado é o desenvolvimento de parcerias locais entre todos os agentes relevantes e de respostas económicas, sociais e de emprego integradas para solucionar o problema de carências múltiplas em algumas comunidades. Neste contexto, presta-se atenção acrescida à tarefa de reconstruir o capital social e mobilizar as próprias pessoas, através do desenvolvimento da comunidade e de abordagens do tipo “aprender cidades e regiões” ou “cidade social” que contribuem para capacitar as pessoas a mudar as suas próprias vidas. No processo de regeneração, é particularmente importante combater a criminalidade e reduzir a toxicodependência. Não obstante, é digno de nota o facto de a questão das zonas urbanas com múltiplas privações estar bem documentada, ao passo que apenas alguns Estados-Membros referem os problemas da pobreza e da exclusão social nas áreas rurais. Os que o fazem sublinham a necessidade de uma tónica acrescida em abordagens pluridimensionais e integradas que dêem resposta a uma vasta gama de problemas interrelacionados, como a emigração resultante em desertificação e envelhecimento demográfico, restrição do tecido económico com limitadas oportunidades de emprego, pequenas explorações agrícolas inviáveis, baixos rendimentos e dependência de prestações sociais, para além da indisponibilidade ou supressão de serviços essenciais. Esta é uma área que merecerá atenção acrescida no futuro desenvolvimento do processo de inclusão social.

Seis prioridades estratégicas

Afigura-se claro da anterior análise que uma estratégia eficaz para reduzir significativamente a pobreza e a exclusão social necessita de uma abordagem pluridimensional e de longo prazo que dê resposta, nomeadamente, aos 8 desafios fundamentais anteriormente identificados. Não obstante, no contexto do clima permanente de incerteza económica e política global, os Estados-Membros são chamados a, nos próximos três anos, prestar atenção especial às 6 prioridades seguidamente apontadas. Estas são particularmente importantes para manter a dinâmica no sentido da consecução da meta de Lisboa de produzir um impacto determinante na erradicação da pobreza e da exclusão social até 2010, e para que as pessoas que estão em maior risco não sofram de forma desproporcionada os efeitos da retracção no crescimento económico ou do controlo dos défices orçamentais.

1. Promover o investimento em medidas activas do mercado de trabalho e adaptá-las às necessidades das pessoas que encontram maiores dificuldades em aceder ao mercado laboral, e assegurar uma melhor articulação entre protecção social, aprendizagem ao longo da vida e políticas laborais de forma a que se reforcem mutuamente.
2. Garantir que os **sistemas de protecção social**, incluindo os regimes de rendimento mínimo, são adequados para que todos possam dispor de rendimento

suficiente para viver condignamente e proporcionam incentivos reais ao trabalho para os que têm capacidade de o fazer.

3. Aumentar o **acesso dos mais vulneráveis** e das pessoas em maior risco de exclusão social a condições decentes de habitação, a serviços de saúde e cuidados prolongados de qualidade e a oportunidades específicas e regulares de aprendizagem ao longo da vida, incluindo actividades culturais.
4. Empreender um esforço concertado para prevenir o abandono precoce de **escolas e outras áreas formais de educação e formação** e solucionar o problema recorrente da transição da escola para o trabalho, em especial no caso dos jovens que deixam o ensino com baixas qualificações.
5. Colocar a tónica no combate à **pobreza infantil** enquanto medida fundamental para lutar contra a herança intergeracional de pobreza, com especial incidência numa intervenção atempada e em iniciativas educativas numa fase precoce que possam identificar e apoiar as crianças e as famílias pobres.
6. Dar um impulso concertado a acções para reduzir os níveis de pobreza e exclusão social e aumentar a participação no mercado de trabalho de **imigrantes e minorias étnicas** para níveis idênticos aos da maioria da população.

Na prossecução destas prioridades fundamentais, será importante que os Estados-Membros desenvolvam estratégias integradas e coordenadas a nível local e regional, com particular incidência nas comunidades confrontadas com múltiplas desvantagens. Estas estratégias devem adaptar as políticas à situação local, facilitar a mobilização e o envolvimento de todos os agentes e garantir a prestação de serviços mais acessíveis e de qualidade para os cidadãos pobres e socialmente excluídos. Será igualmente essencial assegurar a integração da questão do género em todas estas prioridades, com vista a promover a igualdade entre homens e mulheres.

3. ABORDAGENS ESTRATÉGICAS ADOPTADAS NOS PAN/INCLUSÃO (INCLUINDO A DEFINIÇÃO DE METAS)

A principal razão para o desenvolvimento de Planos de Acção Nacionais por parte dos Estados-Membros é permitir-lhes rever e reforçar as respectivas políticas e programas, com vista a dotá-los de uma eficácia renovada. Os Estados-Membros encaram esta missão, partindo de situações muito díspares em termos do nível de pobreza e exclusão social, das respectivas tradições em matéria de protecção social e à luz de diferentes estruturas de governança. Os Estados-Membros também diferem consideravelmente na tónica que já colocam no acesso aos direitos, incluindo os direitos sociais, enquanto princípio fundamental da sua estratégia de formulação de políticas e programas. Todos estes factores influenciam a sua forma de abordar a preparação dos respectivos Planos de Acção Nacionais. Verifica-se uma tendência notória em vários dos PAN 2003 para os Estados-Membros adaptarem o enquadramento estabelecido com base em objectivos comuns e prepararem um plano que se encaixe mais especificamente nas respectivas tradições de elaboração de políticas. Esta “nacionalização” dos planos pode, até certo

ponto, ser vista como uma medida positiva no sentido de integrarem a preparação dos mesmos nos processos nacionais de formulação de políticas. Contudo, corre-se o risco de negligenciar algumas dimensões importantes da pobreza e da exclusão social identificadas nos objectivos comuns.

Seja qual for o ponto de partida adoptado pelos Estados-Membros, afigura-se evidente que o desenvolvimento de planos estratégicos eficazes de combate à pobreza e à exclusão social no contexto dos objectivos acordados por todos os Estados-Membros exige três dimensões fundamentais:

- os planos têm de ser globais e pluridimensionais – ou seja, devem reflectir os diferentes domínios políticos (económico, de emprego, social e cultural) que afectam a vida das pessoas e assegurar que as acções e as políticas definidas no âmbito dessas diversas áreas são, na medida do possível, integradas e sinérgicas;
- em segundo lugar, os planos têm de ser coerentes e definidos logicamente, passando assim de uma análise aprofundada da situação para a fixação de objectivos claros e prioridades e propondo acções específicas para lhes dar cumprimento;
- por último, os planos devem definir metas claras a alcançar para que sejam obtidos progressos significativos na meta global de erradicação da pobreza.

Os PAN, e não os sistemas nacionais, são avaliados em seguida relativamente a cada um destes três aspectos.

Abordagem pluridimensional

Na sua maioria, os Planos Nacionais evidenciam a natureza pluridimensional da pobreza e da exclusão social. Contudo, o grau em que abordam de forma integrada e exaustiva o amplo leque de domínios políticos estabelecidos nos objectivos comuns varia consideravelmente.

Alguns países enveredaram verdadeiramente pelo desenvolvimento de uma abordagem pluridimensional de combate à pobreza e à exclusão social. A **Bélgica**, por exemplo, desenvolve uma genuína abordagem deste tipo da inclusão social, ao mesmo tempo que tenta adoptar medidas em áreas específicas (justiça, cultura, educação e formação, desporto e lazer, família) e solucionar os problemas das pessoas mais vulneráveis (sem-abrigo, crianças em instituições de cuidados, vítimas de tráfico de seres humanos, analfabetos). O plano **francês** é também bastante exaustivo e abrange um amplo conjunto de acções nos diferentes domínios políticos que afectam a inclusão social. No entanto, a interacção e a integração destas acções é menos evidente. O plano **irlandês** apresenta igualmente uma abordagem estratégica bem equilibrada e abrangente. Ao mesmo tempo que considera o emprego como a principal via de saída da pobreza, reconhece que nem todos podem usar o mercado de trabalho para tal. Por conseguinte, várias metas são definidas em relação à provisão de estruturas adequadas de apoio ao rendimento, sendo adoptados programas especiais destinados a grupos específicos com dificuldades particulares (pessoas com deficiência, populações itinerantes, ex-reclusos, sem-abrigo, migrantes e oriundos de minorias étnicas). A estratégia do **Reino Unido** para solucionar a

problemática da pobreza e da exclusão social é abrangente e exaustiva, assentando na melhoria das oportunidades de emprego e num investimento a longo prazo em serviços públicos com vista a reforçar a qualidade dos mesmos. Um objectivo fundamental é a erradicação da pobreza infantil. **Portugal** adoptou uma estratégia sistémica, orientada por princípios de implementação e através de áreas transversais de intervenção estratégica assentes numa análise aprofundada das principais tendências em matéria de pobreza e exclusão social. Um objectivo global consiste em recuperar o fosso que separa Portugal dos outros países europeus no espaço de uma geração. A **Grécia** considera a protecção social um alicerce de todo o percurso de desenvolvimento. Combina políticas de carácter geral, em especial na área do crescimento económico e da mudança estrutural, visando manter a dinâmica de aumento das despesas sociais, ao mesmo tempo que são desenvolvidas políticas específicas para solucionar problemas de pobreza e exclusão social.

Em outros países, a pluridimensionalidade da pobreza e da exclusão social e o direccionamento das medidas são conjugados numa estratégia que procura uma política eficaz de inclusão através da fixação de objectivos políticos limitados e adequados. Ainda que várias medidas sejam planificadas para continuar e reforçar um sistema de previdência social universal, existem outras acções em áreas específicas que visam abordar os problemas das pessoas mais vulneráveis. A este respeito, os objectivos comuns revistos e o quadro comum para a preparação dos PAN parecem ter contribuído para uma reflexão aturada sobre grupos prioritários, tais como os sem-abrigo, as pessoas com deficiência, os migrantes e as minorias étnicas, as crianças em instituições de cuidados e os analfabetos. O Plano **alemão** assenta na abordagem pluridimensional adoptada no primeiro relatório sobre a pobreza realizado em 2001. Define os seus objectivos no contexto da meta política de alcançar uma participação mais activa de todos os cidadãos na vida social, através de políticas de aprendizagem ao longo da vida e de emprego, de um melhor equilíbrio entre vida profissional e familiar e de serviços de protecção social adequados. O **Luxemburgo** define cinco esferas de actividade decorrentes dos 4 objectivos de Nice e representativas das metas globais do respectivo enquadramento estratégico: activação e participação no emprego; conciliação entre vida profissional e familiar; acesso à habitação; reforço do mecanismo de combate à exclusão social dos jovens com menos de 25 anos; acesso das pessoas vulneráveis a recursos, direitos e serviços. O plano **finlandês** dá resposta aos objectivos comuns com um conjunto de medidas concretas que visam, nomeadamente, melhorar o sistema universal. Ao mesmo tempo, estão a ser reforçadas acções especificamente direccionadas. A **Suécia** segue uma abordagem de integração que combina o objectivo geral de abranger a totalidade da população por um sistema de previdência social universal e por serviços de saúde (e evitar medidas direccionadas) com uma consciencialização acrescida para a necessidade de garantir a plena integração no sistema regular dos grupos mais vulneráveis.

Alguns outros países, tenham ou não sistemas de previdência social universais, adoptam uma abordagem mais individualizada dirigida às pessoas em maior risco, ou justificada com base na análise da sua situação específica e dos desafios aos quais dar resposta. A **Dinamarca** adaptou o principal objectivo do seu primeiro plano que apontava para a criação de um mercado de trabalho mais inclusivo, através de uma tónica mais específica

nos grupos desfavorecidos (toxicodependentes, famílias com problemas de alcoolismo, doentes mentais, sem-abrigo e prostitutas). As políticas sociais na **Espanha** continuam a ser altamente estruturadas em torno de grupos específicos. Isto permitiu aos beneficiários um forte envolvimento nas fases de planificação e implementação, mas torna difícil a introdução de uma abordagem mais integrada. A **Itália** define a sua abordagem estratégica seguindo de perto o Livro Branco sobre Previdência Social que identificava duas questões básicas: a situação demográfica (efeitos da reduzida taxa de fertilidade conjugados com níveis elevados de população em envelhecimento) e o papel da família enquanto pilar do modelo social italiano. Os **Países Baixos** estabelecem uma demarcação clara das questões da pobreza e da inclusão social e dão incidência acrescida às pessoas mais vulneráveis, grupos para cuja identificação foi desenvolvido um modelo de risco inovador. O plano **austríaco** considera o risco de exclusão social e pobreza como estando particularmente concentrado num conjunto de grupos específicos determinados por uma ou mais características de risco.

Não obstante evidentes progressos, continua a faltar uma abordagem estratégica exaustiva num conjunto de áreas importantes, designadamente o acesso a oportunidades de aprendizagem ao longo da vida, à cultura, aos transportes e à inclusão. Com efeito, nem sempre estão documentadas importantes iniciativas práticas em curso. Em alguns planos, como o da França e da Bélgica, é evidente a importância que reveste o acesso a direitos sociais e sua interdependência para garantir uma abordagem pluridimensional. Todavia, esta continua a ser uma área que carece de ulterior desenvolvimento. Neste contexto, os recentes trabalhos do Conselho da Europa para reforçar o acesso aos direitos sociais reveste particular importância.

Abordagem coerente e planeada

Para avaliar em que medida os Estados-Membros enquadraram os respectivos planos nas suas medidas políticas de forma coerente e planeada foram aplicados três critérios: primeiro, a qualidade da análise e o diagnóstico dos principais riscos e desafios a enfrentar pelos planos; segundo, o grau em que os planos têm em conta esta análise e as experiências passadas na definição de prioridades e metas claras e circunstanciadas; e, por último, em que medida as iniciativas e acções políticas específicas são detalhadas e articuladas com os anteriores processos de análise e fixação de objectivos.

No conjunto, os PAN 2003 tendem a ser mais coerentes do que a primeira série de planos. Comportam uma análise mais exaustiva e uma identificação mais aprofundada das pessoas que estão em maior risco e reflectem um processo de consulta mais ampla na sua preparação. Muitos apresentam objectivos mais claros, prioridades mais concentradas e metas mais específicas que fornecem a base para a introdução de novas acções concretas. São mais os planos que se articulam melhor com a elaboração de políticas a nível nacional. Contudo, alguns planos continuam a ser mais relatórios do que programas de acção. Ainda que documentando com rigor a situação e descrevendo os programas existentes e as acções à escala local ou nacional, tendem a carecer de ambição e de pormenores claros e precisos sobre as acções que se prevê adoptar para reforçar ainda mais a eficácia das políticas nacionais.

Vários PAN definem programas claros e coerentes, comportando uma análise sólida, o desenvolvimento de objectivos estratégicos e metas prioritárias que se seguem logicamente à análise e à formulação de medidas políticas para a sua consecução. O PAN dos Países Baixos é disto um exemplo notável, com a planificação de medidas políticas e acções estreitamente ligadas à concretização das metas. A coerência do plano é facilitada pela sua tónica relativamente restrita. A Suécia, a Dinamarca e a Finlândia conseguem igualmente uma abordagem coerente com planos concentrados, à semelhança do que acontece, em certa medida, com a Áustria e a Alemanha. A Irlanda assume uma perspectiva mais ampla que abrange com maior acuidade o conjunto de objectivos comuns, mas consegue também uma abordagem coerente em que as acções descritas se articulam bem com a análise e os objectivos; em certa medida, o mesmo se passa com o Luxemburgo e o Reino Unido. Em certos planos, encontra-se uma análise circunstanciada e interessante seguida de um conjunto de acções políticas, mas o elo que liga as duas dimensões – objectivos estratégicos e metas – é menos evidente nos PAN da França, Bélgica, Itália e Portugal. No caso da Grécia e da Espanha, há a registar uma análise sólida e prioridades e metas claramente definidas, mas as medidas políticas para as atingir são mais incipientes.

Para além dos critérios anteriormente mencionados, é também necessário considerar uma outra dimensão que traduza em que medida as responsabilidades do combate à exclusão social são partilhadas entre as autoridades centrais, regionais e locais. Dada a crescente tendência de descentralização para a esfera subnacional das competências relativas a certas políticas sociais, a questão do equilíbrio entre os diferentes níveis de autoridade é amplamente focada nos PAN. Em vários dos países com estruturas descentralizadas (Bélgica, Alemanha, Espanha, Itália, França, Reino Unido), é colocada uma tónica considerável no desenvolvimento de estratégias integradas neste contexto. Não obstante, a coordenação da política de inclusão para criar uma abordagem estratégica é, por vezes, difícil entre os diferentes níveis.

Fixação de metas

Nas Conclusões do Conselho Europeu de Barcelona, os Estados-Membros foram convidados a “fixar, nos seus Planos de Acção Nacionais, objectivos tendentes a reduzir significativamente, até 2010, o número de pessoas em risco de pobreza e de exclusão social”. Esta meta foi subsequentemente incluída na revisão dos objectivos comuns acordada pelos Estados-Membros em Dezembro de 2002. Este convite foi incorporado no enquadramento comum que foi acordado pela Comissão e os Estados-Membros para os PAN/incl 2003/2005. Este enquadramento referia que “devem ser estabelecidas metas quantificadas para a redução do número de pessoas em risco de pobreza e exclusão social. Estas metas devem basear-se nos indicadores comuns e ter em conta, além disso, as outras questões referidas no relatório sobre os indicadores, como as situações de carência, a habitação e os sem-abrigo, a literacia e numeracia. Quando necessário, devem ainda ter em conta os dados nacionais que melhor reflectam os aspectos da pobreza e exclusão social prioritários para o Estado-Membro. As metas devem ser repartidas por sexo sempre que este dados estejam disponíveis e sejam relevantes.” Foi também incluído um anexo onde se apresentavam sugestões sobre abordagens para a definição de metas.

Existem várias metas abrangentes e não quantificadas nos PAN. Contudo, só alguns Estados-Membros definiram metas quantificadas ambiciosas, exequíveis e ancoradas no tempo para a redução do número de pessoas em risco de pobreza e exclusão social num conjunto de domínios políticos relevantes. Uma abordagem mais comum foi a de definir metas intermédias indirectamente ligadas à redução da pobreza e da exclusão social ou a fixação de metas de contribuição (*input*) relacionadas com esforços políticos (ver quadro infra).

Quadro 1. Utilização de metas quantificadas nos PAN Inclusão

País	Metas de resultados directos ¹		Metas de resultados intermédios ²	Metas de contribuição ³
	Laeken	Não Laeken		
Bélgica				
Dinamarca			*	
Alemanha			*	
Grécia	*		*	
Espanha	*			
França		*	*	*
Irlanda	*	*	*	*
Itália			*	
Luxemburgo			*	*
Países Baixos		*	*	*
Áustria		*	*	*
Portugal	*	*	*	*
Suécia			*	
Finlândia			*	*
Reino Unido	*	*	*	*

1. Metas de resultados directos são as que directamente indicam uma redução da pobreza e da exclusão social num determinado domínio político fundamental (a saber, desemprego, baixos rendimentos, condições precárias de habitação/sem-abrigo, desvantagens educativas, saúde precária). Estão subdivididas em metas directamente assentes em indicadores de Laeken e outras baseadas em várias medidas nacionais.
2. As metas de resultados intermédios são as que podem indirectamente contribuir para uma redução da pobreza e da exclusão social (por exemplo, redução do número de pessoas dependentes de pagamentos assistenciais; aumento geral dos níveis de emprego; redução do nível de baixas por doença).
3. As metas de contribuição são as que visam reforçar um esforço político (ex. aumentar o número de sem-abrigo que recebem assistência; garantir a todos os imigrantes a participação num programa de integração).

A fixação de metas claras e *globais* para a redução do número de pessoas em risco de pobreza e de exclusão social está mais desenvolvida nos PAN da Grécia, Espanha, Irlanda e Portugal. A Grécia, a Espanha e Portugal assentam este processo no indicador

de Laeken dos 60% do rendimento mediano. A Grécia define uma série de metas, a maioria das quais quantificada, a atingir até 2010 e inclui outras globais e específicas para os idosos e as crianças, mas não fixa metas para o período de vigência do plano. A Espanha define apenas uma meta de redução de 2% do nível do risco de pobreza no decurso do plano 2003/2005. Portugal visa reduzir em 2% o risco de pobreza em 2005.

A Irlanda fixa uma meta global de redução do número de pessoas persistentemente pobres (medido através de uma combinação de indicadores de rendimento e de privação) para níveis inferiores a 2% e, se possível, eliminação da pobreza persistente.

O Reino Unido estabelece uma meta quantificada de diminuição de um terço do número de crianças que vivem em agregados com baixos rendimentos até 2004-2005. Este é um contributo para a meta mais vasta (a quantificar plenamente logo que seja definida uma medida a longo prazo de pobreza infantil) de reduzir para metade a pobreza infantil até 2010 e erradicá-la completamente até 2020.

Os Estados-Membros que mais coerente e sistematicamente definem metas quantificadas derivadas das prioridades e dos objectivos que estabelecem nos respectivos planos são a Irlanda, a França, os Países Baixos, Portugal, Suécia e o Reino Unido. A Irlanda e o Reino Unido fixam metas exaustivas num vasto conjunto de domínios políticos abrangidos pelos objectivos comuns. O Reino Unido define um amplo leque de metas (100) que cobrem as principais áreas identificadas nos objectivos comuns. Estas áreas estão disseminadas pelas quatro administrações descentralizadas, mas algumas metas apenas abrangem uma delas. Destinam-se principalmente a medir produtos e resultados, tais como o aumento dos níveis de aprendizagem ao longo da vida, a melhoria dos cuidados de saúde e a redução da criminalidade. A França estabelece metas num conjunto de domínios políticos, mas tende a concentrar-se em metas de contribuição ou desempenhos (por exemplo, número/percentagem de pessoas a serem abrangidas por diferentes políticas) e não em resultados genuínos em termos de exclusão social, ainda que seja incluída uma meta de resultados específica no sentido de reduzir em 10 000 o número de jovens que abandonam o sistema educativo sem um diploma ou qualificações. Os Países Baixos adoptam uma abordagem mais orientada e as suas metas (uma combinação de resultados e desempenhos) apresentam uma relação muito coerente com as prioridades estabelecidas no plano, mas não abordam vários aspectos importantes da exclusão social. Do mesmo modo, a Suécia concentra metas assaz ambiciosas numas poucas áreas fundamentais, tais como a concretização de uma taxa de emprego de 80% ou a redução a metade da dependência da assistência social entre 1999 e 2004 ou a diminuição em 50% do número de dias de baixa por doença até 2008. Todas estas medidas poderão dar um importante contributo para reduzir a pobreza e a exclusão social. Não obstante, nenhuma delas representa uma medição directa da redução destes dois fenómenos. Por outro lado, ainda que sejam definidas 10 metas nacionais em áreas cruciais para a inclusão social além das metas globais anteriormente mencionadas, a maioria não foi ainda quantificada.

Alguns Estados-Membros são menos sistemáticos na definição de metas quantitativas em todos os domínios dos objectivos comuns. De um modo geral, as metas são mais habituais na área do emprego/desemprego, o que pode reflectir metas já definidas no

contexto do processo de emprego. Assim, as metas intermédias na consecução dos objectivos de Lisboa em matéria de emprego são as únicas metas quantificadas no PAN italiano. A Finlândia inclui no PAN metas quantificadas para alguns sectores, as quais poderão contribuir para reduzir a pobreza e a exclusão social. Visa, por exemplo, um crescimento da taxa de emprego para 75% até ao final da década e um aumento da idade média efectiva de reforma de pelo menos 2-3 anos até 2010. Inclui ainda uma meta de contribuição em matéria de construção de habitações sociais. As metas da Alemanha são, em parte, retiradas de outros contextos sem, no entanto, se articularem com a problemática da pobreza e da exclusão e raramente são quantificadas ou especificadas. A Alemanha adopta metas intermédias de resultados em várias áreas políticas, as quais podem ter um impacto importante na pobreza e na exclusão social. Em alguns casos, foram desenvolvidas metas quantificadas e especificadas, designadamente a redução para metade do número de jovens que não obtêm qualificações profissionais até 2010. Embora tenha definido uma meta global de diminuição do número de pessoas em risco de pobreza, a Espanha não fixa metas em áreas essenciais como a saúde, a habitação e a aprendizagem ao longo da vida.

A Bélgica não incluiu metas quantificadas no PAN, mas tenciona produzir posteriormente um anexo onde as incluirá.

Poucos Estados-Membros atendem à dimensão do género no desenvolvimento das metas quantitativas, pelo que são raros os exemplos que comportam essa vertente. Entre as metas que se fixou, a Irlanda realça o objectivo de Lisboa de aumentar a taxa de emprego das mulheres para uma média superior a 60% até 2010. A Suécia especifica a redução do número de homens e mulheres, independentemente da sua origem étnica, cujo rendimento seja inferior a 60% do rendimento mediano, mas não precisa metas concretas. O Reino Unido visa alcançar uma redução de 20% na taxa de natalidade involuntária nas mães adolescentes e uma diminuição de 40% no número de nascimentos entre as mães adolescentes com menos de 17 anos até 2007.

A pobreza e a exclusão social de pessoas desfavorecidas assumem formas complexas e pluridimensionais e requerem a mobilização de várias políticas numa abordagem integrada a nível local. Uma abordagem deste tipo foi certamente adoptada pela maioria dos Estados-Membros relativamente aos problemas das áreas desfavorecidas. Contudo, para outros domínios, não é ainda evidente nos PAN a importância de associar e integrar políticas de forma coerente, desde a identificação dos principais riscos e desafios ao estabelecimento de prioridades claras, através de uma avaliação da eficácia das respostas existentes e da fixação de metas.

4. PRINCIPAIS ABORDAGENS POLÍTICAS DO OBJECTIVO 1.1. PROMOÇÃO DO EMPREGO

No contexto da Estratégia Europeia de Emprego, e em especial da execução das orientações:

a) Favorecer o **acesso a um emprego estável e de qualidade** para todos os homens e mulheres capazes de trabalhar, através, nomeadamente:

- da criação, para as pessoas que pertencem aos grupos mais vulneráveis da sociedade, de **percursos de acompanhamento para o emprego** e da mobilização de **políticas de formação** para esse efeito;

- do desenvolvimento de políticas que favoreçam a **conciliação entre vida profissional e familiar**, inclusivamente em matéria de acolhimento de crianças e de cuidados a pessoas dependentes;

- da utilização das oportunidades de inserção e de emprego facultadas pela **economia social**.

b) Prevenir a exclusão de pessoas do mundo do trabalho, **melhorando a empregabilidade** através da gestão de recursos humanos, da organização do trabalho e da aprendizagem ao longo da vida.

Todos os Estados-Membros realçam o papel fundamental da participação no emprego para fomentar a inclusão social, dado ser um veículo determinante para assegurar um rendimento adequado (no presente e na velhice) e facilitar a participação social.

A articulação entre os PAN Inclusão e os PAN Emprego

Os PAN inclusão têm de ser estreitamente coordenados com os PAN emprego e ambos devem ser lidos em conjunção para se obter uma visão global das medidas adoptadas para combater a exclusão social através da participação no mercado de trabalho. Os PAN emprego fornecem o enquadramento para a formulação de políticas específicas de integração no mercado de trabalho de grupos desfavorecidos, dado que abrangem todo o conjunto de acções destinadas a aumentar os níveis de emprego no sentido das metas de Lisboa, melhorar o funcionamento dos mercados laborais e reforçar a empregabilidade. Estas são condições essenciais para tornar os mercados de trabalho mais abertos e inclusivos. Os PAN Inclusão colocam a tónica em acções que facilitem a participação no emprego dos indivíduos, grupos e comunidades mais distantes da esfera laboral. Em vários casos, existe uma forte sobreposição natural entre os dois planos, mesmo que integrem dois exercícios diferentes. Porém, apenas alguns PAN apresentam elementos adicionais sobre estratégias para prevenir e combater a exclusão social no mercado de trabalho.

A própria Estratégia de Emprego está cada vez mais centrada no objectivo de um mercado inclusivo. Em 1999, foi introduzida na Estratégia Europeia de Emprego uma orientação separada relativa à integração no mercado laboral dos grupos e indivíduos desfavorecidos. Mais recentemente, em Junho de 2003, foi apresentada uma nova Estratégia de Emprego, concebida em torno de três objectivos: pleno emprego, promoção da qualidade e da produtividade no trabalho e reforço da coesão social e da inclusão. Este último objectivo abrangente apela à participação no emprego através da promoção do acesso a postos de trabalho de qualidade para todos os homens e mulheres capazes de trabalhar, do combate à discriminação no mercado de trabalho e da prevenção da exclusão das pessoas do mundo laboral. É igualmente dada atenção à redução das assimetrias regionais no domínio do emprego e do desemprego e dos problemas de emprego em áreas desfavorecidas na União Europeia, bem como ao apoio efectivo da reestruturação económica e social.

A nova estratégia traduz os objectivos abrangentes em 10 orientações, muitas das quais favorecem a meta de um mercado de trabalho inclusivo. Uma orientação específica promove a integração e o combate à discriminação de pessoas em desvantagem no mercado laboral e inclui metas como a redução significativa das disparidades de desemprego entre os cidadãos da UE e os nacionais de países terceiros e outros grupos segundo definições nacionais. É feita referência específica à diminuição do número de pobres que trabalham no contexto da orientação que preconiza a necessidade de tornar o trabalho compensador. Do mesmo modo, outras orientações específicas como as relativas à aprendizagem ao longo da vida, ao aumento da oferta de mão-de-obra, à promoção do envelhecimento activo e à transformação do trabalho não declarado em emprego regular contribuem para promover um mercado de trabalho inclusivo. A aplicação das orientações e, em especial, a forma como os Estados-Membros promovem um mercado laboral inclusivo serão analisadas mais circunstanciadamente no Relatório Conjunto sobre o Emprego 2003/2004, elaborado com base nos planos de acção nacionais no domínio do emprego.

Promover a participação no emprego: prioridades, medidas gerais e quadro institucional

Vários Estados-Membros sublinham a importância do clima macroeconómico para gerar elevadas taxas de crescimento e de emprego e o bom funcionamento do mercado laboral. Alguns Estados-Membros salientam que uma condição essencial para atingir estes objectivos, bem como um mercado inclusivo, é uma melhor coordenação das políticas económica, fiscal, social e de emprego.

Particularmente notórios nos novos PAN são três aspectos que representam uma melhoria comparativamente ao primeiro exercício. O primeiro é o reconhecimento cada vez mais amplo de que os desempregados, em especial os de longa duração, não constituem um grupo homogéneo e que os obstáculos que se colocam ao seu acesso ao mercado de trabalho variam significativamente de um indivíduo para outro. Em segundo lugar, coloca-se uma tónica acrescida na situação extremamente vulnerável dos agregados familiares sem emprego, mas também no mais elevado risco de pobreza das famílias onde só uma pessoa trabalha. Em terceiro lugar, é repetidamente declarada a vulnerabilidade

de alguns grupos específicos: as pessoas com deficiência, os imigrantes e as minorias étnicas, os trabalhadores mais velhos cujas competências estão em risco de obsolescência e os jovens com baixos níveis educativos. Acresce que as mulheres são reconhecidas como um grupo distinto cuja participação no mercado de trabalho só pode ser aumentada através de uma combinação de serviços e estruturas de cuidados.

Ainda que todos os Estados-Membros dêem uma ênfase importante à necessidade de promover um mercado de trabalho inclusivo, existem diferenças nas prioridades de acção. Alguns países (por exemplo, o Luxemburgo) concentram-se na redução do desemprego, em especial o de longa duração, e nos obstáculos que se colocam aos grupos mais vulneráveis, enquanto outros realçam a necessidade de aumentar a participação no emprego em geral e de grupos específicos em particular. Neste último caso, a integração efectiva no mercado de trabalho das pessoas em desvantagem é vista como tendo o propósito múltiplo de concretizar uma inclusão social acrescida, aumentar as taxas de emprego globais e melhorar a viabilidade dos sistemas de protecção social.

Por exemplo, o desenvolvimento de políticas para melhorar a situação no mercado de trabalho dos *trabalhadores mais velhos* é importante em várias perspectivas, principalmente porque se não se lograr um aumento da taxa de participação desta categoria de trabalhadores, o envelhecimento da população irá afectar seriamente a disponibilidade de mão-de-obra, o crescimento económico e a sustentabilidade dos sistemas de protecção social. Por outro lado, a promoção do envelhecimento activo poderá contribuir para atenuar os efeitos sociais da população envelhecida. Vários Estados-Membros (Áustria, Dinamarca, Grécia, Irlanda, Luxemburgo, Países Baixos) consideram o *envelhecimento activo* na perspectiva de melhorar as condições de trabalho dos trabalhadores mais velhos, reduzir os regimes de reforma antecipada ou estimular a procura por parte dos empregadores, bem como a oferta de mão-de-obra.

Aplicação: os Estados-Membros continuam a dedicar atenção especial a mecanismos de aplicação enquanto meio de desenvolver programas do mercado de trabalho mais eficazes. Prossegue a tendência para uma maior descentralização já verificada no primeiro Relatório Conjunto sobre a Inclusão. As regiões, os agentes locais e os municípios estão cada vez mais participativos e é colocada uma tónica acrescida nas condições locais para a concepção de medidas de emprego relacionadas com a pobreza. Os serviços públicos de emprego estão a ser descentralizados e/ou são dotados de maior autonomia face ao governo central, por vezes com um forte envolvimento dos parceiros sociais, de ONG, dos serviços sociais e outros agentes locais.

Nos Países Baixos, decorre a integração funcional a nível das municipalidades, as quais são agora financeiramente responsáveis pelo pagamento de prestações sociais e por medidas de reinserção. Em Itália, a descentralização das políticas do mercado de trabalho e dos SPE é parte de um desígnio político mais vasto, mas a tentativa de conferir maior eficácia a essas políticas é também uma consideração importante. Contudo, na ausência de uma coordenação determinada de políticas e medidas, de uma afectação adequada de recursos financeiros e de estratégias eficazes de partilha de informações (por exemplo, através de relatórios comuns e de normas de acompanhamento), corre-se o risco de agravar ainda mais os desequilíbrios entre regiões afectadas por dinâmicas diferentes.

PAÍSES BAIXOS: EXPERIÊNCIAS DE ACTIVAÇÃO SOCIAL (1996-2001)

Entre 1996 e 2001, o Ministério dos Assuntos Sociais e do Emprego autorizou (a pedido) as municipalidades a desviarem-se de certas disposições da lei de assistência nacional, a fim de desenvolverem novos instrumentos de activação para prevenir a exclusão social dos beneficiários de prestações que estão mais distantes do mercado de trabalho e promover a sua integração no mesmo.

As experiências foram seguidas de perto através de um estudo de avaliação longitudinal. Foi lançado pelo mesmo ministério um projecto de apoio com o objectivo de acompanhar e divulgar os resultados, bem como prestar assistência às municipalidades. Os estudos de avaliação demonstraram que as experiências contribuíram para reduzir o isolamento social, reforçar a situação no mercado de trabalho e obter uma atitude mais activa dos participantes. Constituíram um incentivo para o desenvolvimento de estratégias de activação social duradouras, que prosseguem mesmo após o período experimental.

Entre os factores de sucesso dessas experiências contam-se o facto de a política ter recebido amplos apoios por parte das municipalidades que convergiram no desenvolvimento de estratégias políticas destinadas a reforçar a coesão social nas cidades e comunidades. Ao realizar estas experiências, as municipalidades cooperaram com outros departamentos municipais bem como com outros organismos pertinentes e, por vezes mesmo, organizações clientes.

É digno de nota que as experiências foram realizadas sem quaisquer subsídios adicionais. As experiências de activação social estão agora a ser implementadas para outros grupos de beneficiários de prestações, em especial os que vivem de regimes de prestações por deficiência. Foram também tomadas medidas para reforçar a política neste domínio.

O enquadramento regulamentar: um enquadramento político exaustivo que reforce a abertura e a capacidade de resposta do mercado de trabalho para as pessoas excluídas tem de ter em conta o quadro regulamentar em que opera o mercado laboral, bem como as suas disposições e instituições. As medidas nesta área incluem a introdução de cláusulas/capítulos sociais em acordos colectivos ou a fixação de quotas para o emprego de pessoas com capacidades de trabalho reduzidas (por exemplo, na Alemanha). Também a adopção de disposições legislativas de carácter geral para promover a igualdade de oportunidades em prol de grupos excluídos, designadamente migrantes (ver capítulo 5), facilita o seu acesso ao mercado de trabalho. Por último, a extensão da cobertura da protecção social a trabalhadores com contratos atípicos é também vista como um meio de alcançar um mercado laboral mais inclusivo. Na Áustria, a cobertura da indemnização por cessação de funções foi alargada aos contratos atípicos. Acresce que, em Espanha, os esforços políticos são dirigidos para converter os contratos a termo em contratos de duração indeterminada.

A maioria dos Estados-Membros refere o *envolvimento activo dos empregadores* na luta por um mercado de trabalho mais aberto e inclusivo. Para além do tradicional instrumento de subsídios aos empregadores, esse envolvimento é conseguido de várias formas, principalmente através de campanhas de emprego em prol de grupos-alvo específicos, nomeadamente as pessoas com deficiência e os migrantes; medidas para fomentar a responsabilidade social das empresas (Áustria, Bélgica, Itália e Espanha) e acções de carácter geral centradas no combate à discriminação. Seis Estados-Membros,

porém, não referem na respectiva estratégia este tipo de envolvimento dos empregadores no processo de inclusão social.

Em consonância com a orientação 9 da Estratégia Europeia de Emprego, a Grécia e a Itália dão também prioridade à *transformação do trabalho não declarado em emprego regular*. Considera-se que, ao contrariar a dimensão do emprego na economia paralela, se induz um reforço dos direitos sociais, ajudando a prevenir desincentivos e distorções no mercado de trabalho; esta seria também uma forma de conter os custos não salariais do trabalho para o conjunto da mão-de-obra. A fim de melhorar a transformação do trabalho não declarado em emprego regular, a Grécia conta com a informatização do instituto de seguro social, com a legislação de imigração e com a actualização dos serviços de inspecção do trabalho.

Outro importante avanço comparativamente ao primeiro PAN prende-se com o facto de alguns Estados-Membros estarem a realizar ou terem anunciado um *acompanhamento* ou mesmo uma *avaliação* das medidas políticas. No entanto, há que atender mais circunstanciadamente a este aspecto.

Promover o acesso a empregos estáveis e de qualidade: percursos para o emprego

Os Estados-Membros adoptam várias abordagens para ultrapassar os obstáculos de acesso ao emprego – e sobretudo a empregos estáveis e de qualidade – com que se deparam os grupos vulneráveis.

Tal como foi observado durante vários anos, muitos Estados-Membros proporcionam orientação personalizada aos desempregados e aos candidatos a emprego, o que significa que está a recorrer-se a uma combinação de medidas individualizadas para criar percursos para o emprego. São cada vez em maior número os países que adoptam este tipo de pacotes, em que as intervenções do mercado de trabalho são, por vezes, conjugadas com medidas em outras áreas relacionadas, tais como os serviços sociais, os cuidados de saúde e a reabilitação, cursos de línguas, etc. Esta abordagem requer uma coordenação estreita e eficaz entre todos os organismos, tanto a nível central como local. Alguns exemplos:

- na Finlândia, foi lançado um projecto-piloto em 2002 para promover o emprego dos desempregados de longa duração. O objectivo é formular pacotes que incluam os serviços de emprego, políticas do mercado de trabalho, previdência social e serviços de cuidados de saúde a nível municipal, bem como serviços de reabilitação em institutos de seguro social. Com base nos resultados desta experiência, a reforma dos serviços públicos de emprego está prevista para 2004, visando criar uma rede de centros de desenvolvimento da força de trabalho, que envolverá o centro de emprego, a autoridade local, o instituto de seguro social e outros prestadores de serviços.
- Os Países Baixos proporcionam uma “escada de reinserção” às pessoas mais distantes do mercado de trabalho. O processo tem início com medidas de activação social e termina com a colocação num emprego regular. Cada degrau da escada exige competências mais elevadas. As metas individuais são adaptadas ao longo do tempo em função do indivíduo. As pessoas com problemas múltiplos (por exemplo, uma

combinação de desemprego de longa duração, situações problemáticas de dívidas e perturbações psicossociais) podem ter acesso a uma oferta integrada de vários serviços.

Ainda que o objectivo mais importante seja facilitar a integração no mercado de trabalho “primário”, isso revela-se muito difícil para determinados grupos com dificuldades muito graves. A estas pessoas, são oferecidas várias formas de emprego protegido. De um modo geral, este tipo de emprego pode facultar experiência profissional demasiado específica para ser facilmente transferível e o mercado de trabalho “primário” torna-se cada vez menos acessível. Em consequência, os empregos protegidos têm de ser cuidadosamente dirigidos para pessoas cuja capacidade de trabalho seja permanentemente muito limitada e para aqueles que teriam mais dificuldades em atingir a norma de produtividade exigida no sector competitivo.

Vários Estados-Membros pretendem **explorar ainda mais o potencial de criação de emprego da economia social** que, em muitos países (Áustria, Alemanha), já representa uma elevada proporção do PIB nacional. Na Bélgica, isto é feito através de um sistema de co-financiamento pelo governo federal. Na Suécia, é dado apoio financeiro a centros de prestam informação e aconselhamento para incentivar as pessoas a criar empresas cooperativas e a promover o desenvolvimento do espírito empresarial na economia social. É óbvio que a economia social não deve ser considerada apenas como um veículo de criação de emprego, mas também como um meio de satisfazer necessidades de serviços e assistência sociais que não são preenchidas pela economia de mercado.

Por último, a quase totalidade dos PAN reconhece como um obstáculo potencialmente importante ao emprego as armadilhas de inactividade e pobreza criadas pelos sistemas fiscais e de prestações. Os Estados-Membros adoptaram, pois, várias **medidas de activação** com vista a suprimir os desincentivos ao emprego ou à formação, através da instituição de sistemas de rendimentos mínimos, do aumento dos salários baixos ou de reformas dos sistemas fiscais. De facto, a activação é um objectivo fundamental consolidado do mercado laboral e da política social em vários Estados-Membros, designadamente a Irlanda, os Países Baixos, a Suécia e o Reino Unido, onde é combinado com assistência na procura de um emprego e formação de competências. Outros países - Grécia e Itália – só recentemente passaram para uma abordagem que privilegia o trabalho em detrimento da previdência. O próximo capítulo, relativo à promoção do acesso a recursos, direitos, bens e serviços, debruça-se mais aprofundadamente sobre as políticas destinadas a tornar o trabalho compensador.

Os grupos vulneráveis

Vários PAN colocam uma tónica mais importante nos grupos vulneráveis, por comparação com o primeiro exercício. Os grupos frequentemente referidos são os imigrantes, as minorias étnicas e os refugiados, as pessoas com deficiência, os desempregados de longa duração, os jovens desfavorecidos, os idosos, as pessoas pouco especializadas e os beneficiários de assistência social. Há também uma grande variedade de grupos mencionados por um ou dois Estados-Membros, designadamente os toxicod dependentes e alcoólicos, (ex-)reclusos, pessoas que vivem em áreas

desfavorecidas, famílias monoparentais e beneficiários de prestações sociais. As medidas em prol destes grupos são, por vezes, financiadas por fundos EQUAL e FSE.

Para a identificação dos grupos ou indivíduos mais vulneráveis, os Países Baixos instituíram um modelo de risco inovador que associa as características da pobreza e da exclusão social a factores de risco como o rendimento, a situação no mercado de trabalho, a saúde e as condições de vida. Este modelo de risco permite uma melhor identificação da acumulação dos riscos e da transmissão da pobreza de geração em geração. Em Espanha, foi definido como objectivo o estabelecimento de um sistema de indicadores destinado a definir o perfil de indivíduos em risco de exclusão do emprego, de modo a facilitar a transição para uma abordagem preventiva. No Luxemburgo, foram criados centros de avaliação com este fim.

LUXEMBURGO: CENTROS DE AVALIAÇÃO

Os beneficiários do rendimento mínimo garantido (RMG) que têm capacidades para trabalhar recebem um subsídio de inserção equivalente ao salário social mínimo se participarem numa medida de activação e estiverem registados enquanto candidatos a um emprego.

Os “centros de avaliação” foram criados com o objectivo de fazer, para cada um dos beneficiários, uma avaliação das respectivas capacidades e dos obstáculos à sua inserção. Com base nesta avaliação, são elaborados planos de inserção individualizados destinados a restaurar, melhorar ou manter a respectiva empregabilidade. Os participantes são então encaminhados para medidas de reinserção consideradas mais adequadas ao seu perfil (períodos de formação em empresas, empregos de utilidade social, formação profissional e terapia).

Os participantes nesta medida estão a ser acompanhados 3, 6 e 12 meses após o início da avaliação. Os resultados são muito prometedores, num momento em que mais de 90% das medidas propostas estão ainda a ser acompanhadas após 3 ou 6 meses.

Os participantes parecem ter beneficiado desta medida de várias formas: reforçando as competências sociais, melhorando a apresentação e a abordagem do mercado de trabalho e da procura de emprego e multiplicando as respectivas competências profissionais.

Minorias étnicas e migrantes: vários Estados-Membros dão atenção a políticas de integração das minorias étnicas, dos refugiados e dos migrantes. Nos Países Baixos, existe uma meta quantificada específica relacionada com a taxa de emprego destes grupos. Ao mesmo tempo que atendem às necessidades especiais e às desvantagens destes grupos, muitos países sublinham igualmente as suas “obrigações” ou responsabilidades no mercado de trabalho. Na Dinamarca, por exemplo, as autoridades iniciam um amplo conjunto de iniciativas e actividades abrangendo o mercado de trabalho e os sectores social, da habitação e da educação, mas aquelas acções são combinadas com prestações de assistência social inferiores, de modo a reforçar os incentivos ao exercício de uma actividade.

Pessoas com deficiência: todos os Estados-Membros estão a desenvolver uma ampla variedade de acções e instrumentos para melhorar a situação de emprego das pessoas com deficiência. Não basta cuidar das necessidades financeiras destas pessoas através da atribuição de prestações monetárias, na medida em que desse modo muitos ficariam ainda

excluídos do mercado de trabalho e, por vezes, mesmo, da sociedade. Para além de medidas de reabilitação profissional e formação, são proporcionados às pessoas com deficiência vários tipos de regimes de assistência ao emprego: subsídios de emprego, empregos protegidos e assistência permanente através de ajudas à deficiência e cobertura dos custos associados, logo que uma pessoa transite de uma situação de dependência de prestações para um emprego remunerado.

Conciliação da vida familiar e profissional

Para aumentar as taxas de emprego, em especial das mulheres, todos os Estados-Membros sublinham a importância de tornar possível a combinação de uma actividade profissional – ou estudos – com a parentalidade. Contudo, a disponibilidade e a utilização de estruturas de acolhimento de crianças não deverá ser vista apenas como um meio de contribuir para a conciliação, mas também como uma importante via para fomentar oportunidades de aprendizagem precoce para todas as crianças, em especial as provenientes de famílias mais desfavorecidas. De um modo geral, os Estados-Membros não referem esta questão.

Podem ser identificadas várias abordagens, designadamente a extensão das estruturas de cuidados a crianças, a provisão de apoio financeiro a famílias com crianças pequenas, a criação de uma envolvente profissional favorável à família, o reforço de modelos de trabalho flexíveis ou a tempo parcial, a revisão dos regimes de licença parental e por maternidade e, por último, a sensibilização dos empregadores para a importância de criar condições de trabalho propícias à família.

Ainda que os cuidados a crianças pequenas e os serviços educativos acusem um aumento, continua a haver uma lacuna relativamente às crianças entre os 10 e os 18 anos, dado que os serviços de apoio à juventude têm cada vez menos pessoal e locais de funcionamento e tendem a não abranger este grupo etário com serviços fiáveis todos os dias úteis. Apenas a abordagem global nórdica dos sistemas de previdência escolar, nomeadamente na Finlândia, é suficientemente exaustiva para ter em conta todas as lacunas em termos de cuidados.

Melhorar a empregabilidade

Todos os PAN reconhecem a importância das competências enquanto condição necessária para entrar no mercado de trabalho. As medidas de formação destinadas a grupos-alvo específicos como as pessoas com deficiência, os migrantes, os idosos e os jovens desfavorecidos estão, pois, bem desenvolvidas em todos os Estados-Membros. Acresce que alguns (França, Bélgica, Luxemburgo e Portugal) promovem a valorização das competências obtidas informalmente. Esta abordagem assume interesse particular para os trabalhadores pouco especializados, os migrantes e os cidadãos não comunitários, que adquiriram a experiência de que dispõem nos respectivos países de origem.

A promoção da aprendizagem ao longo da vida passa também por reformas organizativas e por mudanças institucionais. Na Grécia, foi criada uma nova estrutura dependente do SPE para assumir as responsabilidades em matéria de formação profissional. Por outro

lado, foi instituído um novo organismo (Observatório do Emprego) com o principal objectivo de identificar as necessidades existentes no mercado de trabalho e avaliar as políticas de emprego activas.

Daqui se infere com maior clareza a importância de sistemas eficazes de ensino de adultos para o desenvolvimento da formação ligada ao emprego. O desenvolvimento de sistemas deste tipo tem de assentar numa análise exaustiva das necessidades e na formulação de políticas coerentes dirigidas a grupos-alvo específicos. Significa isto, por exemplo, que as iniciativas a lançar devem proporcionar vias de certificação nacional que ofereçam vários modelos de avaliação, incluindo a atribuição de créditos e o reconhecimento de aprendizagem anterior. Uma provisão eficaz de ensino para adultos pressupõe a participação dos principais intervenientes e visa especificamente actividades de apoio, orientação e consultoria em todas as fases do processo. O recurso a “mediadores de aprendizagem”, fazendo a ligação entre o grupo-alvo e o prestador de serviços, pode revelar-se particularmente importante para garantir a participação de grupos minoritários. A supressão de desincentivos financeiros à participação dos adultos em acções educativas pode também ser importante.

Ainda que a melhoria da empregabilidade seja vista como um meio essencial de aceder ao mercado de trabalho, dá-se menos atenção a políticas destinadas a manter e melhorar essa empregabilidade ao longo da vida profissional enquanto forma de permanecer num emprego ou progredir na carreira.

5. PRINCIPAIS ABORDAGENS POLÍTICAS DO OBJECTIVO 1.2. PROMOVER O ACESSO A RECURSOS, DIREITOS, BENS E SERVIÇOS

a) Organizar os **sistemas de protecção social** de forma a que:

- contribuam para garantir a todas as pessoas os recursos necessários para viverem de acordo com a dignidade humana;
- ajudem a superar os obstáculos à aceitação de emprego, assegurando que o acesso a um posto de trabalho se traduza num aumento do rendimento e favorecendo a capacidade de inserção profissional;

b) Implementar políticas que tenham como objectivo o acesso de todos a **habitação decente e salubre**, bem como aos serviços essenciais necessários a uma vida normal, atendendo às circunstâncias locais (electricidade, água, aquecimento, etc.).

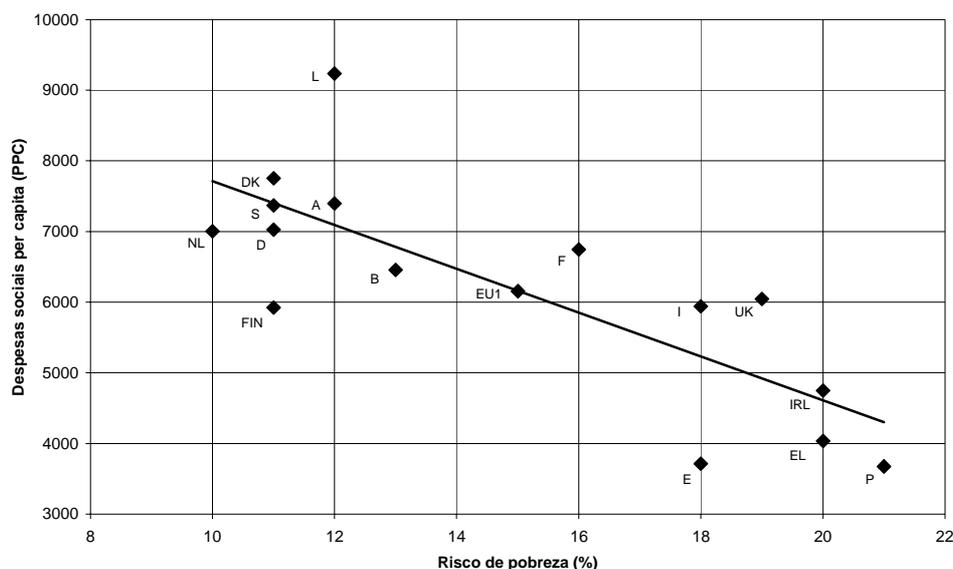
c) Criar políticas que tenham por objectivo o acesso de todos a **cuidados de saúde** adequados à situação de cada um, também em situações de dependência.

d) Desenvolver, em benefício das pessoas em risco de exclusão, serviços e medidas de acompanhamento que lhes permitam um acesso efectivo **à educação, à justiça e aos demais serviços públicos e privados**, tais como a cultura, o desporto e os tempos livres.

5.1. Sistemas de protecção social

Os sistemas de protecção social desempenham um papel fundamental na preservação da coesão social, evitando que as pessoas que são momentânea ou permanentemente privadas de rendimento deslizem para uma situação de pobreza. A relação entre o nível de despesas com a protecção social e o risco de pobreza está razoavelmente estabelecida com base em motivos empíricos. Tal como se pode observar na figura 12, os Estados-Membros com despesas sociais *per capita* mais elevadas do que a média tendem a apresentar um risco relativamente inferior de pobreza e vice-versa. Porém, esta correlação simples não deverá ser vista como a única orientação para uma intervenção política. Um conjunto de outros factores igualmente relevantes deve ser considerado para se determinar a percentagem de população abaixo do limiar de pobreza, tais como o grau em que o sistema fiscal dá resposta a objectivos de equidade social, a forma como o sistema de prestações está estruturado por ramos principais, o direccionamento das medidas assistenciais, a eficácia dos serviços operacionais, a estrutura etária da população, o ciclo empresarial e o modelo geral de distribuição do rendimento e a prosperidade económica global.

Figura 12. Correlação entre o risco de pobreza e as despesas sociais *per capita* - 2000



Confrontados com o envelhecimento demográfico, todos os Estados-Membros devem modernizar os respectivos sistemas de protecção social a fim de assegurar, no futuro, uma provisão adequada de pensões e cuidados de saúde sem colocar em perigo a estabilidade das finanças públicas. Vários Estados-Membros (Itália, Portugal, Grécia, Alemanha, Áustria, França) estão a empreender reformas de grande envergadura dos respectivos sistemas de protecção social que terão um impacto nas políticas de inclusão descritas nos planos de acção. De um modo mais geral, os Estados-Membros estão confrontados com opções difíceis, num contexto de crescimento modesto, entre a necessidade de controlar os custos crescentes (em virtude do acentuar das pressões sobre a assistência social e os

subsídios de desemprego) e o imperativo de assegurar uma cobertura adequada às camadas mais expostas da sociedade.

Rendimento mínimo

Para as pessoas permanentemente excluídas do mercado de trabalho, terá de ser assegurada uma protecção básica contra a pobreza e a exclusão através de uma “rede de segurança” de último recurso sempre que outras formas de seguro social estejam esgotadas ou não disponíveis. A quase totalidade dos Estados-Membros fornece alguma forma de garantia de rendimento mínimo a todos os residentes legais. Este tipo de assistência financeira é complementado por vários subsídios ou serviços prestados localmente, para ajudar os beneficiários a suportar os custos com a habitação, a educação, os cuidados ou a assistência jurídica. Dois Estados-Membros (Grécia, Itália) estão a desenvolver um conceito alternativo de “rede de solidariedade” com base num forte papel preventivo da família e combinando vários regimes individualizados geridos de forma descentralizada. Ainda que os regimes de rendimento mínimo garantido tenham contribuído para reduzir significativamente o risco de pobreza em vários países da UE, são cada vez mais objecto de controlo estrito para garantir que promovem, em vez de impedirem, a integração no mercado de trabalho e são administrados de forma eficaz. Por outro lado, resta ver ainda como será aplicada a abordagem alternativa na Grécia e na Itália para dar uma resposta eficaz ao desafio considerável de reduzir a pobreza nestes países.

Os PAN/incl documentam um conjunto de reformas políticas com incidência no nível, âmbito, acesso ou elegibilidade das prestações de rendimento mínimo.

Melhorar/manter a adequação: sobre esta questão, são várias as abordagens políticas nos PAN/incl e vão de planos para aumentar o valor real das prestações de rendimento mínimo até uma determinada meta (Espanha, Irlanda) ao reconhecimento da necessidade de as reduzir para evitar os desincentivos ao exercício de uma actividade ou em resultado do actual abrandamento económico (Dinamarca, Países Baixos); outros ainda tentam manter o poder de compra através de diversas formas de indexação (França, Bélgica, Luxemburgo).

A Espanha anuncia o objectivo de harmonizar progressivamente a provisão do “rendimento mínimo de inserção” em todas as comunidades autónomas e de aumentar o orçamento específico para 70% do salário mínimo, em média. A Irlanda define a meta de alcançar um montante semanal de 150 € (em valores de 2002) para a prestação social mais baixa até 2007. Ao longo do período de vigência do plano, esse montante será aumentado até ser alcançada esta meta. Ambos os países associam estrategicamente o objectivo de aumentar os níveis de adequação das prestações assistenciais mínimas às respectivas metas globais em matéria de pobreza. A Áustria anuncia a intenção de harmonizar os regimes de segurança social em todos os *Länder* em termos de níveis, acesso e elegibilidade.

Assegurar um rendimento mínimo suficiente na velhice: esta é a área onde se verificam acções de reforma mais intensas, dado que quase todos os Estados-Membros

estão a passar em revista políticas com o objectivo de assegurar a viabilidade financeira a longo prazo e, simultaneamente, garantir níveis mínimos adequados de pensões. Isto poderá ser, em certa medida, interpretado como uma tentativa de antecipar o efeito de anteriores esforços de reforma com o propósito de reduzir as futuras obrigações com pensões, ao mesmo tempo que se procura garantir a posição dos que adquiriram poucos ou nenhuns direitos nesta área. No contexto das reformas que visam assegurar a viabilidade das pensões, vários países poderão ver reduzidas as taxas de substituição das pensões de velhice (Alemanha, Áustria, França, Itália, Suécia). Alguns PAN/incl anunciam medidas que procuram salvaguardar a posição das pessoas mais vulneráveis que dependem de pensões mínimas ou sociais (não contributivas). O plano austríaco define um conjunto de medidas para este fim, incluindo a protecção temporária das pensões contra a inflação (2 anos), a criação de fundos de emergência e a fixação de um limite de 10% para a redução do valor das pensões comparativamente a 2002, em resultado da reforma. A Áustria aumentará também os complementos aos casais de idosos e reduzirá os encargos fiscais das pessoas com baixos rendimentos. Na Suécia será criado um subsídio adicional de subsistência para os idosos (principalmente imigrantes) privados de direitos. A Bélgica preconiza a definição de uma taxa de aumento do rendimento garantido para os idosos.

Outros países, porém, (Irlanda, Reino Unido, Portugal, Grécia, Espanha) onde o risco de pobreza na velhice é significativo, procuram aumentar o poder de compra real das pensões mínimas, definindo por vezes metas para tal. Na Irlanda, o governo pretende aumentar a cobertura das pensões complementares dos actuais 50% para 70% e fixou uma meta para que as pensões sociais atinjam o nível de 200€ até 2007. O Reino Unido introduziu agora um novo crédito de pensão no regime geral de pensões e anunciou um pagamento adicional de £ 100 para os pensionistas com mais de 80 anos. Em resultado destas medidas, espera-se que o terço mais pobre dos agregados familiares de idosos venha a beneficiar de cerca de £1 600 adicionais por ano em termos reais (dois terços são mulheres). A Espanha tem planos para aumentar as pensões mínimas e de sobrevivência. Na Grécia, a introdução do suplemento EKAS teve como resultado um aumento mais rápido das pensões do que dos salários nos últimos anos. Em Portugal, as pensões mínimas de velhice e por deficiência serão aproximadas 65-100% do salário mínimo e os casais de idosos (mais de 75 anos) terão uma pensão social definida ao nível do salário mínimo.

Orientar os regimes de assistência para necessidades específicas: alguns PAN/incl anunciam medidas que visam melhorar a protecção de categorias específicas ou solucionar problemas concretos. A Áustria aumentou a taxa líquida de substituição do rendimento para as prestações de desemprego mais baixas de 55% para 80% (pessoas com dependentes a cargo) ou para 60% (pessoas sem dependentes a cargo). A Grécia está a experimentar três regimes de apoio ao rendimento destinados a agregados familiares pobres que vivem em regiões desfavorecidas ou montanhosas, a idosos desempregados de longa duração e famílias pobres com crianças de idades inferiores a 18 anos. Decidiu avançar com estes regimes durante o período de vigência do plano. A Bélgica (região da Flandres) irá garantir a provisão mínima de electricidade a agregados familiares pobres. A França concentra-se nas dificuldades financeiras das famílias mais numerosas e estendeu o abono de família para lá do 20º aniversário do filho mais velho. A Finlândia

alargou o âmbito das medidas de assistência social preventiva a fim de desagravar as dificuldades geradas por rendas em atraso, participação em medidas activas ou sobreendividamento e que resultam numa súbita deterioração da situação financeira da pessoa ou do agregado familiar. Introduziu ainda um crédito social para as pessoas sem possibilidades de obter créditos em condições razoáveis em virtude de um baixo rendimento e de recursos limitados.

Algumas reformas políticas centradas no aumento do apoio assistencial a grávidas podem ser em parte interpretadas como um meio de aumentar as taxas de natalidade. Não obstante, na medida em que os subsídios por cuidados a crianças não são condicionados por qualquer tipo de situação profissional, aquelas reformas poderão funcionar como um desincentivo à participação no emprego. O novo subsídio para assistência a crianças introduzido pela Áustria proporciona um direito universal a uma prestação pecuniária cujo objectivo é elevar as jovens famílias acima do nível mínimo de rendimento se não estiverem empregadas. A Irlanda definirá prestações por filho a cargo ao nível de 33-35% das prestações assistenciais mínimas. Outros países reflectem agora a meta de tornar o trabalho compensador nas respectivas políticas de apoio à família. A Finlândia aumentou o abono de família e outras prestações familiares e irá flexibilizar os critérios de elegibilidade com vista a aumentar o carácter atractivo do trabalho em detrimento da segurança social. A Suécia introduziu um limite aos preços das estruturas de acolhimento de crianças que irá evitar o aumento dos custos com os cuidados à infância decorrente de um prolongamento do horário de trabalho dos pais. Têm igualmente sido empreendidos esforços para salvaguardar os direitos de pensão dos progenitores que interrompem a carreira profissional para cuidar dos filhos. Estas medidas estão particularmente avançadas na Alemanha e na Áustria.

O cálculo do rendimento ou da assistência mínimos não está ainda adaptado à estratégia de Lisboa e o acesso à sociedade do conhecimento está cada vez mais limitado por tarifas que não podem ser suportadas por rendimentos reduzidos. O acesso à aprendizagem digital ou aos transportes, aos livros escolares ou aos serviços das bibliotecas fica impossibilitado se não houver despesas previstas para tal nos orçamentos individuais e os serviços públicos deixarem de ser gratuitos.

Tornar o trabalho compensador

Os PAN 2003 reflectem a ambição dos Estados-Membros de desenvolverem estratégias de activação em conformidade com as orientações definidas no âmbito da Estratégia Europeia de Emprego. Cada vez mais, essas estratégias são alargadas a beneficiários de regimes de rendimento mínimo e outras prestações de assistência social. Neste contexto, é paradigmática a recente reforma Hartz IV empreendida na Alemanha, a qual funde subsídios de desemprego e regimes de assistência social para as pessoas capazes de trabalhar. Na sequência da experiência obtida com a activação de beneficiários de subsídios de desemprego, vários Estados-Membros tentam minimizar o efeito desincentivador provocado pela assistência social na vontade de procurar um emprego ou participar em medidas activas. Do mesmo modo, são cada vez mais os países que optam pela criação ou a melhoria de incentivos financeiros que visam a continuação do pagamento de prestações assistenciais após a aceitação de um emprego. O objectivo

consiste em ultrapassar obstáculos ao emprego, assegurando que o exercício de uma actividade sempre terá um efeito positivo no rendimento pessoal.

A Suécia confere um conteúdo estratégico a este objectivo ao defender a meta de “justiça social” a longo prazo de reduzir o número de dependentes de assistência social até 2004, através de uma combinação de crescimento económico criador de empregos e de políticas de activação. A meta foi definida no PAN Inclusão 2001, mas a sua concretização afigura-se agora mais longínqua dada a conjuntura económica mais difícil.

Vários PAN/incl anunciam a **revisão das condições de elegibilidade para o rendimento mínimo e outras prestações assistenciais** a fim de incentivar os beneficiários a participar em programas activos do mercado de trabalho, intensificar os seus esforços de procura de um emprego e aceitar ofertas de trabalho (Áustria, Dinamarca, Alemanha, Países Baixos). Contudo, o êxito destas políticas depende dos desempenhos do mercado laboral.

A Dinamarca reduziu as prestações pecuniárias das pessoas que delas beneficiam há pelo menos seis meses. As ajudas públicas, tais como auxílios à habitação, cessam parcial ou totalmente após um período de seis meses de prestações pecuniárias, a não ser que a pessoa em questão esteja abrangida por um regime de apoio ao rendimento. Ao mesmo tempo, o incentivo financeiro foi reforçado, contrapondo às prestações pecuniárias um montante inferior de rendimento proveniente de uma actividade. Os Países Baixos irão suprimir os subsídios municipais específicos para as pessoas com idades inferiores a 65 anos e irão oferecer medidas de activação aos desempregados de longa duração dependentes da assistência social. Ao mesmo tempo, será introduzido um novo “suplemento de rendimento mínimo” destinado aos beneficiários que vivem de prestações assistenciais há muito tempo e não têm perspectivas de regressar ao mercado de trabalho. Este subsídio não terá, pois, qualquer incidência na armadilha de pobreza. Na Alemanha, uma das consequências da reforma Hartz IV foi garantir a anteriores beneficiários de assistência social acesso a medidas activas do mercado de trabalho e integração nos regimes de seguro social. Não obstante, terá de ser acompanhado o possível impacto no rendimento dos anteriores beneficiários de subsídios de desemprego de longa duração de uma verificação mais rigorosa dos recursos e de níveis inferiores de prestações. O serviço público de emprego renovado terá a responsabilidade especial de, juntamente com as autoridades locais, evitar a exclusão dos que perdem direito aos subsídios.

A França definiu no passado um conjunto de regimes de activação com o objectivo de fornecer apoio individualizado e oportunidades de emprego a pessoas que estão distantes do mercado de trabalho. No âmbito do novo enquadramento descentralizado, será criado um novo tipo de contrato subsidiado (“rendimento mínimo de actividade” ou RMA) com o objectivo de proporcionar aos beneficiários do rendimento mínimo de inserção (RMI) um percurso de integração de 18 meses englobando trabalho a tempo parcial e orientação individual. O Luxemburgo está a dar prioridade aos novos requerentes de rendimento mínimo garantido no sentido de lhes facultar períodos de aprendizagem em empresas e integração individualizada (a tornar-se obrigatório para as pessoas no grupo etário 25-45).

Cada vez mais Estados-Membros procuram melhorar os **incentivos financeiros ao exercício de uma actividade**. Entre as medidas contam-se a retenção do pagamento (de parte) das prestações após a aceitação de um emprego, reformas fiscais para aumentar a remuneração real dos trabalhadores com baixos salários e aumentos do salário mínimo. Outras medidas para tornar o trabalho mais aliciante incluem a adaptação das regras de segurança social de modo a abranger mais eficazmente os contratos atípicos.

Os subsídios ligados ao exercício de uma actividade têm uma longa tradição no Reino Unido e na Irlanda, estando agora a tornar-se cada vez mais comuns em outros países. Os Países Baixos aumentaram o crédito de imposto para as pessoas e os progenitores que trabalham e pretendem aumentá-lo ainda mais para promover a passagem da dependência de prestações para um trabalho remunerado. A Bélgica, com o “*bonus crédit d'emploi*” (após 2004), e a França, com o “*prime pour l'emploi*” (desde 2001), estão a introduzir créditos de imposto com o objectivo de melhorar o rendimento líquido dos trabalhadores com baixos salários. Em ambos os países, serão melhoradas as condições oferecidas aos trabalhadores a tempo parcial. Acresce que a Bélgica se tem concentrado nas famílias monoparentais, através de medidas fiscais que aumentem o carácter atractivo do trabalho e as ajudem a sair de situações de pobreza. A Finlândia irá experimentar, durante três anos, a regra que não considera pelo menos 20% da remuneração de uma pessoa ou família que se candidate a apoios ao rendimento. O Luxemburgo aumentará de 20% para 30% a proporção da remuneração de uma pessoa ou família que se candidate a apoios ao rendimento no âmbito do regime de rendimento mínimo garantido.

O Reino Unido reformou o seu sistema de crédito de imposto, com a criação do crédito de imposto pelo exercício de uma actividade (WTC) e o crédito de imposto por filho a cargo (CTC). O WTC fornece apoio financeiro a adultos em agregados familiares de baixos rendimentos, bem como ajudas no acolhimento de crianças; o CTC é um apoio sujeito a verificação de recursos para famílias com filhos que reúne todos os abonos de família existentes. Tanto o CTC como a vertente relacionada com os filhos do WTC são agora pagos directamente ao principal *provedor de sustento* da família que, em muitos casos, é uma mulher. Estas medidas deverão induzir uma transferência de recursos dos homens para as mulheres na ordem dos dois mil milhões de libras. Também no Reino Unido, serão melhorados a partir de Abril de 2004 os auxílios financeiros a inquilinos e trabalhadores a tempo parcial (de um modo geral, famílias monoparentais e pessoas com deficiência). A Irlanda instituiu um complemento de rendimento familiar que proporciona apoio ao rendimento adicional para os trabalhadores com baixas remunerações e engloba subsídios suplementares por filho a cargo. As famílias monoparentais necessitadas recebem um subsídio familiar especial e podem agora beneficiar de uma medida que permite não considerar uma parte substancial dos respectivos rendimentos, a fim de facilitar o exercício de uma actividade.

O aumento dos salários mínimos líquidos alarga o fosso entre o rendimento proveniente de um trabalho e o decorrente de prestações assistenciais, contribuindo para levar as pessoas ao mercado de trabalho. Tem também um importante efeito diferencial no rendimento das mulheres. No Reino Unido, o salário mínimo nacional foi explicitamente concebido enquanto ferramenta (juntamente com os créditos de imposto) para proporcionar às pessoas um rendimento salarial mínimo, ao mesmo tempo que permite

aos salários acompanhar a evolução do mercado laboral. Estão programados para 2003-2004 novos aumentos deste salário mínimo nacional, ascendendo ao dobro do aumento médio dos salários. Está a ser considerada uma extensão deste instrumento a jovens entre os 16 e os 17 anos. A Áustria definiu a meta de um salário mensal bruto de €1000 para trabalho a tempo inteiro, a ser concretizada através de acordos colectivos e promete não tributar o rendimento a esse nível. A Alemanha aumentou para 400 euros mensais o patamar de isenção de contribuições para a segurança social nos chamados mini-empregos, e entre 400 e 800 euros é introduzida apenas gradualmente a contribuição do trabalhador. Desde a introdução da reforma, o número de pequenos empregos apoiados aumentou consideravelmente. Muitos dos novos beneficiários provêm da economia clandestina. Uma vez que estão agora abrangidos por um seguro de velhice básico, têm tendência a estar menos expostos ao risco de pobreza.

5.2. Acesso à habitação e a serviços básicos

Os PAN/incl 2003-2005 são consensuais em sublinhar que uma habitação digna, a preços compatíveis com os rendimentos dos agregados familiares num ambiente seguro, dinâmico e que forneça um apoio social adequado e um contexto onde as crianças possam crescer em condições favoráveis, constitui um elemento fundamental do combate à pobreza e à exclusão social.

O custo social e económico da ausência de habitação condigna, ainda que não tenha sido avaliado a nível europeu como o da ausência de protecção social, parece ter efectivamente pesadas consequências negativas para a dinâmica dos países ou das regiões.

O Relatório Conjunto sobre a Inclusão Social, adoptado em Dezembro de 2001 e apresentado aquando do Conselho Europeu de Laeken-Bruxelas, sublinhava que, para o conjunto dos Estados-Membros, a necessidade de garantir o acesso de todos a uma habitação condigna constituía um dos **oito grandes desafios** a que deveriam dar resposta nas respectivas políticas de combate à pobreza e à exclusão social. Aí se pode ler que: “o acesso a uma habitação de boa qualidade e a preço comportável constitui um direito e uma necessidade fundamentais. **A satisfação desta necessidade continua a ser um desafio significativo** em vários Estados-Membros. Acresce que o desenvolvimento de respostas integradas adequadas para prevenir e fazer face a situações de privação de alojamento ainda é uma questão problemática para alguns países.”

No que respeita ao acesso à habitação, na ausência de indicadores comuns e tendo em conta a não apresentação de quaisquer indicadores nacionais apesar da solicitação do Conselho Europeu de Laeken-Bruxelas, os PAN/incl 2003-2005 tendem a ser pouco mais do que relatórios que realçam alguns elementos de políticas introduzidas à escala nacional ou regional. Ainda que a maioria dos Estados-Membros (Bélgica, Dinamarca, Finlândia, França, Grécia, Irlanda, Luxemburgo, Portugal, Reino Unido) sublinhe a urgência das necessidades não satisfeitas em matéria de habitação, não foram fixados objectivos tendentes a erradicar completamente os problemas existentes até 2005, 2010 ou mesmo até uma data mais longínqua. A única excepção é o Reino Unido que garante que, até 2010, todas as habitações sociais serão dotadas de condições decentes. Ainda que

sejam evocadas medidas para dar resposta às situações de pobreza, degradação ou insalubridade documentadas, é muitas vezes difícil avaliá-las em função do objectivo de Nice que postula o **acesso de todos a uma habitação decente e salubre**.

Para certos Estados-Membros como a Bélgica, a França, o Luxemburgo e a Irlanda, que registam um forte aumento da procura não satisfeita de alojamentos a preços acessíveis para as pessoas com baixos rendimentos, este é um desafio particularmente importante.

Para outros, como a Grécia, Portugal e o Reino Unido, o desafio fundamental até 2010 reside em combater a degradação e a insalubridade de uma parte importante das habitações das populações com fracos recursos e a inserção social das famílias em questão, designadamente no âmbito do seu realojamento. A França prevê igualmente fazer desta questão uma prioridade importante nos próximos cinco anos.

Para outros ainda, como a Dinamarca, a Finlândia, os Países Baixos, a Espanha e a Suécia, o principal objectivo continua a ser ajudar os grupos-alvo como os jovens, as pessoas sozinhas, os idosos ou as pessoas com deficiência, os imigrantes, os ciganos, as populações itinerantes e os sem-abrigo, a dispor de alojamentos adaptados às suas necessidades específicas. Estes Estados-Membros conferem também atenção prioritária à melhoria das condições nas zonas circundantes.

Defesa dos consumidores

Em primeiro lugar, os Estados-Membros têm de assegurar o respeito pelas normas que definem a noção de habitação condigna e um equilíbrio adequado entre direitos e deveres dos inquilinos e proprietários.

Evitar explorações ou abusos no mercado imobiliário e prevenir situações de despejo de inquilinos ou proprietários vítimas de dificuldades sociais (separação, desemprego, doença, etc.) constituem preocupações comuns à maioria dos Estados-Membros (Alemanha, Áustria, Bélgica, França, Finlândia, Espanha, Suécia), embora não seja possível avaliar a situação prevalecente nos outros países.

Neste contexto, são apresentadas várias iniciativas inovadoras nos PAN/incl 2003-2005.

- Acompanhamento dos inquilinos em todas as fases do processo de despejo: obrigação de ligação aos serviços sociais, especificações quanto ao inquérito social levado a cabo por esses serviços, formação dos trabalhadores sociais sobre os aspectos jurídicos e sociais do processo de expulsão, ligação com as comissões de sobreendividamento, pagamento das rendas em atraso das pessoas sem capacidade de reembolso (França, Suécia, Alemanha).
- Obrigação inscrita na lei de tentativa de conciliação amigável dos conflitos relativos a pedidos de revisão de rendas, recuperação de rendas em atraso ou ordens de despejo. Desenvolvimento de serviços de mediação social (Áustria, Bélgica, França, Espanha).

- Incitação às associações de proprietários e inquilinos no sentido de cooperarem para prevenir aumentos abusivos de rendas e aplicação de procedimentos de despejo (Finlândia)
- Desenvolvimento de serviços de aconselhamento e informação sobre habitação, designadamente à atenção dos imigrantes (Áustria, França).
- Melhoria da protecção jurídica das pessoas desfavorecidas contra condições indignas de habitação e os “comerciantes do sono”, isto é proprietários que arrendam quartos mobilados ou colchões em quartos superlotados ou edifícios insalubres (França, Bélgica).

Acesso a uma habitação condigna a preços acessíveis

Para o conjunto dos Estados-Membros, as insuficiências do mercado da habitação necessitam de uma intervenção pública de combate à exclusão das pessoas ou famílias afectadas por problemas sociais ou que vivem em certas zonas geográficas. Estes auxílios estatais, ainda que não atribuídos numa base discriminatória, constituem um elemento legítimo das políticas públicas¹⁰.

Os Estados-Membros apresentam um conjunto de medidas destinadas a proporcionar às famílias com baixos rendimentos melhores condições de acesso a habitação condigna adequada às suas necessidades. No essencial, estas medidas correspondem a transferências sociais em benefício da população de baixos rendimentos e contribuem assim de forma significativa para reduzirem a pobreza e a exclusão social.

- Auxílios à habitação social:
 - Modulação das ajudas à habitação social geridas por organismos públicos ou privados sem fins lucrativos;
 - Novas subvenções destinadas aos organismos públicos ou sem fins lucrativos para a construção de habitações sociais, cada vez mais orientadas para zonas geográficas onde são constatadas privações, para pequenas habitações destinadas a pessoas sozinhas ou a colmatar necessidades importantes não satisfeitas, para o alojamento dos jovens, dos idosos, das pessoas com deficiência e dos imigrantes (Áustria, Alemanha, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Irlanda, Luxemburgo, Suécia).
 - Reserva de terrenos ou obrigações impostas às autoridades locais para a construção de novas habitações sociais (Espanha, França, Portugal).

10 Na medida em que se limitam ao que é estritamente necessário (princípio da proporcionalidade) e não afectam o comércio entre os Estados-Membros em proporções contrárias ao interesse da Comunidade, correspondem plenamente aos objectivos dos Tratados e aos interesses da Comunidade. Decisão da Comissão: State Aid N 209/2001 - Ireland - guarantee for borrowings of the Housing Finance Agency.

- Compensação dada às colectividades locais das diferenças de custo das estruturas ligadas às necessidades de serviços e a especificidades como as alterações na estrutura das populações ou o influxo de imigrantes (Finlândia).
- Transparência das modalidades de atribuição das habitações sociais através da generalização de um número único de registo (França).
- Venda de habitações sociais aos seus ocupantes, permitindo novos investimentos e uma maior diversidade social (França, Reino Unido).
- Adaptação dos limites de recursos dos inquilinos e das regras de fixação de rendas da habitação social (Dinamarca, Espanha, França, Luxemburgo).
- Apoio à ajuda ao investimento privado com fins sociais:
 - Ajuda ao investimento e à cobertura de possíveis riscos locativos para os proprietários privados que se comprometem a arrendar a habitação a pessoas com baixos recursos durante um determinado período de tempo e com rendas limitadas (França, Luxemburgo).
 - Medidas fiscais para incentivar os proprietários a voltar a colocar no mercado habitações vagas (França, Portugal).
- Ajudas públicas aos inquilinos e a compradores de propriedade com recursos modestos:
 - Objectivo nacional de limitação da proporção da renda líquida no rendimento disponível das famílias com poucos recursos, bem como o rendimento líquido disponível após as despesas totais com a habitação (Países Baixos).
 - Subsídios de habitação ou vantagens fiscais para as pessoas com baixos rendimentos ou certas categorias específicas, como os jovens ou os idosos (Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, França, Grécia, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal, Suécia).
 - Fundos de auxílio em situações de não pagamento de serviços essenciais e adaptação das tarifas da electricidade e da água para as pessoas muito pobres (Bélgica, França)¹¹.
- Programas públicos de renovação ou de demolição, seguidos de realojamento:

11 As directivas recentemente adoptadas no domínio da electricidade e do gás requerem que os Estados-Membros garantam salvaguardas adequadas para proteger os consumidores mais vulneráveis, incluindo medidas para evitar interrupções de fornecimento. Os Estados-Membros poderão também adoptar medidas para proteger os consumidores finais em áreas remotas. Neste contexto, a implementação dessas medidas contribuirá também para prevenir a exclusão social.

- Programas de transformação ou erradicação das habitações que não respeitam as normas mínimas de salubridade (Bélgica, Espanha, França, Portugal, Reino Unido).

Ajuda às pessoas e famílias confrontadas com problemas de recursos, deficiência, saúde ou inserção social.

A componente relativa ao alojamento das políticas de protecção social das pessoas e famílias confrontadas com problemas de falta de recursos, deficiência, saúde ou inserção social constitui a terceira justificação da intervenção estatal neste domínio.

Dos PAN/incl 2003-2005 emerge uma grande prioridade que tende a concentrar as intervenções públicas em matéria de alojamento nos grupos mais desfavorecidos e nas zonas em maior dificuldade.

A esta prioridade, vem juntar-se a apresentação de um conjunto de iniciativas novas:

- Programa de cooperação entre os organismos de habitação social, os serviços sociais e os serviços de cuidados para a integração das pessoas com deficiência, dos idosos, dos imigrantes, dos refugiados, das populações itinerantes, dos ciganos e dos sem-abrigo (Finlândia, Reino Unido).
- Recentragem da política de desenvolvimento urbano nos grupos em maior dificuldades e nas zonas desfavorecidas (Dinamarca).
- Cobertura dos custos adicionais do alojamento das pessoas com deficiência (Áustria, França, Luxemburgo).
- Programa de conselheiros locais para a coordenação das iniciativas sociais locais, apoio ao desenvolvimento de redes entre os habitantes, acções de prevenção social (Dinamarca, Finlândia).
- Desenvolvimento de “organismos de mediação” (agências públicas, associações sem fins lucrativos e cooperativas) que oferecem serviços de informação e intermediação em matéria de arrendamento de habitações acessíveis às pessoas desfavorecidas (Luxemburgo, Bélgica, França).
- Desenvolvimento de habitações com serviços de apoio (assistentes sociais ou profissionais de saúde) para os idosos, as pessoas com deficiência, os sem-abrigo, etc. (França, Dinamarca, Suécia, Alemanha, Países Baixos, Reino Unido).

APOIO SOCIAL E FINANCEIRO AOS CONSUMIDORES DE GÁS E ELECTRICIDADE QUE ENFRENTAM DIFICULDADES DE PAGAMENTO (BÉLGICA)

Quando as pessoas se endividam, quase sempre, entre as suas dívidas, existem as facturas ligadas ao consumo de energia. Trata-se, não obstante, de necessidades vitais a satisfazer. O governo federal tomou a iniciativa de permitir aos centros públicos de ajuda social (CPAS) intensificar esforços no plano preventivo e curativo, adoptando uma lei que visa confiar a missão de orientação e de ajuda social financeira aos CPAS no quadro do fornecimento de energia às pessoas mais pobres (4 de Setembro de 2002).

Esta lei vem dar resposta à necessidade de antecipar as consequências da liberalização dos mercados da electricidade e do gás, por um lado, e satisfazer a procura crescente de auxílio ligada ao problema do sobreendividamento, por outro. Aquando da abertura dos mercados da electricidade e do gás, foi prevista a possibilidade de criar na Bélgica um fundo alimentado por um imposto sobre o transporte da energia, visando financiar total ou parcialmente certas obrigações de serviço público. Foi ainda decidido reunir antecipadamente recursos do sector do gás e da electricidade para os atribuir aos CPAS, a fim de financiar as missões previstas na lei em questão.

Estas missões são compostas por duas vertentes. A primeira visa o enquadramento e o apoio social e financeiro aos consumidores de gás e electricidade que enfrentam dificuldades de pagamento. Neste contexto inserem-se o estabelecimento e a negociação de planos de reembolso e a possibilidade de orientação na gestão quotidiana do orçamento doméstico. A segunda vertente prevê a possibilidade de conceder ajuda financeira para o pagamento das facturas, de forma a que a pessoa em questão possa começar de novo numa base financeira sã, bem como o desenvolvimento para os CPAS de uma política social preventiva em matéria de energia.

5.3. Acesso aos cuidados de saúde

O acesso efectivo de todas as pessoas aos cuidados de saúde necessários é considerado uma prioridade para todos os Estados-Membros.

Parecem, no entanto, subsistir na maioria dos países alguns obstáculos ao acesso à saúde que têm uma incidência bastante mais forte nas populações mais desfavorecidas:

- listas de espera;
- custo demasiado elevado dos cuidados e dos tratamentos a cargo dos doentes com recursos modestos;
- dificuldades administrativas, culturais ou geográficas no acesso aos cuidados.
- insuficiências em matéria de rastreio, vacinação e sensibilização;

Por outro lado, planos de contenção dos custos dos cuidados médicos a cargo da protecção social fazem recear uma deterioração futura do acesso aos cuidados para as pessoas com rendimentos modestos, a menos que esse acesso seja garantido pelos Estados-Membros. Estas medidas de contenção de custos, ainda que anunciadas em vários Estados-Membros, não são objecto dos PAN Inclusão 2003-2005.

Por último, os estudos citados por vários Estados-Membros nos respectivos PAN/incl dão conta de uma elevada incidência de problemas nos grupos sociais mais desfavorecidos, designadamente perturbações mentais, tabagismo, alcoolismo e toxicodependência, afecções respiratórias, obesidade, sequelas de acidentes, bebés prematuros ou subalimentados, mortalidade infantil (França, Bélgica, Alemanha, Irlanda, Portugal).

Ainda que alguns Estados-Membros (Bélgica, Dinamarca, França, Países Baixos) optem por uma estratégia global para reduzir as desigualdades socioeconómicas no domínio da saúde, outros preferem concentrar-se em certos problemas específicos.

As acções apresentadas nos PAN/incl 2003-2005 dividem-se em três grandes categorias.

Tornar os serviços de saúde mais comportáveis em termos de preços e mais acessíveis

O acesso aos serviços de saúde e aos tratamentos médicos ou intervenções cirúrgicas pode encontrar obstáculos financeiros, institucionais, administrativos, culturais e geográficos.

Estes obstáculos traduzem-se por um atraso no acesso aos cuidados para as populações desfavorecidas, o que constitui por vezes um factor agravado de deterioração do seu estado de saúde e gera custos sociais e económicos mais elevados.

Quatro Estados-Membros parecem estar determinados na sua acção, fixando metas e prazos para a redução das listas de espera para consultas médicas de generalistas e especialistas, bem como para a realização de tratamentos médicos e intervenções cirúrgicas (Finlândia, Irlanda, Portugal, Países Baixos, Suécia).

Dois outros (França, Bélgica) previram intensificar a supressão ou a diminuição dos obstáculos financeiros ao acesso aos cuidados e tratamentos de saúde graças às seguintes medidas:

- Extensão do limite anual de despesas a cargo da família e direito garantido a cuidados de saúde para os residentes ilegais (Bélgica).
- Contribuição fixa para o seguro de doença complementar das pessoas cujos recursos não excedem mais de 10% do limite da cobertura médica universal, que permite o reembolso a 100% dos cuidados e tratamentos dos pensionistas com rendimentos modestos (França).

Por outro lado, alguns Estados-Membros previram reforçar o acesso aos respectivos serviços de saúde, designadamente para as populações desfavorecidas. Entre as novas medidas apresentadas, contam-se as seguintes:

- Criação de gabinetes constituídos por equipas médico-sociais nos hospitais para receber e assistir doentes sem recursos; formação do pessoal de cuidados, administrativo e assistentes sociais em questões associadas à precariedade e exclusão social; organização da continuidade dos cuidados a pessoas em situações precárias (França).

- Equipas móveis de cuidados, incluindo psiquiatras, para as pessoas que vivem na rua, em parceria com as ONG (Dinamarca).
- Melhoria da disponibilidade dos cuidados de primeira linha (rede de cuidados primários de saúde), designadamente nas zonas rurais ou nas zonas urbanas desfavorecidas ou destinados a públicos específicos como os sem-abrigo ou os migrantes (Áustria, Grécia, Portugal, Bélgica).
- Melhoria dos serviços de urgência (Portugal, França).

Adaptar os serviços às necessidades das populações mais desfavorecidas

A adaptação da organização dos cuidados às necessidades prioritárias das populações mais desfavorecidas é a segunda grande prioridade das políticas que têm por objectivo o acesso de todos aos cuidados necessários à sua saúde, incluindo no caso de dependência.

Algumas destas necessidades são particularmente evidenciadas e são objecto de reforço dos dispositivos existentes relativos a:

- cuidados médicos a crianças e adolescentes (Alemanha);
- deficiências, dependência dos idosos (Grécia, Itália, Espanha, Países Baixos e Suécia);
- perturbações psíquicas (Espanha, França, Grécia, Países Baixos, Suécia, Reino Unido);
- tratamento do alcoolismo e da toxicod dependência (Dinamarca, Suécia, Alemanha).

Desenvolver o rastreio, a prevenção das doenças, a sensibilização e a educação para a saúde para todos, com atenção especial às pessoas e grupos mais pobres

Alguns Estados-Membros apresentam estratégias exaustivas a este respeito:

- A França prevê a renovação dos seus planos regionais de acesso à prevenção e aos cuidados, mobilizando os profissionais da saúde, as ONG e as instituições e gerando acções múltiplas, tais como: medida dos riscos infecciosos, prevenção das toxicod dependências, luta contra o saturnismo, consideração acrescida dos problemas de saúde mental dos jovens em dificuldade. Prevê igualmente prosseguir o programa intitulado “*ateliers santé ville*”, permitindo a identificação nos bairros em dificuldade de necessidades específicas juntamente com a população e os profissionais, bem como o reforço da coordenação.
- A Bélgica e a Espanha comprometem-se a desenvolver estratégias intersectoriais de prevenção e educação para a saúde dirigidas a grupos de risco.

Vários Estados-Membros dão relevo às acções que incidem na saúde das crianças e das mulheres grávidas, com as seguintes medidas fortemente centradas nos grupos sociais desfavorecidos:

- Medidas para reduzir a incidência do número de bebés que nascem com pouco peso nos grupos socioeconómicos mais desfavorecidos, através de acções de educação sanitária durante a gravidez (alimentação, álcool, tabaco) e do incentivo às visitas médicas pré-natais (Irlanda).
- Incentivo financeiro às visitas médicas regulares para as crianças e suas mães (Áustria, França).
- Desenvolvimento da medicina escolar preventiva: rastreio, vacinação, detecção de perturbações psíquicas ou de linguagem (França, Áustria, Países Baixos).
- Programa de educação sexual na escola, visando reduzir a taxa de gravidez das adolescentes, importante factor de risco da pobreza (Dinamarca).

Os Países Baixos são o único país a apresentar uma estratégia para aumentar a esperança de vida das pessoas com baixo nível socioeconómico (de 53 para 56 anos até 2020). Determina também um objectivo de redução a metade das licenças por doença dos trabalhadores por conta de outrem, através do desenvolvimento da medicina no trabalho e das licenças a tempo parcial, bem como da adaptação da carga de trabalho aquando do regresso à actividade.

PROGRAMAS REGIONAIS DE ACESSO À PREVENÇÃO E AOS CUIDADOS (FRANÇA)

Estes programas (PRAPS) têm por vocação contribuir para a redução das desigualdades no acesso aos cuidados e à prevenção das populações em situação precária, conferindo uma dinâmica regional à questão. Conseguiram igualmente mobilizar, em todas as regiões, profissionais, instituições e ONG. Este processo gerou mais de 1500 acções em domínios extremamente diversos: saúde mental dos jovens em dificuldades, sofrimento físico das pessoas em situações precárias, prevenção das toxicodependências, medida/ redução dos riscos infecciosos, luta contra as condições insalubres de habitação ou o saturnismo, acolhimento e acesso ao alojamento das raparigas e mulheres vítimas de violência, etc. No quadro deste programas, mais de 370 hospitais públicos foram dotados de centros de acesso aos cuidados de saúde (PASS) destinados às pessoas pobres: células medico-sociais com o objectivo de favorecer o acesso aos cuidados, à prevenção e ao rastreio dessas pessoas, dar resposta aos seus problemas e acompanhá-las nas diligências necessárias para lhes serem reconhecidos os seus direitos à protecção social. O papel destes PASS consiste em mobilizar todas as possibilidades de acolhimento e de cuidados de primeira necessidade, a montante e a jusante; promover locais de cuidados adaptados e possivelmente móveis para as pessoas mais marginalizadas; sensibilizar e formar o pessoal médico, administrativo e assistentes sociais para as questões associadas à precariedade; procurar modalidades de acolhimento e cuidados adaptadas às pessoas que seguem um tratamento rigoroso após a saída do hospital. Vinte PASS foram dotados de software de acompanhamento médico, social e administrativo para reunir dados epidemiológicos a nível local.

5.4. Acesso à educação

Todos os PAN dedicam muita atenção ao acesso à educação enquanto direito fundamental e instrumento que previne a exclusão social, reduz os riscos e apoia a reinserção na sociedade civil e no local de trabalho. Reconhece-se também cada vez mais que a educação formal, em todas as suas formas, não acontece num determinado

momento da vida de uma pessoa, tendo sim de ser vista no contexto da **aprendizagem ao longo da vida**, onde se incluem igualmente todas as oportunidades de aprendizagem não formal e informal. Estas variam da aprendizagem numa fase precoce da vida de uma criança (educação competente em casa e cuidados e serviços de aprendizagem públicos), ao ensino pré-escolar, ensino superior, formação profissional inicial e formação de adultos geral, cívica e profissional. Todas estas dimensões são importantes. Contudo, a conclusão bem sucedida da educação inicial e básica é fundamental para proporcionar uma saída às pessoas com antecedentes de desvantagem, possibilitando-lhes quebrar a dimensão hereditária e intergeracional da exclusão social. Conferir especial atenção à educação na primeira infância e ao apoio aos pais através de assistência direccionada e pluriprofissional, envolvendo a aquisição de competências relacionadas com a família, pode revelar-se particularmente importante para quebrar o ciclo de pobreza intergeracional e ajudar as crianças com necessidades especiais a aproximarem-se do nível das outras crianças antes do início da escolaridade obrigatória. A aprendizagem ao longo da vida proporciona segundas oportunidades para todos os grupos etários, em especial os que abandonam o ensino precocemente.

Pese embora a extensa cobertura do ensino, a sua importância fundamental no combate à exclusão social não é plenamente apreendida, nem tão pouco se tem o sentido de uma abordagem estratégica global da questão da aprendizagem ao longo da vida e da exclusão social. Isto deve-se em parte à estrutura dos PAN, que faz com que muitas das medidas relevantes para o ensino ao longo da vida no seu sentido mais lato estejam disseminadas por diferentes secções. Nota-se igualmente uma tendência em alguns PAN para, em primeiro lugar, considerar a educação através da perspectiva de acesso ao mercado de trabalho e não reconhecer suficientemente a sua importância para a inclusão na sociedade civil, em especial no contexto da emergência da sociedade do conhecimento e da cidadania activa. De um modo geral, as interligações entre os progressos na aprendizagem e outras dimensões que afectam a vida das pessoas como a saúde, o ambiente, as circunstâncias da família e da comunidade não estão bem representadas. Nem os PAN reflectem adequadamente a tónica que os Estados-Membros deram à inclusão através de oportunidades de participação activa dos jovens a todos os níveis da sociedade e de estruturas abertas e participativas de aprendizagem ao longo da vida, as quais eram uma característica dos relatórios de 2002 sobre o acompanhamento do Livro Branco sobre a Juventude. Existe agora um importante conjunto de boas práticas nos Estados-Membros decorrentes do apoio de programas comunitários como o *Socrates*, *Leonardo* e *Juventude*. Estas boas práticas evidenciam o potencial contributo da educação e da aprendizagem ao longo da vida para combater a exclusão social. São, porém, pouco frequentemente mencionadas nos PAN.

Apesar das reservas anteriormente colocadas, é possível, graças às várias acções e abordagens indicadas pelos Estados-Membros, e com base na experiência de programas como o *Socrates*, começar a identificar um enquadramento para assegurar que as oportunidades de educação e formação ao longo da vida contribuem plenamente para construir uma sociedade do conhecimento socialmente inclusiva na Europa. Para uma abordagem global, assumem importância os seguintes elementos:

- disponibilizar a todos, sem discriminação de idade, sexo, deficiência ou antecedentes culturais, religiosos, regionais ou nacionais, todas as fases do processo de educação e formação;
- incentivar a participação do formando e fomentar os seus direitos em todas as fases do processo de aprendizagem;
- integrar a dimensão da inclusão social na aprendizagem ao longo da vida;
- garantir que todos têm acesso a competências de literacia e a novas competências de base na sociedade do conhecimento;
- alargar a rede de serviços especializados de orientação e consultoria, designadamente para apoiar as pessoas na transição de um nível educativo para outro; e
- criar um ambiente aberto de aprendizagem na sociedade e no trabalho.

Um conjunto de temas é recorrente nos PAN Inclusão.

Reforçar a intervenção precoce: é amplo o reconhecimento da importância crítica da aprendizagem nos primeiros anos. No entanto, apenas alguns países apresentam uma política sistemática da provisão de cuidados e aprendizagem a crianças em idade pré-escolar, enquanto outros tendem a encarar esta questão apenas como um apoio às mães trabalhadoras ou às famílias e não como uma oportunidade de aprendizagem para todos, em especial as crianças com origens desfavorecidas. É necessário garantir a criação de um sistema de rastreio em todos os países para identificar (potenciais) dificuldades de aprendizagem, por forma a prevenir problemas e assegurar uma intervenção precoce na primeira infância. Uma abordagem deste tipo requer uma cooperação permanente e estruturada entre os sectores da saúde, educação e sociais.

No seu PAN, a Dinamarca sublinha a necessidade de iniciar cedo a aprendizagem como forma de quebrar o negativo legado social. O reforço de aptidões básicas como a comunicação acompanhada da aprendizagem de línguas numa fase precoce e as competências numéricas, sociais, culturais e cívicas começam nos primeiros anos de infância. Deste modo, são realçados os esforços coordenados nos jardins de infância. O Reino Unido salienta a importância das iniciativas locais integradas nos primeiros anos de aprendizagem através do programa *Surestart*. A Suécia alargou a provisão da educação pré-escolar, pelo que mais crianças provenientes de famílias sem emprego e imigrantes têm acesso aos jardins de infância. A Alemanha concentra-se em expandir o sector que acolhe o grupo etário 0-3 e melhorar a qualidade dos cuidados e da educação ministrados às crianças. A Irlanda dá relevo ao programa *Early Start*.

ASSOCIAR CRECHES AO ENSINO PRIMÁRIO (PAÍSES BAIXOS)

Em 2001, a municipalidade de Hertogenbosch promoveu a instalação de estruturas de acolhimento pré-escolar em cinco estabelecimentos de ensino. Praticamente todos os estabelecimentos de ensino (cerca de 93%) participaram neste processo através da Associação *Stichting Peuterspeelzaalwerk 's-Hertogenbosch*. O objectivo da colaboração administrativa entre estruturas pré-escolares e de ensino básico reside em conseguir estabelecer um percurso contínuo para as crianças dos 0 aos 12 anos, integrado nas estruturas (de ensino) existentes.

Para tal, nos próximos anos, a municipalidade de 's-Hertogenbosch acomodará fisicamente todas as creches no ensino primário. Até Maio de 2003, esta meta estava já concretizada a 70%. No quadro das regulamentações que regem os programas do ensino pré-escolar (*vve*), foram também formados aglomerados cooperativos em torno da aplicação desses programas entre as creches e as escolas do ensino primário. Estes aglomerados situam-se em zonas desfavorecidas em virtude de as regulamentações *vve* se destinarem a crianças deste grupo-alvo entre os 2 e os 5 anos de idade (i.e. creches e dois primeiros anos de pré-escolar). O objectivo mais importante das regulamentações é uma abordagem atempada das desvantagens ou dos atrasos de aprendizagem de que enfermam as crianças nacionais e de minorias étnicas, para prevenir desvantagens (linguísticas) no grupo 3 do ensino primário.

Prevenir as desvantagens educativas no sistema escolar: trabalhar para assegurar a igualdade de oportunidades para todos no sistema de ensino é um tema recorrente, embora as abordagens apresentadas tendam a variar entre realçar a melhoria do carácter universal e inclusivo da provisão existente (Finlândia, França, Suécia) e direccionar essa provisão mais especificamente para grupos particulares, tais como crianças imigrantes e crianças e jovens com dificuldades (Áustria, Alemanha, Dinamarca, Grécia, Espanha, Itália). Foram identificadas várias abordagens:

- dar atenção particular à transição entre diferentes fases de escolarização, nomeadamente entre o jardim de infância e a escola primária (França) e da escola para o ensino superior (Finlândia);
- acompanhar mais de perto os alunos (Dinamarca) e desenvolver programas de acção mais personalizados para dar resposta às necessidades individuais dos alunos que enfrentam dificuldades (Espanha, Suécia) e proporcionar apoio individual aos alunos em risco de abandonar o ensino (Irlanda);
- reforçar os esforços para prevenir a iliteracia entre as crianças (Áustria, Espanha, França, Irlanda, Suécia, Reino Unido). A França, por exemplo, propõe turmas mais pequenas no primeiro ano em estabelecimentos desfavorecidos para dominar a leitura, a escrita e as TIC, bem como testar precocemente e tratar problemas como a dislexia; a formação em leitura deverá prosseguir-se até aos alunos alcançarem o nível secundário, se necessário. Os Países Baixos referem o direccionamento de recursos adicionais para as escolas destinadas a alunos com problemas de aprendizagem, sobretudo de línguas. A Irlanda está a desenvolver uma abordagem proactiva para prevenir dificuldades de literacia. A Suécia, para melhorar a concretização de

objectivos no ensino secundário de nível superior, reforça o direito dos alunos a apoios na escola e afecta fundos para desenvolver as competências básicas de leitura, escrita e matemática;

- reforçar os serviços de apoio a alunos com dificuldades (Finlândia, França, Irlanda) e as estruturas de orientação e consultoria educativas (Dinamarca, Finlândia, França, Irlanda);
- melhorar os apoios escolares através do desenvolvimento de medidas de assistência no trabalho de casa (Dinamarca), criando oportunidades extra-escolares (Reino Unido) e centros de estudos em horário pós-lectivo;
- desenvolver a formação de professores em inclusão social (Dinamarca, Grécia, Portugal) e reforçar os laços entre as escolas e os pais e a participação destes últimos (Dinamarca, Espanha, Itália, Irlanda);
- ultrapassar as barreiras à plena participação nas escolas decorrentes dos custos associados, incluindo a compra de equipamento e a participação em actividades externas (Bélgica, Espanha, Países Baixos, Reino Unido);
- desenvolver abordagens integradas das desvantagens educativas a nível local, nomeadamente através de áreas de acção educativa (Reino Unido) ou da melhoria das escolas em zonas segregadas (Suécia).

Do vasto conjunto de medidas destacado pelos Estados-Membros, resulta evidente que o papel das escolas está a mudar e que estas cada vez mais assumem uma missão mais ampla de apoio. Estão a tornar-se comunidades de aprendizagem, abertas a um amplo leque de outros tipos de apoio. Isto pressupõe a participação de todos os parceiros necessários no seu trabalho e o desenvolvimento de uma visão inclusiva da escola. As diferentes medidas salientam também a necessidade de uma coordenação reforçada entre os diferentes níveis de administração. Desde modo, são necessários sistemas de programação coerentes para fixar objectivos, acompanhar a aplicação e avaliar os progressos, em particular no que se refere ao abandono escolar precoce, um problema que envolve vários sectores.

Solucionar o problema do abandono escolar precoce: vários Estados-Membros dão especial atenção aos jovens que abandonam o ensino precocemente. Grande parte da ênfase recai sobre a prevenção do problema através do tipo de medidas anteriormente referidas, designadamente a melhoria da dimensão social e intercultural da gestão e dos procedimentos escolares, de um acompanhamento individual aperfeiçoado e de apoio aos que estão em risco de abandono. Neste contexto, são realçadas a promoção de laços mais estreitos entre o ensino geral e a educação associada a um emprego (França) e, para os que não podem voltar a ser inseridos no sistema de ensino regular, o reforço das ligações entre os programas de aprendizagem e de trabalho (Países Baixos). No caso dos Países Baixos, a necessidade de uma abordagem global e da mobilização de diversos organismos é tão importante como o desenvolvimento de respostas integradas na Bélgica. A Irlanda, através de um programa de conclusão do ensino, tem directamente como alvo

os jovens em risco de abandonar o sistema escolar e, neste âmbito, discrimina positivamente as crianças e os jovens em risco de o fazerem precocemente.

Alargar o acesso a acções de educação para os adultos, aumentando a sua literacia e competências básicas: a importância do ensino dos adultos como forma de proporcionar uma segunda oportunidade aos que abandonaram a escola é um tema recorrente (Dinamarca, Irlanda). São várias vezes referidas as necessidades de grupos específicos como as pessoas deficientes, os imigrantes e as mulheres. A Suécia, por exemplo, menciona o alargamento do ensino de adultos (incluindo assistência, aconselhamento e planos de estudo individuais) a imigrantes. Em vários PAN se refere a necessidade de intensificar o combate à iliteracia dos adultos (Bélgica, Alemanha, Dinamarca, França, Países Baixos e Reino Unido). As estimativas sobre o grau de iliteracia dos adultos variam grandemente, dando a impressão de que a Europa necessita de uma grande campanha de alfabetização de adultos. Neste contexto, é urgente estudar metodologias de avaliação para adultos com dificuldades de literacia e numeracia. Em vários PAN, é dada atenção particular a abordagens integradas a nível regional e local (Alemanha, França) e à aprendizagem de línguas por parte dos imigrantes (Dinamarca, França, Países Baixos, Suécia). A Grécia considera unicamente a oportunidade de colmatar as deficiências educativas através da oferta de oportunidades de literacia e aprendizagem ao longo da vida para os recrutados enquanto parte de uma política social mais vasta. Contudo, ainda que a literacia e a numeracia sejam regularmente mencionadas, o acesso a competências relevantes para a sociedade do conhecimento (TIC, competências interpessoais, cívicas e de aprendizagem) raramente é assegurado de forma sistemática a nível local, regional ou nacional. É particularmente o caso das pessoas que já não integram a força de trabalho activa. Em consequência, é necessário garantir que os sistemas de educação para adultos proporcionam um largo espectro de acções de educação e formação que deverão responder às necessidades individuais dos aprendentes, as quais estão frequentemente relacionadas com competências de vida.

A Finlândia sublinha a importância de reforçar ainda mais as oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para as pessoas mais velhas. No entanto, pese embora o envelhecimento das populações, a maioria dos PAN não dá muito relevo à questão de facilitar o acesso das pessoas mais velhas a oportunidades de aprendizagem, ainda que haja agora um conjunto cada vez mais importante de boas práticas nos Estados-Membros em matéria de oportunidades intergeracionais de aprendizagem ao longo da vida que poderiam ser aproveitadas.

A impressão dominante é que as oportunidades de aprendizagem de que os PAN dão conta, se centram principalmente no apoio da transição para o emprego. Dado que a maioria da população excluída não tem emprego, as oportunidades de aprendizagem ao longo da vida deveriam ser também abertas a competências de vida, sobrevivência, cidadania activa e sociais. Tornar a sociedade do conhecimento aberta à participação de todos aqueles que não exercem uma actividade remunerada e são, por conseguinte, considerados “inactivos” no mercado de trabalho é uma questão que é muito menos abordada e afecta especialmente as mulheres.

É notório que na maioria dos PAN pouco se refere o **acesso ao ensino superior**, ainda que as políticas de aprendizagem ao longo da vida na Europa se destinem a abrir o ensino superior aos aprendentes não tradicionais e a aumentar a representação nas universidades de pessoas oriundas de minorias étnicas e culturais. No entanto, a Suécia fixa como uma das suas metas fundamentais a melhoria do acesso de homens e mulheres, independentemente da sua origem étnica, ao ensino superior. O Reino Unido refere um pacote de medidas para dar assistência a famílias monoparentais no ensino superior, financiando os custos dos cuidados adicionais às crianças. A Irlanda descreve em pormenor uma série de programas para aumentar a participação de grupos vulneráveis no ensino superior, tais como o fundo especial para os alunos com deficiência, o fundo de assistência ao aluno e a criação de um gabinete nacional de acesso ao ensino superior.

5.5. Acesso à cultura

As políticas culturais deveriam ser parte essencial de qualquer abordagem global e pluridimensional de solução e prevenção da pobreza e da exclusão social. A participação em actividades culturais constitui um meio fundamental através do qual pessoas e comunidades podem definir e desenvolver as respectivas identidades e comunicar com outros e representar-se junto deles, encetando um intercâmbio simbólico. É, pois, um meio de as pessoas se tornarem agentes activos numa sociedade democrática. Assim sendo, a promoção do acesso e da participação em actividades culturais é um aspecto tão intrinsecamente importante e válido da construção de uma sociedade inclusiva como o fomento da participação nos domínios económico, social e laboral. Um factor crucial da actividade cultural em relação com a política social é que o seu pressuposto é positivo: as pessoas não são definidas como problema mas como bem potencial e real.

Para além do valor intrínseco da cultura, variadíssimas experiências concretas demonstram que a participação em actividades culturais pode ser também determinante para ajudar as pessoas e as comunidades a ultrapassar a exclusão social. O facto de um envolvimento activo em actividades culturais e artísticas poder ser um instrumento fundamental para ajudar pessoas isoladas e marginalizadas a adquirir competências e auto-confiança está hoje bem documentado. Isto cria por vezes novas oportunidades para a sua participação na sociedade e pode ser também uma via importante para apoiar a reconversão e a reinserção no mercado de trabalho dos desempregados de longa duração. Também significativo é o contributo que programas culturais podem dar à regeneração de comunidades e regiões desfavorecidas, contribuindo para um sentimento positivo de identidade comunitária e de capital social e servindo de instigador do crescimento económico e do emprego.

Pese embora o carácter central da cultura para o processo de inclusão social, os PAN Inclusão 2003 evidenciam-se pela ausência de abordagem estratégica do desenvolvimento de políticas culturais inclusivas. A questão do acesso à cultura é mencionada com maior frequência em alguns planos (Dinamarca, França, Grécia, Irlanda, Luxemburgo) do que em 2001. Todavia, vários Estados-Membros continuam a prestar pouca ou nenhuma atenção a esta questão. Quando é referida a problemática do acesso à cultura, a menção limita-se ao aumento do acesso a instituições culturais como museus e bibliotecas, aspecto que, embora importante, é apenas parte das acções que importa

empreender. Não são mencionadas iniciativas interessantes que decorrem nos Estados-Membros, designadamente a formação do pessoal de instituições culturais como museus e bibliotecas enquanto mediadores de aprendizagem, tornando mais disponíveis e atraentes as oportunidades de aprendizagem e chegando junto de visitantes não tradicionais, ou ainda a formação de actores com antecedentes multiculturais para trabalho de teatro com pessoas socialmente excluídas. Do mesmo modo, não são adequadamente referidos nos PAN trabalhos importantes e exaustivos em curso em vários países, em especial no domínio das iniciativas artísticas nas comunidades e na tentativa de chegar a grupos e comunidades marginalizados por parte de instituições culturais como bibliotecas, museus e teatros. Isto pode ser revelador de um insucesso de alguns PAN em dar importância suficiente à articulação de experiências e ao seu aproveitamento nos casos em que já existe cooperação significativa entre agentes económicos, sociais, de emprego e culturais. Em muitos casos, essa lacuna poderá parecer resultado da falta de envolvimento dos ministérios e agências culturais pertinentes na preparação do PAN/incl. Não obstante, pode constituir também prova de uma falta de sensibilização no seio de muitos ministérios e agências culturais para a relevância das questões da inclusão social para o seu trabalho e da ausência de conformidade entre os objectivos sociais e culturais – por outras palavras, um insucesso em integrar as dimensões da pobreza e inclusão social na esfera cultural. De um modo mais geral, poderá também reflectir a falta de uma compreensão verdadeiramente pluridimensional da exclusão social e uma tendência dos PAN para sobrevalorizarem o significado do acesso ao emprego em detrimento de outras dimensões importantes, em vez de as considerarem sinérgicas. A ausência de visibilidade a nível político das múltiplas actividades culturais a nível local em apoio directo da inclusão social é particularmente preocupante num momento de recessão económica. A importância de grande parte destas actividades para contrariarem a exclusão social pode não ser valorizada e poderão deixar de constituir prioridade para apoio financeiro, por exemplo no âmbito dos Fundos Estruturais da UE que muito têm contribuído para esta área.

Nos respectivos PAN/incl, a Dinamarca, a Finlândia, a Grécia, a Irlanda e o Luxemburgo mencionam programas destinados a intensificar o acesso a instalações culturais e a envolver as crianças em actividades culturais. A Dinamarca salienta que um número considerável de instituições culturais como bibliotecas e museus está disponível a preços acessíveis ou mesmo gratuitamente, esperando-se assim que contribuam para prevenir a exclusão social. Para fomentar a participação na vida cultural, o governo procurou apoiar actividades culturais para crianças, através da ligação em rede de importantes instituições como a Agência de Defesa do Património Cultural, a biblioteca nacional, o instituto cinematográfico e a associação *Danish Arts*. A Grécia dá relevo a um programa do Ministério do Trabalho e da Segurança Social para a distribuição de *vouchers* com entradas gratuitas para exposições de teatro, cinemas de verão ao ar livre, concertos e outros eventos artísticos, bem como bilhetes gratuitos para representações no Epidauro e outros teatros antigos. Realça ainda o papel das bibliotecas, em especial nas regiões rurais remotas. A Finlândia também refere a provisão contínua e gratuita de serviços básicos de biblioteca, realçando o seu papel ao fornecer acesso ao conhecimento e à cultura. A Irlanda reconhece que, dado que o acesso geral a instalações artísticas e culturais está a melhorar e que a participação em actividades dessa índole está a aumentar, haverá um impacto positivo nos indivíduos e grupos socialmente desfavorecidos.

A França, a Suécia e o Reino Unido descrevem com maior pormenor iniciativas destinadas a aumentar o acesso à cultura. A Suécia define a sua proposta de agenda para a cultura 2003-2006, comportando uma série de medidas que visam tornar as actividades culturais mais disponíveis. O Reino Unido faz do acesso à cultura um objectivo político específico partilhado pelas administrações descentralizadas. A Escócia, por exemplo, concebeu uma estratégia cultural nacional e definiu uma meta de aumento de 5% do número de grupos subrepresentados, em especial crianças e jovens, que participam em actividades culturais e desportivas até 2006. Na Inglaterra, refere-se um conjunto de iniciativas interessantes, nomeadamente parcerias criativas destinadas a desenvolver o potencial criativo de crianças em zonas desfavorecidas. A França propõe uma série de actividades inovadoras para aumentar a participação em actividades culturais e aumentar a sensibilização junto das pessoas que trabalham no sector cultural e das populações desfavorecidas. Neste contexto, propõe-se igualmente uma rede de combate à exclusão no sector da cultura. Bélgica e Portugal são os países que mais aprofundadamente abordam a questão, salientando a importância central do acesso à cultura para promover a inclusão social. Portugal dá relevo à ligação entre educação e cultura e ao potencial de desenvolvimento pessoal para colmatar desigualdades estruturais na esfera educativa. A Bélgica fornece dados sobre a participação em actividades culturais, realçando os baixos níveis de envolvimento das pessoas em risco de pobreza. O PAN belga descreve igualmente uma série de iniciativas relativas à prevenção do risco de exclusão decorrente da falta de cultura e que promovem iniciativas culturais em prol dos mais vulneráveis. Um projecto digno de nota que procura aumentar o acesso dos mais pobres à cultura através da concessão de *vouchers* culturais é aqui incluído como exemplo de boa prática.

A AGENDA PARA A CULTURA 2003-2006 (SUÉCIA)

O Ministério da Cultura apresentou uma Agenda para a Cultura 2003-2006 no início do ano de 2003. A fim de tornar as actividades culturais disponíveis a um maior número de pessoas, a entrada em vários museus nacionais será no futuro gratuita. Outras características da agenda incluem a continuação de medidas destinadas às crianças, projectos do tipo “pessoas deficientes e cultura” e mais programas regionais. Acresce que a comissão governamental que fixa os preços dos livros acompanhará e avaliará em permanência, até final de 2005, os efeitos da redução do IVA nos livros e jornais de 25% para 6%. Uma das formas de proporcionar o acesso à cultura a mais pessoas consiste em convidar artistas profissionais e indivíduos que trabalham na área da cultura para visitar escolas, locais de trabalho ou ambientes não convencionais. No período 2003-2006, o Ministério da Cultura, em cooperação com profissionais do domínio cultural, organizações de artistas e empregadores, irá explorar novas tarefas para os artistas fora da vida cultural regular.

Uma dimensão do acesso à cultura que assume importância crescente é o papel que pode desempenhar na promoção da inclusão social em sociedades nas quais a crescente imigração induz uma diversidade cultural e étnica acrescida. A promoção da inclusão social e da coesão social não é uma questão de uniformidade. A cultura é um factor precioso de diferença, o que permite a celebração de diferentes culturas numa única sociedade. Do mesmo modo, aumentar o acesso da maioria da comunidade a actividades culturais poderá ajudar a promover uma melhor compreensão e um sentido de pertença, desde que o objectivo não seja a assimilação. A este respeito, o PAN finlandês reconhece a necessidade de direccionar os apoios para a pluralidade cultural em resposta ao crescimento projectado da população imigrante na Finlândia. O grande objectivo político

consiste em prevenir a escalada de conflitos culturais e promover a participação social de grupos étnicos. O governo pretende igualmente elaborar um programa de política de imigração destinado a promover os direitos linguísticos e culturais de crianças de grupos étnicos.

5.6. Acesso à justiça

O problema do acesso a serviços jurídicos e à justiça, em especial para certos grupos vulneráveis, é amplamente reconhecido nos PAN/incl da maioria dos Estados-Membros (Bélgica, Dinamarca, França, Irlanda, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal, Espanha, Suécia e Reino Unido) que apresentam medidas para promover o acesso à justiça.

O tema adquiriu importância acrescida relativamente aos PAN/incl 2001-2003.

Medidas relativas à justiça figuram entre as acções estratégicas no PAN belga e os Países Baixos estabeleceram mesmo uma meta específica referente à instituição de um sistema adequado de assistência às pessoas mais desfavorecidas que procuram vias de reparação judicial, para que também elas possam utilizar os sistemas de assistência e mediação em condições comparáveis às do resto da população.

O PAN/incl dá relevo especial:

- ao reforço e à extensão da assistência jurídica gratuita às pessoas de fracos recursos, designadamente através de uma flexibilização das condições de elegibilidade em termos do nível de rendimentos;
- ao acesso a uma informação de boa qualidade, através de campanhas de divulgação dos serviços já disponíveis, factor reconhecido como fundamental para solucionar os litígios e para aplicar efectivamente as leis;
- à mediação em benefício das populações em situação precária, que é utilizada igualmente para a resolução de conflitos, designadamente os que opõem a administração pública aos cidadãos.

Os grupos identificados nos PAN/incl incluem as minorias étnicas, os imigrantes, os requerentes de asilo, os ex-delinquentes e as pessoas com baixos rendimentos que vivem em casas alugadas. Uma protecção jurídica afigura-se também necessária e é considerada para as vítimas de violência doméstica, as crianças, as pessoas com deficiência, as vítimas de tráfico de seres humanos, os transsexuais, as uniões de facto, as prostitutas.

A **Espanha**, por exemplo, pretende criar um sistema de arbitragem para dar resposta às queixas e reclamações apresentadas por pessoas com deficiência, instaurando medidas de defesa jurídica. Prevê igualmente aprovar uma lei sobre a protecção dos bens das pessoas com deficiência.

Os PAN/incl documentam também outras medidas destinadas a melhorar o acesso ao direito e à justiça, designadamente a melhoria do apoio às vítimas, a formação dos agentes policiais e judiciários, a criação de centros de aconselhamento especializados para os requerentes de asilo, o estabelecimento de uma rede de organismos que facilitam

o acesso à justiça para desenvolver acções destinadas às populações em risco de exclusão social e a simplificação dos procedimentos.

5.7. Acesso ao desporto e a actividades de lazer

Tal como afirma a Declaração de Nice relativamente ao desporto e à sua função social na Europa¹², o acesso a actividades desportivas e recreativas é fundamental para prevenir o isolamento de grupos mais vulneráveis e para reforçar a participação em acções de voluntariado, produzindo assim um impacto positivo em indivíduos, áreas e grupos desfavorecidos. Não obstante, a melhoria do acesso a actividades desportivas e recreativas não é uma característica notória dos PAN Inclusão.

Desporto

Apenas o **Reino Unido** define uma meta específica – para a Escócia – que visa aumentar em 5%, até 2006, o número de grupos subrepresentados, em especial crianças e jovens, que participam em actividades culturais e desportivas.

Nos outros planos, as medidas referidas visam em especial tornar a participação no desporto disponível a preços módicos ou gratuitamente (**Dinamarca, Bélgica, Grécia, França**). Outras acções incluem:

O programa **irlandês** de capital desportivo que financia anualmente organizações voluntárias e comunitárias para que contribuam para a provisão de instalações desportivas e, por conseguinte, para o aumento da participação e a melhoria dos níveis de desempenho. É dada prioridade a candidaturas de organizações situadas em áreas socialmente desfavorecidas.

Na **Bélgica**, região da Flandres, foi organizada uma campanha para apoiar o desporto na região que contou com a participação de 60 municípios, visando especialmente os jovens desfavorecidos no acesso a actividades desportivas. Em 2003, estão a ser desenvolvidos cursos de formação específicos para educadores desportivos.

A **Grécia** promove a participação de pessoas com necessidades especiais em actividades desportivas, destacando o desenvolvimento de programas que envolvem o desporto no trabalho, acampamentos ciganos, áreas com elevada população de gregos repatriados, muçulmanos e comunidades imigrantes, onde as actividades são organizadas em associação com os respectivos grupos de comunidades. Estão a ser envidados esforços acrescidos na organização dos Jogos Paraolímpicos.

Na **Suécia**, o governo lançou um projecto para estudar e divulgar informações sobre a forma como os recursos públicos destinados ao desporto beneficiam pessoas de várias origens étnicas, como as pessoas com deficiência podem aproveitar estes recursos e como estes são distribuídos entre homens e mulheres, rapazes e raparigas.

12 Anexo 4 das Conclusões do Conselho Europeu de Nice.

Actividades de lazer

As iniciativas visam em particular facilitar as viagens de férias para grupos e indivíduos com baixos rendimentos e para as pessoas desfavorecidas e seus filhos (**Bélgica, Luxemburgo**). Entre as medidas que figuram nos planos, contam-se as seguintes:

A **França** irá prosseguir e reforçar programas culturais para pessoas com deficiência. O rótulo “Turismo e Deficiência” visa promover a acessibilidade de sítios turísticos e a aquisição de equipamentos destinados a pessoas com deficiência (meta: atribuição de 500 rótulos em 2003). O rótulo será também reforçado e integrado numa campanha de comunicação a nível nacional e numa exposição itinerante.

Na **Grécia**, uma organização que opera em prol do bem-estar no trabalho é especialista em assegurar o acesso dos respectivos membros a bens culturais e actividades recreativas (*vouchers* de turismo social, excursões, bilhetes de teatro, etc.).

O plano nacional **irlandês** neste domínio proporciona espaços de entretenimento para as crianças em comunidades locais em zonas rurais, em especial as mais desfavorecidas.

O programa **português** “sem fronteiras” garante o acesso a actividades culturais, desportivas e recreativas a crianças e jovens em risco de exclusão. Entre 2003 e 2006, serão publicados 450 livros em Braille, a fim de melhorar o acesso das pessoas com deficiências de visão à Biblioteca Nacional. Portugal aumentará igualmente em 10% o número de participantes deficientes e respectivas famílias em actividades culturais, recreativas e desportivas.

5.8. Acesso aos transportes

Um pequeno número de Estados-Membros chama a atenção nos respectivos PAN 2003 para o importante impacto que as políticas de transportes podem ter, ora enquanto factor de exclusão social, ora facilitando a inclusão social. Contudo, de um modo geral, não se desenvolvem abordagens estratégicas ou coerentes, associando a inclusão social e as políticas de transportes. Este facto reflecte a fragilidade da abordagem pluridimensional adoptada pela maioria dos Estados-Membros e o insucesso em integrar a dimensão da pobreza e da exclusão social nas políticas de transportes. De facto, a maioria dos Estados-membros não dá qualquer importância a esta questão.

Do contributo daqueles Estados-Membros que pretendem efectivamente abordar a problemática do acesso aos transportes (Bélgica, Grécia, França, Finlândia, Reino Unido), é possível compor um cenário de como os factores relacionados com os transportes podem conjugar-se e constituir os principais riscos de exclusão social, mas também de como uma ligação positiva entre transportes e objectivos sociais pode promover a inclusão social. O acesso limitado aos transportes, seja em virtude do seu custo ou da sua disponibilidade, pode contribuir para aumentar a exclusão social:

- limitando a capacidade de os desempregados acederem a empregos e/ou oportunidades de formação;

- restringindo o acesso a serviços fundamentais como a saúde, a aprendizagem ao longo da vida, a cultura, o desporto e as actividades recreativas;
- limitando a possibilidade de alguns grupos, como os idosos, as pessoas com deficiência ou as mulheres com filhos pequenos, acederem a certas estruturas e manterem contactos sociais;
- minando o capital social e enclausurando as pessoas com baixos rendimentos em estilos de vida cada vez mais locais e limitados;
- absorvendo uma parte desproporcionada do rendimento das pessoas com salários baixos ou dependentes de subsídios da assistência social;
- limitando a possibilidade de trabalhar em condições flexíveis e conciliar vida profissional e familiar;
- contendo as oportunidades de os imigrantes e as minorias étnicas que vivem em áreas desfavorecidas integrarem a sociedade.

A falta de boas infra-estruturas de transportes pode igualmente limitar a possibilidade de regeneração económica e social de comunidades desfavorecidas e contribuir para a deterioração permanente de zonas rurais marginais. Muitas vezes, as comunidades pobres suportam uma parte desproporcionada dos custos do tráfego, na medida em que estão situadas nas proximidades de redes estratégicas de transportes que as podem isolar das comunidades vizinhas, conduzindo a níveis mais elevados de poluição atmosférica e sonora e riscos acrescidos de acidentes, em especial envolvendo crianças. Dado que as desigualdades de mobilidade entre as pessoas que têm e não têm carro nos países da EU continuam a acentuar-se, a menos que sejam aplicadas políticas positivas para melhorar o acesso de todos aos transportes, o facto de terem ou não veículo próprio continuará a ser um factor de exclusão social e de assimetrias na sociedade.

As abordagens políticas identificadas nos PAN podem dividir-se em dois grupos: primeiramente, políticas que visam aumentar o acesso de todos e, em segundo lugar, medidas que se dirigem especificamente às vítimas de exclusão social. A Grécia dá relevo ao facto de a melhoria da qualidade dos transportes públicos e a manutenção das tarifas em preços razoáveis beneficiar, principalmente, as pessoas em risco de pobreza, sublinhando a importância vital que assumem as boas ligações de transportes para as comunidades rurais e as insulares, em especial no caso dos grupos vulneráveis. A França, no âmbito da rubrica que visa melhorar o acesso universal a serviços essenciais, salienta a utilização de cartões de solidariedade nos transportes que permitem às pessoas social e economicamente desfavorecidas usar as redes de transportes públicos a preços reduzidos. A França pretende igualmente alargar o programa “viajar com uma deficiência”.

A Irlanda adopta a abordagem mais lata, realçando o seu empenho em conjugar as políticas de transportes com outras políticas governamentais, em especial as de desenvolvimento regional equilibrado e de inclusão social. Para lá de enfatizar um importante investimento na estrutura de transportes para assegurar a sua acessibilidade em áreas urbanas e rurais, dá especial atenção à resolução dos problemas de isolamento e

exclusão de pessoas com baixos rendimentos que vivem em áreas rurais e pretende articular um conjunto de iniciativas na área dos transportes rurais existentes desde 2001 de forma isolada. À semelhança da França, a Irlanda está também empenhada em desenvolver o acesso das pessoas com deficiência. A Bélgica realça a importância de assegurar que a política de transportes contribui para uma melhor ligação entre o domicílio e o local de trabalho, eliminando assim um obstáculo ao exercício de uma actividade. O Reino Unido menciona um relatório recente sobre transportes e exclusão social, elaborado pelo departamento de exclusão social, e tece considerações sobre o facto de os idosos terem mais dificuldades em aceder aos transportes e sobre a gratuitidade dos transportes escolares.

6. PRINCIPAIS ABORDAGENS POLÍTICAS DO OBJECTIVO 2 'PREVENIR OS RISCOS DE EXCLUSÃO'

(a) Explorar plenamente o potencial da sociedade do conhecimento e das novas tecnologias da informação e da comunicação e assegurar que ninguém seja delas excluído, dando, nomeadamente, uma atenção especial às necessidades das pessoas com deficiências.

(b) Criar políticas destinadas a evitar rupturas em condições de existência susceptíveis de conduzir a situações de exclusão, nomeadamente no que se refere aos casos de sobreendividamento, à exclusão escolar ou à perda da habitação.

(c) Desenvolver acções destinadas a preservar a solidariedade familiar sob todas as suas formas.

6.1. Promover a eInclusão

O impacto da sociedade do conhecimento e das tecnologias da informação e comunicação (TIC) na inclusão, a problemática da eInclusão, está na ordem do dia em inúmeros Estados-Membros, à semelhança do que aconteceu nos PAN/incl de 2001.

Também neste caso as situações de partida variam entre os Estados-Membros, uma vez que alguns deles (nomeadamente os países nórdicos e os Países Baixos) registam níveis mais elevados de difusão das TIC (por exemplo, em termos de penetração da Internet, também especificamente nos grupos com baixos rendimentos) e de recurso às possibilidades que estas oferecem para a inclusão social. Contudo, é interessante ter presente que em relação a 2001, a penetração da Internet na UE - medida em número de utilizadores em percentagem da população total¹³ - passou de 34,3% para 43,5%. Esta tendência verificou-se em todas as categorias etárias e grupos socioeconómicos, embora com intensidades diferentes. Assim, o aumento da taxa de acesso foi mais elevado para as mulheres (~ 10,8%) do que para os homens (~ 7,5%), o que indicia uma evolução no sentido da redução do diferencial entre homens e mulheres no contexto da fractura

13 Todos os dados referidos no presente capítulo têm por fonte o inquérito Eurobarómetro 59.2 - Primavera 2003

digital. Acresce que nas categorias dos desempregados e dos trabalhadores por conta própria as taxas de acesso aumentaram proporcionalmente mais (~14%) relativamente às restantes faixas populacionais com outras situações de emprego (~10-12%). Por outro lado, a penetração da Internet junto dos inactivos, em especial mulheres, pensionistas e nas zonas rurais, é ainda insuficiente. A situação é obviamente muito diversificada se atendermos aos dados estatísticos nacionais e sobretudo regionais. Com efeito, há importantes disparidades na repartição “geográfica” do acesso e da utilização das TIC na UE.

O Luxemburgo e o Reino Unido juntaram-se aos países nórdicos e aos Países Baixos, com taxas de acesso acima - ou muito acima - do limiar dos 50%. Segue-se um grupo de países - Itália, Bélgica, Áustria, Alemanha - que se situam na média da UE. A Irlanda, Espanha e França apresentam taxas abaixo da média (~35%), juntamente com Portugal e a Grécia (~21%). Entre 2001 e 2003, a evolução da penetração da Internet no Reino Unido, Luxemburgo, Alemanha, Bélgica e França superou a média europeia (+10-12 %).

Atendendo à complexidade do fenómeno da difusão das TIC junto das populações (nacionais), em grande parte determinado pelo mercado, é difícil correlacionar as tendências e os fenómenos actuais com as medidas políticas nesta área, tais como as que foram implementadas pelos Estados-Membros no período 2001-2003. Todavia, as taxas de acesso à Internet superiores à média registadas junto de certas categorias desfavorecidas (mulheres, desempregados) ou em certos países (Alemanha, Bélgica, Luxemburgo, Reino Unido) correspondem em muitos casos aos objectivos estratégicos que os PAN/incl 2001 tinham fixado e aos esforços concentrados nos programas de eInclusão.

As medidas que incidem no acesso às novas TIC e as oportunidades delas decorrentes estão de novo previstas nos programas dos Estados-Membros para o período 2003-2005. Algumas iniciativas ainda visam a população em geral (políticas de sensibilização e para promover a literacia e o acesso na área informática junto de amplas camadas sociais). Na Finlândia e em França observam-se abordagens inovadoras neste sentido, sendo o acesso às novas tecnologias essencialmente considerado na perspectiva dos conteúdos e dos serviços respectivos, em especial na esfera cultural. Assim, no cerne da política de eInclusão dos planos nacionais destes países está a interacção da literacia digital e tradicional com o combate à exclusão cultural.

Outros países optaram por medidas dirigidas a grupos específicos em riscos de exclusão, designadamente os jovens desfavorecidos (Luxemburgo), as categorias de baixos rendimentos/desempregados/reformados (Bélgica, Irlanda) e as mulheres. Uma interessante tendência que se desenha e que reveste carácter de investimento em capital social reside na disponibilização de equipamento e competências TIC às famílias - uma iniciativa que envolve as escolas, as famílias e as comunidades locais (Bélgica, Dinamarca e Reino Unido). Está também prevista em muitos Estados-Membros a progressiva criação de pontos públicos de acesso nas bibliotecas, centros sociais e cibercafés. Não parece existir uma correlação sistemática entre os níveis de penetração da Internet num dado país e as opções políticas entre medidas de alcance geral e concentração em grupos específicos .

Os PAN/incl de 2003 dão conta de medidas na área das TIC para dinamizar o acesso ao emprego. No entanto os PAN/emprego de 2002 já em parte abordavam esta temática. As TIC são utilizadas enquanto instrumentos de apoio aos serviços de procura de emprego, orientação e formação profissional. A provisão de competências em TIC para a integração socioprofissional de grupos em risco de exclusão está prevista - e de facto concretizada - na maior parte dos países da UE. Acresce que é cada vez mais frequente o recurso a novas formas de aprendizagem abertas e flexíveis apoiadas em TIC (*e-learning*) para a requalificação de trabalhadores, a formação de pessoas com contratos temporários e a educação de adultos.

A integração das TIC nos programas curriculares de todos os graus de ensino e a disponibilização de ligações à Internet em todos os estabelecimentos educativos é um objectivo já concretizado por muitos países e em vias de o ser em muitos outros. Com efeito, o acesso e a literacia digital facultados pelo sistema educativo são considerados pelos Estados-Membros como o instrumento mais importante para integrar as novas gerações na sociedade do conhecimento. Também aqui, a descrição das políticas e medidas em curso ou previstas consta frequentemente dos PAN/emprego de 2002, sendo só parcialmente abrangida pelos PAN/incl 2003.

A provisão de acessos e serviços de TIC às pessoas com deficiência tem merecido especial atenção de quase todos os governos nacionais. As iniciativas europeias nesta área¹⁴ estimularam a adopção das directrizes da Iniciativa para a acessibilidade da Web (WAI) nos sítios Web públicos – vários Estados-Membros desenvolveram legislação que impõe a adopção das directrizes - e a aposta no desenvolvimento de um modelo universal de acessibilidade electrónica na sequência da criação da *European network on Design for all* (EDEAN)¹⁵. A utilização de aplicações de reconhecimento vocal para adaptar os equipamentos de TIC às necessidades de certas categorias de pessoas com deficiência constitui uma abordagem inovadora neste domínio (Dinamarca). As iniciativas para integrar as pessoas com deficiência no mercado de trabalho com o apoio das TIC constituem um bom exemplo a seguir (Áustria), assim como os programas que visam melhorar o acesso dos deficientes aos serviços de saúde e ao ensino. A Suécia confere elevada prioridade à resposta às necessidades das pessoas com deficiência em matéria de telecomunicações e outros serviços, bem como ao desenvolvimento de produtos e serviços que exigem elevada capacidade de transmissão (banda larga).

Com efeito, as oportunidades potenciais da sociedade do conhecimento residem em grande parte na provisão - universal - de conteúdos e de serviços, sendo o acesso um meio e não um fim em si mesmo. Em relação a esta questão, pouco é dito nos PAN/incl 2003-2005 (com algumas excepções). Foram lançadas algumas iniciativas na área dos serviços públicos em linha - portais de serviços sociais, disponibilização de informação administrativa ou assistência jurídica (França, Alemanha, Grécia, Países Baixos). Na Grécia, foi criado um grupo de trabalho sobre eSaúde. Por seu lado, a França está a

14 Em particular no âmbito do Plano de Acção eEuropa 2002, acção “Participação de todos na economia do conhecimento”.

15 No âmbito da EDEAN foi criada em cada Estado-Membro uma rede nacional, sendo que a nível da Europa há já mais de 100 organizações participantes.

elaborar um programa de formação e intercâmbio de boas práticas de eGoverno ao nível local. No Reino Unido e na Irlanda, é dada especial atenção ao acesso às TIC e sua utilização ao nível local. A Grécia aborda a questão da penetração da Internet nas zonas rurais com concessões de empréstimos a jovens agricultores para a compra de computadores e ligação à Internet.

A participação em plano de igualdade das mulheres na sociedade do conhecimento conta-se entre as questões abrangidas nos PAN por iniciativas específicas, designadamente a provisão de educação e formação profissional na área das TIC, apoio a redes e a iniciativas empresariais de mulheres.

Mas trata-se essencialmente de iniciativas e acções isoladas, desligadas de qualquer estratégia de mais vasto alcance. Com efeito, poucos são os PAN/incl que atribuem verdadeiro relevo estratégico à eInclusão (Portugal, Grécia, Espanha e Suécia), a maior parte opta por outras prioridades. Em muitos casos, estão em curso nos Estados-Membros programas e acções específicas que visam determinados grupos-alvo, dos quais os PAN/incl não dão conta. Em alguns casos, apenas é feita referência a outras estratégias nacionais ou documentos. Perde-se assim uma oportunidade de intercâmbio de práticas e respostas políticas.

QUATRO ACÇÕES DE eInclusão (GRÉCIA)

1. As mulheres e a sociedade da informação: O programa operacional “Sociedade da Informação” tem uma estratégia com duas vertentes. Comporta medidas de carácter geral para facilitar a divulgação das tecnologias e da ciência da informação (acções educativas em microempresas) e medidas específicas para as mulheres. Os projectos foram concebidos com uma quota de discriminação positiva a favor das mulheres (70/30), enquanto programas de desenvolvimento de competências em novas profissões.
2. No que se refere à participação das pessoas com deficiência, em 2002 foi criado o grupo de trabalho “Acesso universal e fácil utilização da sociedade da informação”, encarregado de elaborar um enquadramento geral. Acções propostas: criação na zona euro de serviços avançados para pessoas com deficiência, equipamento escolar especial, promoção da igualdade de acesso aos serviços de saúde e desenvolvimento de sistemas de informação sanitária para os idosos e as pessoas com deficiência, desenvolvimento de programas educativos, serviços de telecomunicações para pessoas com deficiência, participação no processo de criação da rede nacional e-accessibility.gr, enquanto parte da EDEAN.
3. Introdução das novas tecnologias na educação: o Ministério da Educação está a coordenar um conjunto de medidas para garantir a integração das potencialidades das TIC nos processos pedagógicos quotidianos. A iniciativa assenta em três eixos: 1) Desenvolvimento de equipamento 2) Desenvolvimento de conteúdos digitais 3) Acções de especialização para professores.
4. Nas zonas rurais serão concedidas subvenções a jovens agricultores destinadas à compra de equipamento informático e ligações Internet.

A França, Grécia, Espanha e Portugal fornecem indicadores de eInclusão para 2003-2005. Em geral, esta área é tratada com mais pormenor do que nos PAN/incl 2001.

Todavia, está-se ainda longe de um sistema de indicadores que permita um acompanhamento eficaz dos progressos no plano nacional.

6.2. Prevenir e combater o sobreendividamento

A prevenção e o tratamento do endividamento excessivo são considerados um elemento essencial da luta contra a exclusão social e a pobreza na maior parte dos PAN/incl. Alguns sublinham que as consequências do sobreendividamento são graves para os indivíduos e para as famílias, na medida em que dificultam a participação na vida económica e social (Alemanha). O sobreendividamento obsta à liberdade de circulação e dificulta a saída de situações de pobreza (Bélgica), ao ponto de engendrar a perda de habitação, fenómeno que frequentemente está na origem do aumento do número dos sem-abrigo (Portugal), forma extrema de exclusão social. Constitui uma barreira considerável à obtenção de um emprego, em razão designadamente do carácter dissuasivo para os empregadores dos procedimentos legais e administrativos de penhora sobre salários de que deverão assumir a responsabilidade (Áustria).

Em alguns Estados-Membros, os anos 90 ficaram marcados por um crescimento sem precedentes do crédito ao consumo, na sequência do processo de liberalização do sistema financeiro, da baixa das taxas de juro e do aumento da publicidade e, em alguns casos, pelo incentivo irresponsável aos consumidores, no sentido de aproveitarem as facilidades de acesso imediato aos bens e serviços (Portugal).

São as seguintes as principais causas citadas para o aumento das situações de sobreendividamento verificado em alguns Estados-Membros, quer em número quer em intensidade: perda ou precariedade do emprego (Finlândia), acontecimentos familiares como as separações e os divórcios (Alemanha), dificuldade para certas famílias com recursos modestos em evitar a acumulação das dívidas (Reino Unido), inconsciência de certos jovens perante os perigos de novas técnicas de consumo através da Internet ou do telemóvel (Bélgica).

Os Estados-Membros recorreram a dois tipos de medidas que implementaram de diversas formas: acções de prevenção centradas na informação, no aconselhamento e na educação; medidas curativas que envolvem regras estritas nas acções de penhora, facilidades de reembolso e anulação de dívidas.

Informação, orientação, educação

- O Luxemburgo e a Bélgica dão conta de campanhas de informação sobre os riscos do endividamento.
- Portugal prevê o alargamento da sua Rede de Educação do Consumidor, com a adesão dos estabelecimentos de ensino e a criação de serviços locais de formação e informação e na Bélgica, a Região da Valéncia vai prosseguir o apoio às 125 “escolas de consumidores”.
- A França lançou medidas para garantir informação mais objectiva e fidedigna ao consumidor, em especial em matéria de publicidade.

- Em 1 de Junho de 2003, a Bélgica completou a central negativa de incidentes de reembolso de crédito com uma central positiva de créditos concedidos, enquanto a França prevê uma reforma neste domínio e um enquadramento do crédito renovável.
- Na Áustria, Alemanha, Bélgica, Finlândia, Irlanda, Portugal e Reino Unido, prevê-se reforçar os serviços competentes em matéria de consultoria, formação e orientação das pessoas endividadas.
- Na Bélgica (Região da Valéncia) está previsto, à semelhança do que existe noutros países da União Europeia (na Irlanda, por exemplo, com os “Credito Unidos”), testar os “Grupos de Poupança Crédito” (*Grampes Pargo Crédito*) que permitem aos respectivos membros enfrentar em conjunto as respectivas necessidades financeiras, partilhando colectivamente os riscos e as responsabilidades.

Tratamento do sobreendividamento

- Na Alemanha, em conformidade com os compromissos assumidos no PAN/incl 2001-2003, vigora desde 2002 uma nova regulamentação das situações de falência civil.
- Medidas mais adaptadas em matéria de acções de penhora (abaixo de um determinado valor os bens não podem ser penhorados, realização dos bens apreendidos, etc.) estão já em vigor na Alemanha, na sequência dos compromissos assumidos no PAN/incl 2001-2003, e a Bélgica anunciou medidas idênticas, bem como uma nova lei sobre a cobrança amigável de dívidas (proibição de qualquer comportamento que ponha em causa a vida, a honra e a dignidade do ser humano).
- Uma organização mais correcta dos fundos de ajuda às pessoas endividadas, designadamente quando são as rendas de casa que estão por pagar, está em curso em França e na Bélgica.
- A falência civil, um procedimento conhecido em França sob a designação de “rétablissement personnel” que permite a anulação das dívidas a pessoas que de boa fé se encontram em situação de incapacidade de reembolsar uma dívida, está a ser objecto de reformulação prática na Alemanha, de uma nova lei em França, de reflexão na Bélgica e na base da reforma em preparação na Finlândia, que incidirá também na reestruturação das dívidas e dos procedimentos de penhora.

SERVIÇO DE ACONSELHAMENTO FINANCEIRO E ORÇAMENTAL (IRLANDA)

O *Money Advice and Budgeting Service* (MABS) é um serviço de aconselhamento financeiro e orçamental à escala nacional gerido com fundos do *Department of Social and Family Affairs*. O serviço é constituído por 52 centros locais dirigidos por funcionários e voluntários. O MABS fornece apoio independente, livre e confidencial a famílias com baixos rendimentos que se encontram endividadas ou em riscos de cair em tal situação. A sua acção concentra-se em medidas práticas de carácter orçamental destinadas a subtrair as pessoas a situações de dependência de credores e a dar-lhes fontes alternativas de crédito a baixo custo através dos seus próprios canais de crédito (Credit Unions). Estes últimos são constituídos por cooperativas geridas e financiadas pelos respectivos sócios, os quais têm geralmente em comum o local de residência ou de trabalho. O MABS tem relações especiais com os Credit Unions que gerem um sistema de “contas especiais” que possibilita aos clientes do MABS o pagamento de dívidas e a constituição de pequenas poupanças. Existe também um fundo de garantia, o *Loan Guarantee Fund*, que intervém em situações de “crise” enquanto alternativa aos prestamistas. O objectivo do serviço consiste em ajudar as pessoas a recuperar o controlo da própria situação financeira e a gerir o seu orçamento no futuro. Apoia-as na preparação de um orçamento familiar e no contacto com os credores, com vista a um reescalonamento do reembolso das dívidas. O conselheiro financeiro ajuda ainda o cliente a maximizar os rendimentos, a estabelecer prioridades relativamente a dívidas e, quando necessário, a contactar com outras agências de apoio. O MABS intervém frequentemente para prevenir acções de penhora sobre a habitação familiar e para evitar cortes no fornecimento de gás e electricidade. Recentemente foi lançado um programa-piloto para a regularização de dívidas (o *Pilot Debt Settlement Programme*), no âmbito de um acordo entre o MABS e a Federação dos Bancos Irlandeses e com o apoio de outros importantes agentes de crédito. Este sistema-piloto prevê uma alternativa extrajudicial para resolver casos de endividamento múltiplo do consumidor que se apresentam aparentemente sem solução ou que de outra forma acabariam nos tribunais. Introduce um conjunto de elementos inovadores, como é o caso da fixação de um período definido para a vigência de um programa de reembolso de dívida previamente acordado, o congelamento ou redução de juros e a prescrição de dívidas residuais quando o programa é concluído com sucesso. A residência principal do devedor fica ao abrigo de qualquer venda forçada ou penhora.

6.3. Prevenir e combater o problema dos “sem-abrigo”

“Sem abrigo”, “sem casa” e “sem domicílio fixo”, segundo as terminologias utilizadas nos Estados-Membros, representam na Europa a expressão mais extrema da exclusão social e da pobreza. As consequências são particularmente graves tanto no plano da saúde como em termos de emprego (encontrar ou manter um posto de trabalho), acesso dos filhos à educação e vida familiar.

O PAN/incl finlandês considera “sem-abrigo” as pessoas sem casa que: dormem na rua ou em abrigos temporários; recorrem a serviços de acolhimento; utilizam várias formas de alojamento institucionais; deixam os estabelecimentos prisionais; vivem temporariamente com amigos ou parentes; constituem famílias separadas que vivem em alojamentos temporários; (mulheres) com filhos a viver em abrigos para mães solteiras; constituem casais sem vínculo matrimonial e estão à espera de um filho sem possuir residência conjunta. Esta definição, que é a mais abrangente, parece ter sido aceite pela

maioria dos organismos que estudam o fenómeno e pelo Observatório Europeu dos Sem-Abrigo.

Os PAN/incl 2003-2005 realçam que a situação de “sem abrigo” pode ter diversas origens: sobreendividamento, uma separação familiar muitas vezes precedida de violência doméstica, desemprego, toxicodependência, alcoolismo, saída da prisão, doença mental.

“Aqueles que vivem na rua já não são somente os marginalizados clássicos, mendigos e vagabundos, sendo visível a emergência de uma nova geração de pessoas sem abrigo, com um peso crescente das mulheres e dos jovens, que engloba doentes mentais, toxicodependentes, alcoólicos, ex-reclusos e outras pessoas que, por qualquer razão, de ordem estrutural ou individual, se encontram em situação de ruptura com as normas e instituições vigentes - quebra de laços sociais, ausência de regras e rotinas, auto-marginalização, diluição de hábitos de trabalho, regressão nas capacidades cognitivas - e sem qualquer tipo de suporte social, psicológico e económico” salienta o PAN/incl de Portugal.

Na falta de conceitos claros e comuns e tendo em conta as dificuldades de contabilizar uma população que escapa aos recenseamentos habituais, é difícil dispor de dados quantificados precisos e comparáveis. Os esforços empreendidos desde 2001 por alguns Estados-Membros (Bélgica, França, Países Baixos, Reino Unido, Áustria e Finlândia) e pelo Eurostat ainda não produziram elementos quantificados harmonizados e, não obstante as recomendações do Conselho Europeu de Laeken, muitos Estados-Membros não apresentam nos respectivos planos nacionais indicadores de terceiro nível neste domínio.

Por conseguinte, as estimativas incidem mais em elementos administrativos (número de pessoas que passam por serviços de apoio aos sem-abrigo) do que sobre dados exaustivos. O afluxo em massa para alguns Estados-Membros de requerentes de asilo ou de imigrantes em situação ilegal, sem alojamento, torna ainda mais difíceis as avaliações.

A situação dos sem-abrigo representa um problema pluridimensional que requer abordagens integradas e globais, com incidência em vários domínios, designadamente a habitação, a saúde (especialmente a saúde mental) o emprego, a formação, a justiça e a protecção social.

Embora todos os Estados-Membros dêem conta de esforços para melhorar o acolhimento de emergência e o alojamento temporário dos sem-abrigo, bem como para atenuar as suas dificuldades quotidianas, com alguns (Alemanha) a insistir na dimensão da prevenção, só quatro países avançaram com estratégias para erradicar completamente o fenómeno (Áustria, Finlândia, Irlanda, Reino Unido) e três estão a prepará-las (França, Bélgica e Portugal).

Estas estratégias destinadas a prevenir e combater o fenómeno dos sem-abrigo assentam numa melhoria dos dispositivos de emergência social, no aumento do número de alojamentos temporários, na criação de equipas pluridisciplinares móveis que vão ao

encontro das pessoas na rua, no trabalho conjunto de autoridades públicas, instituições de cuidados de saúde, estabelecimentos psiquiátricos, centros de abrigo de emergência e organismos de habitação social, assim como na cooperação com as ONG, na garantia por parte dos poderes públicos de capacidade de realojamento e numa intervenção contínua de profissionais e voluntários em apoio à integração e à reinserção social.

ESTRATÉGIA PARA OS SEM-ABRIGO NA ESCÓCIA (REINO UNIDO)

Em 1999, o governo escocês criou a Task Force “Sem-Abrigo” que formulou 59 recomendações. Todas foram aceites, tendo sido dado seguimento às de carácter legislativo. Por força das disposições adoptadas, até 2012 todas as pessoas sem abrigo deverão ter a sua situação resolvida com um alojamento permanente e será dado apoio àqueles que intencionalmente permanecem sem abrigo. Todas as autoridades locais foram instadas a apresentar estratégias para os sem-abrigo que respondam também à necessidade de apoiar os grupos em risco. Em Março de 2003, todas as autoridades locais apresentaram contributos estratégicos, os quais estão agora em fase de análise.

O governo escocês está também a canalizar importantes recursos para fazer face a este problema. Em colaboração com as autoridades locais, está disposto a fazer com que até finais de 2003 mais ninguém durma na rua. A iniciativa em curso neste domínio, *Rough Sleepers Initiative* (RSI), registou já importantes progressos, tendo recebido um financiamento de 36 milhões de libras para cinco anos. Anualmente, as autoridades locais recebem 11 milhões de libras para medidas de apoio ao rendimento provenientes do *Rate Support Grant*, para fazer face a necessidades locais específicas. Para 2002/03 e 2003/04 foram ainda disponibilizados mais 2 milhões de libras. Um elemento essencial deste processo é o programa *Glasgow Hostels Decommissioning*, que prevê o encerramento de todos os grandes albergues de Glasgow e a sua transformação em habitações e serviços de apoio. O programa é financiado pelo conselho municipal, no âmbito da RSI, para além de 47 milhões de libras do Governo para os próximos três anos.

6.4. Preservar a solidariedade familiar

Em toda a Europa assiste-se a um processo de mudança e evolução do núcleo familiar. Por exemplo, as pessoas casam menos e mais tarde, as rupturas são mais frequentes. Em 2001, registaram-se apenas 5 casamentos por cada 1000 habitantes na UE-15 contra quase 8 em 1970. Acresce que a percentagem de divórcios relativamente aos casamentos celebrados em 1960 foi de 15%, enquanto para os casamentos celebrados em 1980, chegou aos 28%. Persiste também a tendência para agregados familiares mais pequenos, com mais pessoas a viver sós, independentemente da faixa etária. Verifica-se ainda um aumento significativo do número de crianças a viver com um só adulto e uma queda do número de casais com filhos. Em 2000, 10% das crianças dos 0 aos 14 anos viviam com um só adulto, contra 6% em 1990. A esmagadora maioria dos agregados monoparentais é constituída por mulheres.

Ao mesmo tempo, as mudanças na sociedade multiplicam-se, colocando a família perante novos e importantes desafios, designadamente períodos mais longos de escolarização, conciliação da vida privada e profissional, desemprego crescente (incluindo para os jovens), apoio a idosos dependentes, participação em cuidados prolongados e custos da habitação. Estas tendências reflectem a natureza transversal e significativa das questões familiares nos Estados-Membros. Evidenciam também que as famílias são chamadas a

responder às solicitações de várias políticas, designadamente nas áreas do emprego, protecção social e saúde, ao mesmo tempo que deixam clara a importância de acompanhar o impacto específico destas políticas na família.

Não obstante a heterogeneidade das situações e das abordagens nos Estados-Membros, verifica-se uma certa convergência nos desafios e nas soluções consideradas. Por exemplo, a maior parte dos Estados-Membros sublinha o facto de que a dimensão da família - em termos do número de filhos e do número de progenitores - condiciona a probabilidade de exclusão social. Em geral, nos Estados-Membros, as famílias monoparentais estão relativamente mais expostas à exclusão social, à semelhança do que acontece com as famílias com três ou mais filhos. Acresce que nos períodos de recessão económica estes grupos conhecem situações de risco acrescido. A questão foi abordada especificamente pelos Países Baixos e o Luxemburgo, que sublinharam a importância de preservar a equidade durante os períodos de crise.

Dado o vasto leque de questões ligadas à família e as preocupações referidas anteriormente, existe, como seria de esperar, um importante conjunto de medidas para fazer face a estas situações, explicitamente no quadro das políticas da família, mas também no contexto mais vasto de outras áreas de intervenção. Quando se debate a política da família, há consenso entre os Estados-Membros quanto ao objectivo, isto é, trata-se de apoiar os pais para que possam sair de uma situação financeiramente desfavorecida e investir no bem-estar dos filhos. A questão é tratada de diversas formas pelos Estados-Membros, através de uma grande variedade de mecanismos instituídos para apoiar a constituição de núcleos familiares. Este conjunto de instrumentos destinados às famílias, tais como o rendimento mínimo garantido, os direitos e subsídios de licença parental, o reforço das disposições em matéria de trabalho flexível e a tempo parcial (em todos os Estados-Membros), as medidas destinadas a certos subgrupos, como o aumento dos subsídios em caso de partos gemelares (Irlanda) ou de nascimentos múltiplos (Áustria) ou pelo primeiro filho (Finlândia) ou ainda a redução das propinas escolares para famílias numerosas (Espanha). Por outro lado, uma vez que o emprego é comumente aceite como um factor de inclusão social e dado que todos os Estados-Membros apostaram no aumento das taxas de emprego das mulheres, os PAN/incl reconhecem a importância para as famílias de uma boa gestão do equilíbrio entre trabalho e vida familiar. Esta questão é tratada sob duas perspectivas: equilíbrio entre constituição de família e trabalho e cuidados às gerações mais velhas.

Quando discutem a problemática da *constituição de família*, todos os Estados-Membros sublinham a importância de tornar possível a combinação do trabalho - ou do estudo - com a parentalidade. Para além do direito à licença parental, um dos factores mais importantes reside, pois, na disponibilidade de estruturas de acolhimento de crianças. Com efeito, uma das metas estabelecidas no Conselho Europeu de Barcelona (2002) instava os Estados-Membros a envidar esforços no sentido de procurar “ (...) garantir, em consonância com os padrões nacionais de disponibilização, a disponibilidade de estruturas de acolhimento, até 2010, para pelo menos 90% das crianças com idades compreendidas entre os 3 anos e a idade da escolaridade obrigatória e pelo menos 33% das crianças com menos de 3 anos”. Os Estados-Membros (em especial os do Mediterrâneo e o Reino Unido) sublinharam que a disponibilidade de estruturas de

acolhimento por si só não é suficiente para trazer mais mães para o mercado de trabalho. Essas estruturas têm de ser acessíveis em termos de preços (sobretudo para as famílias numerosas e para as monoparentais), proporcionar horários compatíveis com a vida profissional e serviços de elevada qualidade.

A questão do custo das estruturas de acolhimento de crianças insere-se no debate mais vasto em torno da problemática de garantir que os pais que trabalham ou estudam não são financeiramente penalizados por o fazerem. Como era de esperar, todos os Estados-Membros dão conta de inúmeras iniciativas financeiras (fiscais e/ou monetárias) centradas nesta importante dimensão. Assim, na Escócia, foi introduzido um subsídio para assistência a filhos destinado às famílias monoparentais (*Lone Parent Childcare Grant*), com uma dotação de 24 milhões de libras (34 milhões de euros) entre 2001 e 2004, para apoiar as famílias monoparentais que pretendem seguir formação ulterior ou superior, ajudando-as a fazer face aos custos e proporcionando oferta de estruturas de acolhimento de crianças. Este subsídio proporciona às famílias monoparentais oportunidades de estudos, melhorando assim as suas perspectivas no mercado de trabalho, e ao mesmo tempo garante às crianças um futuro mais seguro, questão que está patente em todos os PAN/incl. Esta tendência para utilizar os pagamentos de assistência social para fomentar níveis mais elevados de aprendizagem ao longo da vida é coerente com a estratégia de Lisboa e com a ênfase no acesso à sociedade do conhecimento, contrariando as tendências do passado de apoio ao acesso à aprendizagem ao longo da vida centrado na aquisição de competências básicas. Outro exemplo neste contexto pode ser encontrado na Suécia, onde aumentou o número de lugares disponíveis nas estruturas de acolhimento de crianças, com a simultânea introdução de limites máximos nos preços dessas estruturas.

Outro aspecto digno de nota é a introdução de possibilidades de escolha. Assim, por exemplo, na Dinamarca, desde Julho de 2002, as autoridades locais propõem apoio financeiro aos pais na assistência aos filhos durante um determinado período de tempo, em alternativa à colocação das crianças em estruturas de acolhimento. Para os pais que pretendem regressar ao mercado de trabalho após uma interrupção para assistência aos filhos, todos os Estados-Membros dão conta de mecanismos de apoio.

Mas a disponibilização de serviços de qualidade adequados, acessíveis a todos e a preços razoáveis permanece um importante desafio em todos os Estados-Membros. Muitos PAN/incl conferem novo destaque à problemática da melhoria do acesso aos serviços de saúde e de cuidados em especial para os idosos e os doentes mentais. No que se refere aos **cuidados às gerações mais velhas**, verificam-se variações entre os Estados-Membros quanto ao grau de “institucionalização” desses cuidados. Por exemplo, na Grécia, os principais objectivos residem em garantir que os idosos e as pessoas com deficiência possam permanecer no seu ambiente familiar físico e social; preservar a coesão familiar; evitar o recurso aos cuidados institucionais e prevenir situações de exclusão social. Existe, todavia, consenso entre os Estados-Membros quanto à necessidade crescente de um determinado nível de formalização da prestação de cuidados, para apoiar, sem pretender substituir, o papel da família. Para tal, a maioria dos Estados-Membros criou um sistema de licença para prestação de cuidados e/ou um regime de prestações de assistência, que permite o acompanhamento dos idosos na residência familiar, com

medidas com incidência nas contribuições ou nos impostos destinadas a garantir que quem presta cuidados não é discriminado financeiramente. Na Áustria, por exemplo, os trabalhadores que optam por assumir responsabilidades de prestação de cuidados estão protegidos contra o despedimento, sendo as respectivas contribuições de segurança social pagas durante o período em que prestam cuidados. Outro exemplo está na Irlanda, onde foi instituído um regime de licença para pessoas que prestam cuidados, o qual garante o emprego e o pagamento de contribuições de segurança social e de seguro social por um período que pode ir até 65 semanas.

Quebrar a transferência intergeracional de pobreza

O reconhecimento da extensão em que a pobreza e a exclusão social podem passar de uma geração para outra não é uma novidade nos PAN 2003. Todavia, os planos nacionais reconhecem a medida em que as pessoas que crescem em situação de pobreza correm riscos mais elevados de integrar a próxima geração de pobres e de desempregados. Estudam ainda com maior atenção as formas que reveste a transferência intergeracional de pobreza e, em particular, a dimensão específica do fenómeno da pobreza infantil que tem de ser combatido para interromper este ciclo.

A necessidade de quebrar a transferência intergeracional da pobreza é discutida na maior parte dos planos nacionais, com os Estados-Membros a apresentar novas políticas - ou a reforçar as já existentes - para atacar este problema. As políticas em questão assumem diferentes contornos consoante o Estado-Membro. Por exemplo, a Áustria, a Dinamarca, a Finlândia, a Espanha e o Reino Unido discutem a necessidade de localizar as crianças em risco de pobreza numa idade precoce e agir de forma adequada. No Reino Unido estão a ser criados Centros de Infância nas zonas desfavorecidas, enquanto na Suécia foi instituído um grupo de trabalho especificamente incumbido de analisar a situação dos jovens, em particular nos agregados familiares mais vulneráveis, com o objectivo de quebrar a transferência intergeracional da pobreza.

**PROJECTO DE APOIO FINANCEIRO E HABITACIONAL A FAMÍLIAS EM DIFICULDADE
(COMUNIDADE DE CIGNO, VALLE BIFERNO, ITÁLIA)**

O projecto visa apoiar famílias que, por diversas razões, estão em risco de exclusão social e têm dificuldade em gerir correctamente as relações entre pais e filhos. Concretamente, o projecto visa os seguintes objectivos prioritários:

- evitar a retirada dos filhos aos pais e restabelecer relações familiares normais
- melhorar e recuperar os recursos educativos das famílias
- melhorar as aptidões dos pais para gerir os assuntos domésticos e cuidar dos filhos
- criar uma rede de ligações entre a família e a envolvente externa
- promover a oferta de soluções reais para os problemas das famílias
- prevenir problemas psicossociais dos menores através do fomento do desenvolvimento harmonioso e completo das suas personalidades.

A consecução destes objectivos resulta da cooperação com diversos parceiros sociais para construir uma rede de solidariedade social em torno da família. As actividades de apoio à família incluem a resolução dos problemas relacionados com a assistência aos filhos durante os primeiros três meses de vida, as dificuldades de aprendizagem e os momentos mais críticos do quotidiano. Está também previsto apoio económico, consubstanciado num fundo ao qual as famílias podem ter acesso. Esta abordagem foi concebida como alternativa viável aos serviços de terapia familiar.

7. PRINCIPAIS ABORDAGENS POLÍTICAS DO OBJECTIVO 3 ‘ACTUAR EM FAVOR DOS MAIS VULNERÁVEIS’

(a) Favorecer a integração social das mulheres e dos homens susceptíveis de se confrontarem com situações de pobreza persistente, devido, nomeadamente, à sua deficiência ou à sua pertença a um grupo social com dificuldades de inserção especiais, como as que afectam os imigrantes.

(b) Tender para a eliminação das situações de exclusão social que atingem as crianças, e dar-lhes todas as oportunidades de uma boa inserção social.

(c) Desenvolver acções globais a favor dos territórios confrontados com a exclusão.

Estes objectivos poderão ser postos em prática mediante a sua integração no conjunto dos outros objectivos e/ou mediante políticas e acções específicas.

7.1. Favorecer a integração de pessoas em situação de pobreza persistente

Pessoas com deficiência

Principais tendências e desafios

Ainda que todos os Estados-Membros reconheçam nos respectivos planos nacionais que a deficiência constitui um factor determinante da pobreza e da exclusão, importa salientar que apenas alguns fazem uma **referência específica** às pessoas com deficiência no capítulo dedicado aos desafios. As pessoas com deficiência são geralmente incluídas nas categorias desfavorecidas. Em consequência, não é clara a forma como certas medidas destinadas aos grupos vulneráveis se aplicam às pessoas com deficiência. Não obstante, a maior parte dos Estados-Membros incluiu nos respectivos planos um número considerável de políticas e de medidas destinadas às pessoas com deficiência no capítulo 4 (medidas estratégicas), possivelmente com o intuito de reflectir os preparativos do Ano Europeu das Pessoas com Deficiência (2003).

Exemplos de desafios mencionados pelos Estados-Membros nos respectivos planos nacionais de inclusão:

Dados e indicadores

Os PAN/incl dão conta de poucos dados e indicadores nesta área. A maior parte relaciona-se com o emprego e o sector da saúde. A Alemanha inclui também estatísticas provenientes de inquéritos à pobreza, à deficiência e à qualidade de vida. A Grécia apresenta um anexo estatístico baseado num inquérito à deficiência realizado em 2002. Importa ter presente que as definições e os critérios para determinar a deficiência variam consoante o Estado-Membro, em função das respectivas percepções e abordagens desta problemática. Esta situação obsta à recolha de dados comparáveis. Em consequência, é essencial começar a desenvolver indicadores adequados e comparáveis para medir os progressos na erradicação da pobreza e da exclusão social das pessoas com deficiência.

Principais abordagens políticas

- Os Estados-Membros optam geralmente por uma abordagem da deficiência numa perspectiva de direitos civis: de beneficiários passivos de prestações, as pessoas com deficiência vêem agora reconhecidos os seus legítimos anseios por direitos iguais. Em consequência, estão a ser desenvolvidos esforços para definir políticas que consagrem a plena participação das pessoas com deficiência na economia e na sociedade. Isto implica igualdade de oportunidades, *empowerment* e cidadania activa numa sociedade inclusiva.
- Verifica-se uma tendência positiva nos Estados-Membros para a elaboração de políticas de acessibilidade na provisão de bens, serviços e infra-estruturas, para facilitar a inclusão na vida social e económica de todos, incluindo as pessoas com deficiência. Não obstante, subsistem obstáculos, designadamente

relacionados com as barreiras físicas, legais e administrativas, as novas tecnologias e os comportamentos, onde muito há ainda a fazer.

- Para combater a pobreza de muitas pessoas com deficiência, todos os Estados-Membros definiram como prioridade a promoção da sua inclusão social através do emprego. A cooperação com as empresas e a responsabilidade social destas últimas são aspectos que mereceram alguma atenção.
- Só com políticas modernas é possível promover formas de vida independentes para as pessoas com deficiência, no próprio domicílio, sem ter de recorrer às instituições. Regista-se uma tendência generalizada para a promoção por parte dos Estados-Membros da prestação de cuidados prolongados e de assistência no domicílio ou na família. Todavia, um sistema de assistência adequado, que pode ser caro, obriga em muitos casos as famílias a assumirem os custos do apoio que prestam.

Enquadramento jurídico

A Directiva 2000/78/CE do Conselho, de 27 de Novembro de 2000, que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na actividade profissional, constitui um passo fundamental no desenvolvimento de uma política anti-discriminação. Alguns Estados-Membros já adoptaram, ou contam fazê-lo, legislação de transposição desta directiva da UE. Outros foram, ou tencionam ir, mais além, do âmbito do emprego, introduzindo medidas anti-discriminação noutros sectores. A Grécia incluiu um artigo especial relativo à salvaguarda dos direitos das pessoas com deficiência na Constituição revista em 2002.

Os Estados-Membros também aprovaram planos de acção para as pessoas com deficiência e inúmeras medidas específicas de carácter sectorial, com particular destaque para a melhoria das condições de emprego das pessoas com deficiência. A **Suécia** aprovou em 2000 um plano de acção nacional que exorta as agências governamentais a ter em conta a perspectiva da deficiência. **Portugal** tenciona apresentar em 2005 um Plano Nacional de Reabilitação e legislação aplicável às ONG representativas das pessoas com deficiência. A **Espanha** vai aprovar um novo plano de acção para as pessoas com deficiência, destinado, entre outros aspectos, a promover a autonomia de vida para as pessoas com deficiência que vivem em casa com a família.

Alguns Estados-Membros estão a preparar relatórios de síntese sobre a situação das pessoas com deficiência para apoiar as decisões políticas de médio e longo prazo (Áustria, Alemanha, 2004).

Os fundos provenientes do **FSE** e da iniciativa **EQUAL** associados a recursos financeiros nacionais são utilizados pelos Estados-Membros para promover o emprego, a formação e o acesso às novas tecnologias para as pessoas com deficiência. A Áustria canalizou 104 milhões de euros em 2002 para programas de fomento do emprego destinados a pessoas

com deficiência. Em 2003 e 2004 as verbas investidas neste contexto serão aumentadas em 36 milhões de euros.

A integração da dimensão da deficiência

A exclusão das pessoas com deficiência da participação plena na sociedade resulta de vários factores, exigindo intervenções em diferentes áreas políticas.

Ainda que alguns elementos das estratégias nacionais em sede de deficiência (designadamente nos países nórdicos) revelem uma tendência crescente para a integração da dimensão da deficiência nas políticas relevantes, esta questão é pouco visível nos PAN/incl. Na Suécia, o plano nacional de acção para a deficiência, actualmente em curso, assenta numa abordagem de integração dessa dimensão, envolvendo todos os sectores sociais e solicitando em especial as agências governamentais a atender devidamente à perspectiva da deficiência. **Importa, pois, que os Estados-Membros invistam mais nesta área, tal como o recorda a Resolução do Conselho de 15 de Julho de 2003 relativa à promoção do emprego e da integração social das pessoas com deficiência**¹⁶.

A integração da perspectiva da deficiência em todas as áreas relevantes para a formulação de políticas exige que se atenda às necessidades das pessoas com deficiência quando se desenham as políticas de alcance geral. Esta abordagem requer intervenção numa fase precoce, em cooperação com todos os agentes relevantes, incluindo os destinatários das políticas em questão. Em muitos países existem **estruturas especiais** destinadas a assegurar a coerência das acções nacionais. Estas instâncias favorecem geralmente a participação das ONG, mas tendem a focalizar a respectiva acção em medidas de apoio às pessoas com deficiência, faltando-lhes a perspectiva de integração. Na Suécia existe um Comité da Deficiência, presidido pelo Ministério da Infância e da Família (que tutela igualmente a política da deficiência) e que inclui Secretarias de Estado de todos os ministérios competentes em matéria de questões relacionadas com as pessoas com deficiência, bem como representantes de organizações de deficientes. Em Itália foi criado um novo Comité Nacional para a Deficiência.

Síntese dos progressos desde os PAN/incl 2001

Em geral, os Estados-Membros não definiram objectivos precisos e metas em matéria de deficiência. Acresce que as questões ligadas à pobreza e à exclusão social são de tal forma complexas que dois anos não bastam para aferir dos possíveis efeitos das mudanças. Esta a razão pela qual é difícil avaliar com clareza os progressos realizados. Não há dados significativos relativamente às poucas metas anunciadas nos primeiros planos nacionais e aos resultados concretos das políticas. São escassos os indicadores e os dados disponíveis neste âmbito. Em consequência, é necessário definir com maior precisão objectivos e metas, com referência aos quais se poderá proceder a uma avaliação mais sistemática das políticas nacionais.

16 2003/C 175/01, JO C 175 de 24.7.2003.

- O desenvolvimento de políticas e a prestação de serviços para promover a inclusão social das pessoas com deficiência são objecto de atenção crescente na maioria dos Estados-Membros, em especial no que se refere à sua integração na vida profissional. Em termos gerais, os resultados das políticas de emprego são variados.
- A maior parte das políticas activas dos Estados-Membros para combater o desemprego assumiram contornos mais personalizados, para responder às necessidades específicas de cada indivíduo. Alguns países fixaram metas para a participação das pessoas com deficiência mais ou menos graves: na Alemanha, registou-se uma redução de 24% (meta inicial: 25%) do número de pessoas com deficiências graves sem emprego. A Irlanda fixou uma meta para reduzir os níveis de desemprego dos grupos mais vulneráveis, para os aproximar da média nacional até 2007.
- Introdução de legislação inovadora para as pessoas com deficiência em matéria de emprego e rendimento (Luxemburgo).
- Reorientação das políticas de segurança social e protecção social para as pessoas com deficiência em alguns Estados-Membros, a fim de fomentar o emprego de pessoas com deficiência. Bélgica: novo método de cálculo para agregar o rendimento do trabalho a prestações de doença.
- A integração de crianças com deficiência no ensino geral melhorou na maior parte dos Estados-Membros. Na Irlanda, foram reforçados os programas de fomento da presença dos grupos vulneráveis no ensino superior, apoiados pelo Fundo Especial para Estudantes com Deficiência.
- Na maior parte dos Estados-Membros foram desenvolvidas políticas destinadas a promover a autonomia de vida dos portadores de deficiência. Estas políticas incidem nos problemas relacionados com a família e com o direito e a possibilidade real de viver como qualquer outro cidadão. A Áustria desenvolveu serviços para as pessoas com deficiência e melhorou a situação dos que necessitam de cuidados prolongados, com o objectivo de reduzir a sobrecarga sobre os familiares que prestam assistência - geralmente mulheres - dando-lhes novas oportunidades de emprego. As metas relacionadas com serviços às pessoas que necessitam de cuidados prolongados, estabelecidas nos planos dos *Länder* até 2010, foram em parte cumpridas.

Conclusão: Ainda que o emprego seja um factor crítico para a inclusão social das pessoas com deficiência, não deixa de ser verdade que a exclusão social não radica só no desemprego. Importa mencionar que os efeitos da deficiência não foram suficientemente abordados por alguns Estados-Membros em áreas de intervenção essenciais como a educação, a formação, a sociedade da informação, os cuidados, a habitação, os transportes, a cultura e o desporto, etc.

Objectivos e metas

Em consonância com as estratégias definidas nos PAN/incl 2001-2003, todos os Estados-Membros propõem um vasto conjunto de medidas para a inclusão das pessoas com deficiência, essencialmente relacionadas com a empregabilidade. Por vezes, os objectivos são vagos, verificando-se uma certa falta de coerência.

Apenas alguns países definiram metas, geralmente pouco ambiciosas, cf. capítulo 5.

Raramente é feita menção a uma repartição clara dos recursos financeiros para apoiar estas acções. Alguns países fornecem dados sobre as dotações afectadas a algumas medidas na área do emprego, designadamente as que são financiadas pelo FSE e a Iniciativa EQUAL.

CLEARING: ASSISTÊNCIA AOS JOVENS COM NECESSIDADES ESPECIAIS NA TRANSIÇÃO DA ESCOLA PARA A VIDA ACTIVA (ÁUSTRIA)

Para muitos jovens com necessidades especiais, o fim da escolaridade traz consigo o perigo de interrupção do apoio que recebem. Uma vez terminada a escolaridade obrigatória, alguns vão para instituições especiais e um número considerável fica em casa, a cargo da família, sem quaisquer perspectivas de apoio ou emprego. Não existia até aqui uma rede de segurança ou um sistema de apoio para as crianças com deficiência na fase pós-escolar.

Com o *Clearing*, foi desenvolvido um novo serviço que intervém directamente na interface entre a escola e o emprego. Compete a este serviço actuar no último ou penúltimo ano de escolaridade, a fim de definir em conjunto com os interessados as medidas de integração profissional mais adequadas a cada jovem. Principais produtos: definição de um perfil de interesses e aptidões; análises dos pontos fortes e das insuficiências; definição de possíveis necessidades de formação adicional; apresentação e exploração de perspectivas de emprego com base no perfil de interesses e de aptidões; elaboração de um plano de carreira/desenvolvimento. O projecto não pretende colocar os jovens e os pais à margem dos problemas existentes, mas antes proporcionar-lhes o apoio necessário para resolverem os problemas de uma forma tão independente quanto possível, segundo o princípio de “ajudar as pessoas a ajudar-se a si próprias”. Um factor essencial de sucesso reside na inclusão activa de jovens, pais e professores. As necessidades, as possibilidades e os interesses dos jovens estão na base das intervenções dos serviços *Clearing*.

O *Clearing* desempenha também uma importante função de coordenação na repartição de responsabilidades de apoio, a qual nem sempre é muito transparente para os indivíduos que dele necessitam. Entre os principais parceiros neste projecto contam-se as autoridades educativas regionais, os serviços públicos de emprego, professores, pais, estruturas para pessoas com deficiência e o *Bundessozialamt* (serviços de acção social) enquanto entidade gestora. O processo *Clearing* concluiu-se com êxito, com a participação de 1450 jovens em 2002. Dados os bons resultados conseguidos na disponibilização de programas de aprendizagem, contratos de emprego, medidas dos serviços públicos de emprego e possibilidades de prolongamento da vida escolar para muitos jovens com deficiência, as medidas *Clearing* deverão ser alargadas no futuro.

Imigrantes e minorias étnicas (incluindo ciganos e populações itinerantes)

A primeira ronda dos planos de acção nacionais para a inclusão social (PAN/incl) em 2001 demonstrou claramente a necessidade de abordar a questão da integração dos imigrantes de modo mais exaustivo, abrangente e estratégico. Quando se procedeu à revisão dos objectivos comuns para a segunda fase do processo da inclusão social (Conselho Europeu de Copenhaga, Dezembro de 2002), foi reforçada a tónica na situação das minorias étnicas e dos migrantes¹⁷, tendo os Estados-Membros concordado que era necessário “evidenciar claramente o elevado risco de pobreza e de exclusão social enfrentado por alguns homens e mulheres como resultado da imigração”.

À semelhança do que se verificou em planos nacionais anteriores, a maioria dos Estados-Membros continua a classificar as minorias étnicas e os migrantes como grupos particularmente expostos à exclusão social. Na Alemanha, por exemplo, a taxa de desemprego dos imigrantes é duas vezes superior à da população total e a sua propensão a viver em agregados de baixos rendimentos corresponde a mais do dobro. Na Dinamarca, os níveis de actividade, emprego e educação dos imigrantes são mais baixos, em especial em relação aos imigrantes da primeira geração e às mulheres. Em França, a taxa de pobreza dos agregados familiares estrangeiros está significativamente acima da média nacional. Os imigrantes na Finlândia estão quatro vezes mais expostos à pobreza e três vezes mais ao desemprego do que a população total.

A maior parte dos países, todavia, continua a apresentar a problemática dos imigrantes e das minorias étnicas em termos muito gerais, evidenciando a saúde, a habitação e o emprego como áreas em que a situação é preocupante. Em muitos casos, porém, é feita apenas uma breve referência aos migrantes e aos grupos étnicos em risco, com poucas tentativas de analisar a respectiva situação e os factores que conduzem à exclusão e à pobreza. Poucos países procuram identificar tendências, negativas ou positivas, nas condições de vida e de trabalho destes grupos. Lamentavelmente, são poucos os planos nacionais que fornecem dados comprovativos da melhoria da situação das populações migrantes desde a apresentação dos primeiros planos em 2001.

Uma minoria de Estados-Membros (Reino Unido, Suécia, Finlândia, Bélgica, Irlanda e França) estabelece uma ligação directa entre discriminação e questões de coesão social. A Suécia, por exemplo, situa claramente o seu trabalho com os grupos vulneráveis num contexto de direitos humanos/nãodiscriminação, com uma síntese do trabalho do Provedor de Justiça sueco. Poucos países estabelecem a ligação entre combate à discriminação e medidas legislativas. A directiva do Conselho sobre combate à discriminação em razão da origem racial ou étnica¹⁸, cuja transposição para o direito

17 A expressão “minorias étnicas” refere-se geralmente a cidadãos nacionais de origens étnicas diferentes da da maioria da população. Podem também incluir cidadãos de antigas colónias. Pode ainda referir-se a grupos da população imigrante cuja origem étnica difere da da maioria da população.

18 Directiva 2000/43/CE do Conselho, de 29 de Junho de 2000, que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica.

nacional dos Estados-Membros deveria ocorrer em 2003, é referida apenas em alguns planos nacionais, designadamente Suécia, Dinamarca, Itália e Irlanda.

Em muitos casos, a tónica é colocada na necessidade de adaptação dos imigrantes, nomeadamente através de medidas de formação e apoio. Na Áustria e em Itália, por exemplo, é dada prioridade à disponibilização de cursos de línguas para os imigrantes. Acresce que a Áustria apoia financeiramente inúmeros projectos que proporcionam assistência social e jurídica aos grupos-alvo e simultaneamente procuram facilitar a sua integração. Ainda que estas iniciativas sejam importantes, em especial na fase inicial da integração, há uma necessidade contínua de medidas para combater comportamentos, atitudes ou práticas potencialmente discriminatórios por parte da maioria da população, susceptíveis de dificultar o acesso dos imigrantes ao emprego, aos serviços e à formação, independentemente das respectivas aptidões linguísticas. Por outro lado, são poucos os planos que reconhecem explicitamente o contributo dos estrangeiros e dos imigrantes para a prosperidade económica e a diversidade cultural nacional.

SERVIÇO DE MEDIAÇÃO SOCIAL INTERCULTURAL (SEMSI) - CÂMARA MUNICIPAL DE MADRID

O Serviço de Mediação Social Intercultural da Câmara Municipal de Madrid é um serviço público destinado a promover a coexistência intercultural e novas formas de relações sociais assentes na diversidade cultural. O SEMSI facilita o acesso da população imigrante aos recursos públicos, fomenta a sua participação social e coloca a municipalidade em condições de conhecer adequadamente as situações, as necessidades e os problemas desta categoria de pessoas. Foi desenvolvido no âmbito de um acordo celebrado com a Universidade Autónoma de Madrid que destacou recursos humanos para o seu desenvolvimento e coordenação (mediadores sociais). O trabalho técnico é realizado em coordenação com os serviços sociais de cuidados primários da Câmara.

O SEMSI nasce da necessidade de dar resposta aos problemas e aos anseios da população imigrante, não só em termos das dificuldades que conhecem no acesso aos recursos públicos, mas também com o objectivo de melhor conhecer esses problemas e anseios e facilitar a sua integração. Principais objectivos da acção do SEMSI: incentivar a participação da população imigrante na vida da comunidade; informar sobre os recursos sociais disponíveis em termos de apoio social, educativo, sanitário, recursos juvenis, recursos destinados às mulheres, lazer e tempos livres, interacção social; colaborar com os profissionais dos serviços sociais municipais, oferecendo perspectivas interculturais; criar um clima favorável à expressão da diversidade cultural.

O SEMSI colabora designadamente com diferentes ONG que procuram solucionar os problemas (jurídicos, profissionais, habitacionais, etc.) das populações imigrantes quando chegam a Madrid e apoia actividades de promoção da coexistência intercultural.

Falta de dados e indicadores

Conforme foi referido na mais recente edição do Relatório Conjunto sobre o Emprego, a falta de dados sobre os grupos vulneráveis, em especial os migrantes e as minorias étnicas, constitui um grave problema. Existe uma carência de dados gerais e de indicadores comuns para as populações de origem imigrante. São poucos os países

(Reino Unido, Bélgica, Países Baixos, Espanha e França) que apresentaram uma lista de dados ou indicadores com os quais procuram dar uma imagem real da situação e das necessidades destas populações. O Reino Unido apresenta-se com o conjunto mais desenvolvido de estatísticas e indicadores que dão conta, por exemplo, da percentagem dos diferentes grupos étnicos que vivem em agregados familiares com baixos rendimentos, qualificações, etc.

Notam-se contudo alguns progressos. Na Alemanha, por exemplo, um estudo recente sobre pobreza, imigrantes e saúde chamou a atenção para a falta de dados e de investigação nesta área. Para melhorar a situação, o governo federal promoveu a realização de um inquérito nacional à saúde das crianças e dos jovens, através do qual irá desenvolver um modelo de registo das condições de saúde das crianças e dos jovens oriundos de etnias imigrantes. Os primeiros dados deverão estar disponíveis em 2006.

Objectivos e metas

Não obstante o reconhecimento do facto de que os imigrantes estão particularmente expostos a riscos de exclusão social, predomina uma perspectiva integracionista que comporta essencialmente medidas de formação linguística e outra. Poucos países definem objectivos e metas claros e específicos para apoiar os imigrantes. Entre os principais exemplos, contam-se os seguintes:

- Os Países Baixos definem uma meta concreta para aumentar o trabalho remunerado das minorias étnicas de 0,75% ao ano até 2005.
- O plano irlandês inclui um conjunto de metas concretas em relação às populações itinerantes, para reduzir o diferencial na esperança de vida entre estas populações e a população total de pelo menos 10% até 2007 e duplicar até 2006 a presença nos estabelecimentos de ensino superior de estudantes provenientes de grupos desfavorecidos, incluindo itinerantes e refugiados.
- A Grécia fixou uma meta até finais de 2005, para que não haja mais famílias ciganas a viver em tendas ou em alojamentos precários, tendo disponibilizado para tal estruturas pré-fabricadas e casas.
- O plano sueco realça a natureza integrada da sua estratégia, com todas as metas aplicáveis a homens e mulheres independentemente da origem étnica.
- A Dinamarca estabeleceu uma meta geral, para que todas as pessoas de origem étnica não dinamarquesa sejam integradas, a fim de que possam participar no mercado de trabalho e na sociedade ao lado do resto da população.

Em vez de medidas específicas, muitos Estados-Membros procuram chegar aos grupos vulneráveis através das suas actividades de integração, com a tónica na melhoria da empregabilidade, acesso à habitação, oportunidades de aprendizagem ao longo da vida, etc.

Os programas nacionais de integração de imigrantes assentam em três grandes vertentes: ensino da língua, cursos de orientação e introdução, formação profissional. Os programas, de participação obrigatória em alguns países, são de carácter geral ou adaptados às necessidades específicas de cada indivíduo. Ainda que tenham sido evidenciadas algumas medidas específicas, faltam indicadores da repartição dos recursos financeiros para apoiar esta acção.

Medidas com incidência na empregabilidade:

- No Reino Unido, o *National Asylum Support Service* financia as autoridades locais na organização de cursos de línguas e iniciativas de integração profissional para refugiados.
- Na Suécia, as autoridades locais cooperam com o *Integrationsverket* (Serviço Nacional de Integração) na gestão de programas de introdução, formação linguística e apoio aos imigrantes recém-chegados na procura de emprego.
- Na Dinamarca foram criados sistemas de orientação e uma rede de apoio para as mulheres oriundas de minorias étnicas que perderam o contacto com as respectivas famílias na sequência de casamentos forçados. As mulheres em questão recebem apoio prático e orientação para ingresso numa actividade educativa ou de formação profissional ou para procura de emprego. Em 2002, o governo dinamarquês lançou o programa “Espaços urbanos para todos” que envolve cinco projectos de quatro anos com incidência na integração de novos refugiados e imigrantes em programas de habitação.
- O Governo Federal Belga deu o seu apoio aos “Planos de Diversidade” em empresas e em certos departamentos da função pública.
- Na Alemanha, no *Land* da Renânia do Norte-Vestefália, foi lançada em Junho de 2002 uma campanha de informação “Imigrantes: uma oportunidade para as empresas e a administração”, com o objectivo de melhorar a situação dos jovens de famílias imigrantes, dando-lhes perspectivas de formação e de trabalho. Em Berlim, foi lançado um segundo projecto “Berlim - Cidade da Diversidade” com o objectivo de introduzir nas escolas e serviços de saúde a aquisição de competências em matéria de diversidade e não discriminação.
- Na Grécia, está previsto um programa operacional para os imigrantes com orçamento de 260 milhões de euros (2003-2006). Principais vertentes do programa: fornecer serviços de informação, orientação e apoio para os imigrantes; desenvolvimento e promoção de oportunidades de integração no mercado de trabalho; integração cultural; melhoria dos cuidados de saúde e da medicina preventiva para categorias específicas de imigrantes; criação de estruturas de apoio para dar resposta a necessidades urgentes de acolhimento e alojamento temporário.

- Em França, foi criado o “contrat d'accueil et intégration” (contrato de acolhimento e integração) para os imigrantes recém-chegados, o qual inclui cursos de língua francesa e formação cívica.
- Nos Países Baixos existem programas de integração para os imigrantes recém-chegados e para os que já residem há mais tempo no país.
- No Luxemburgo, serão lançados programas de introdução e campanhas de sensibilização tendo em vista as próximas eleições locais, a fim de facilitar a participação dos imigrantes na vida cívica e política.

Em alguns casos, as medidas tomadas têm de ser objecto de acompanhamento, a fim de se poder aferir do respectivo impacto. Por exemplo, o plano dinamarquês procura combinar uma nova prestação pecuniária para as famílias de imigrantes com medidas de apoio no plano educativo e da utilização de competências. É neste contexto que se insere a obrigação de celebração de um contrato entre os estrangeiros recém-chegados e as autoridades locais, para o desenvolvimento de um programa de integração com vista ao aumento do emprego. Em caso de incumprimento das disposições contratuais, o beneficiário perde o direito às prestações. Resta ver, no entanto, se este sistema resultará de facto na integração de mais pessoas no mercado de trabalho.

BERLIM - CIDADE DA DIVERSIDADE

(Introdução de programas de formação na área da não discriminação para as administrações públicas)

O propósito do projecto “Berlim - Cidade da Diversidade” reside em dotar o pessoal dos sectores do ensino e da saúde com qualificações na área da diversidade e da luta contra a discriminação, a fim de promover a igualdade de tratamento e erradicar a discriminação. Esta ideia aplica-se não só aos imigrantes, como também a todos os grupos minoritários. Pretende-se uma mudança de atitude por parte dos funcionários da administração pública relativamente às pessoas oriundas de minorias, quer enquanto colegas de trabalho, quer como utentes dos serviços.

O projecto de acções de formação na área da luta contra a discriminação na administração pública tem o apoio do Programa de Acção da UE de combate à discriminação. O projecto decorre em três cidades europeias: Berlim, Bangor (Irlanda do Norte) e Altea (Espanha). Em Berlim, o projecto tem a designação “Berlim - Cidade da Diversidade”. Foi desenvolvido pelo *Centre européen juif d’information* (CEJI) em cooperação com o *Northern Ireland Council for Ethnic Minorities* na Irlanda do Norte (NICEM).

Em Berlim, participam na iniciativa, além do Comissariado para a Integração e a Imigração, representantes da administração central e diversas organizações não governamentais. A coordenação regional está a cargo dos serviços do Comissariado para a Imigração e a Integração do Senado de Berlim, em cooperação com o projecto *Eine Welt der Vielfalt e.V.*

Entre Setembro de 2002 e Agosto de 2004, deverá decorrer a formação dos formadores em diversidade e antidiscriminação. Os conhecimentos adquiridos serão depois transmitidos ao longo de oito cursos. A preparação do conteúdo das formações será feita através de uma análise das necessidades, com investigação de carácter geral e recolha de dados provenientes de vários inquéritos, questionários e trabalho com grupos-alvo. Na próxima fase (Janeiro 2005-Junho 2005) serão avaliadas as actividades da fase anterior. Pretende-se assim incorporar os resultados e as conclusões do projecto na reforma da administração pública. Desta forma, os resultados serão utilizados com eficácia, na medida em que serão internalizados.

O projecto desenvolve programas de formação para profissionais dos serviços educativos e de saúde e abrange diferentes formas de tratamento desigual, incidindo no combate à discriminação múltipla. A formação evidencia a importância da diversidade cultural e étnica na concepção das políticas, práticas de trabalho, recrutamento e melhoria das relações entre as comunidades. Pretende-se também produzir um manual de formação que possa ser utilizado pelas autoridades locais em toda a Europa para desenvolverem programas próprios adaptados às respectivas realidades.

Populações ciganas e itinerantes

Para além das metas já referidas em relação à Irlanda e à Grécia, alguns planos nacionais (Grécia, Espanha, Finlândia, Irlanda e Portugal) apresentam medidas específicas de inclusão social para os ciganos e as populações itinerantes, com a tónica colocada na igualdade de tratamento e de oportunidades. Todavia, nem sempre são dados pormenores em relação à forma como as medidas previstas serão postas em prática. Nenhum plano nacional dá conta de medidas específicas com incidência na situação dos imigrantes de origem cigana nos Estados-Membros.

Na Grécia, prossegue o trabalho no âmbito do programa de acção para a integração e a inclusão social dos ciganos gregos, em torno de dois eixos: criação de infra-estruturas para resolver os problemas de habitação das populações ciganas e provisão de serviços nas áreas da formação, emprego, cultura, desporto, saúde e protecção social. Estas medidas já constavam do PAN/incl de 2001. Todavia, não foi dada qualquer informação sobre o impacto desta acção.

Em Espanha, o objectivo reside em melhorar as condições de vida da população cigana em situação ou risco de exclusão, garantindo-lhe acesso aos sistemas de protecção social. Acresce que estão em curso programas integrados de intervenção social, que incluem actividades nas áreas da educação, habitação, ambiente, saúde, formação, emprego e serviços sociais.

Na Irlanda, a estratégia nacional para a saúde das populações itinerantes (*Traveller Health – A National Strategy 2002-2005*), lançada em Fevereiro de 2002, deverá prosseguir. Foi criado um grupo encarregado de elaborar um estudo de avaliação das necessidades das populações itinerantes e respectivo estado de saúde, o qual deverá estar concluído no início de 2004. Será lançada uma estratégia reforçada de educação para estas populações, com particular incidência em medidas para reduzir o abandono escolar precoce. Um comité consultivo específico apoia o Ministério de Educação e da Ciência neste domínio.

Medidas programadas

Alguns Estados-Membros aproveitaram os respectivos PAN/incl 2003-2005 para introduzir novas medidas de apoio aos grupos vulneráveis.

Entre os principais exemplos, importa referir os seguintes:

- Na Alemanha, a lei da imigração actualmente em discussão no Parlamento dará nova base legal às iniciativas de integração, obrigando os *Länder* a respeitar certas disposições mínimas obrigatórias. Está prevista a criação de um Serviço Federal para as Migrações e os Refugiados, o qual assegurará a coordenação das medidas de integração. Nos termos da nova legislação, os novos imigrantes que pretendem estabelecer-se por um período prolongado deverão frequentar cursos de integração imediatamente após a chegada (cursos de língua, cursos de orientação).

- Na Finlândia, foi aprovada uma nova lei que rege a atribuição de subsídios especiais aos imigrantes, com o objectivo de garantir apoio permanente ao rendimento para pensionistas regressados do estrangeiro e outros imigrantes em situação análoga. Os subsídios especiais constituem uma prestação discricionária do regime de segurança social, garantida pela instituição competente, o KELA. Estima-se em 3 700 o número de beneficiários destes subsídios em 2003. A nova legislação entrou em vigor em 1 de Outubro de 2003. Os custos previstos ascendem a 20 milhões de euros por ano.
- Na Suécia, o governo convidou a Confederação das Empresas Suecas a colaborar na tomada de medidas para apoiar os imigrantes excluídos do mercado de trabalho. Um grupo de trabalho irá examinar a forma como as autoridades públicas podem melhor aproveitar os esforços das empresas para integrar os imigrantes no mercado de trabalho e propor medidas para facilitar a cooperação nesta área. O grupo de trabalho dará conta da sua actividade até 30 de Dezembro de 2003. Também a Suécia elaborou um plano de acção contra o racismo.
- O governo irlandês vai publicar um Plano de Acção Nacional contra o Racismo até finais de 2003 e as medidas práticas serão implementadas a partir de 2004. Acresce que o sector da saúde vai cooperar com as entidades competentes em matéria de igualdade, com o objectivo de integrar esta dimensão no sector da saúde nas nove vertentes da Lei da Igualdade (género, estado civil, situação familiar, orientação sexual, religião, idade, deficiência, raça e pertença a comunidades itinerantes) com particular incidência na verificação do impacto sobre a igualdade.

Conclusão

As políticas de inclusão social para os imigrantes estão presentes em todas as áreas de incidência dos planos. Ainda que todos os Estados-Membros reconheçam a vulnerabilidade dos imigrantes e das minorias étnicas à pobreza e à exclusão, só em poucos casos foram fixados objectivos e metas específicas.

Pouca atenção é dada à promoção do acesso dos migrantes e das minorias étnicas aos recursos, aos direitos e aos bens e serviços, em especial no que se refere aos sistemas de protecção social, a uma habitação condigna e salubre, aos cuidados de saúde e à educação. A falta de ênfase nos direitos é particularmente surpreendente, uma vez que já o Conselho Europeu de Tampere, em Outubro de 1999, apelava a uma “uma política de integração mais determinada” que “deverá ter como objectivo assegurar aos nacionais de países terceiros com residência legal direitos e obrigações comparáveis aos dos cidadãos da UE”. Neste contexto, a provável integração no novo Tratado da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia constitui um ponto de referência essencial, já que grande parte das suas disposições são aplicáveis a todas as pessoas independentemente da respectiva nacionalidade.

A tónica reforçada que no futuro deverá ser colocada nos direitos parece um requisito fundamental de acção, já que desta forma se proporciona o necessário enquadramento para todas as políticas de integração.

A falta de dados circunstanciados e de indicadores, designadamente de indicadores comuns, dificulta uma análise aprofundada da situação dos grupos mais vulneráveis. Em alguns casos, as medidas previstas e adoptadas têm de ser objecto de acompanhamento, a fim de se poder aferir do respectivo impacto.

A situação específica dos imigrantes e das minorias étnicas vítimas de pobreza e de exclusão requer um esforço de análise acrescido para que se possa reforçar a sua presença no mercado de trabalho em níveis idênticos aos da maioria da população e promover a sua participação na vida social, cultural e política.

Outras categorias em situação de pobreza persistente

Toxicodependentes

As oportunidades sociais para as pessoas com problemas de toxicodependência são desproporcionadamente desiguais. Os problemas de droga e alcoolismo conduzem a situações de privação de abrigo, desemprego e baixos níveis educativos. Acresce que os toxicodependentes estão frequentemente envolvidos em processos penais, com a consequente exclusão. Os PAN/incl sublinham a importância de introduzir ou reforçar medidas adequadas e programas para reduzir as profundas disparidades em termos de frequência escolar e carreiras profissionais para que a reintegração social seja bem sucedida.

Os principais esforços incidem nos programas de reintegração para ex-toxicodependentes, com o objectivo de lhes dar novas oportunidades de reintegração profissional, como acontece no plano nacional alemão. A **Itália** lançou um conjunto de acções de prevenção do abuso de drogas e de reintegração de toxicodependentes na sociedade e no mundo do trabalho: orientação, programação e coordenação de actividades conduzidas a nível central e regional; coordenação de actividades empreendidas pelos diferentes agentes envolvidos; acções dirigidas aos toxicodependentes nas prisões.

Outra importante dimensão está nas políticas e medidas de prevenção. Na **Finlândia**, foi lançado em 2001 um novo programa de formação de professores, com o objectivo de melhor detectar as dificuldades dos alunos e os sintomas de consumo de drogas. Os estudos pedagógicos incidem essencialmente nos seguintes aspectos: fundamentos éticos e sociais do trabalho docente; relações humanas, cooperação e competências de interacção; compreensão dos processos de aprendizagem; e prevenção de dificuldades de aprendizagem e exclusão.

Em alguns países, estão a ser reforçados os programas de prevenção da toxicodependência, no contexto de políticas de desenvolvimento urbano activas e integradoras, com o objectivo de resolver problemas sociais, económicos e urbanos que muitos bairros conhecem e estabilizar a respectiva situação. Na **Alemanha**, o programa “A cidade social” visa fomentar o desenvolvimento integrado (em termos de habitação, situação económica, emprego e política social) de zonas com necessidades especiais. No **Reino Unido**, em especial na Inglaterra, as relações entre droga e zonas carenciadas são

tratadas no âmbito da colaboração entre duas entidades: o *Home Office* e a *Neighbourhood Renewal Unit*. Na **Irlanda**, o problema da concentração da toxicod dependência nas zonas mais desfavorecidas também está na ordem do dia.

Em muitos países (**Irlanda, Itália, Áustria, Finlândia e Suécia**), foram empreendidos esforços no sentido de reforçar a cooperação pluridisciplinar e horizontal entre todas as autoridades envolvidas na problemática da droga. Foram criados conselhos consultivos para acompanhar a execução dos programas e concentrar esforços na resolução dos problemas ligados à toxicod dependência. Em alguns Estados-Membros (**Grécia, Irlanda, Itália, Portugal e Suécia**), os planos e as estratégias nacionais incidem na articulação das diferentes dimensões do problema - prevenção, redução, tratamento, reabilitação, investigação.

A necessidade de mais investigação e de especial atenção à recolha e análise dos dados foi amplamente reconhecida, constituindo os projectos de investigação (também eles vocacionados para identificar as necessidades de grupos-alvo específicos) importantes elementos das medidas políticas nacionais de que dão conta a **Irlanda** e a **Suécia**. A **Bélgica** prevê criar um observatório nacional da droga e da toxicod dependência para coligir e analisar dados e estudar o impacto das políticas actuais neste domínio.

MELHORAR A INTEGRAÇÃO PROFISSIONAL DOS TOXICODPENDENTES - ADDICTION NETWORK

No âmbito do programa RESTART, sete patrocinadores de projectos reuniram-se para formar em Berlim uma parceria no contexto da iniciativa comunitária EQUAL, utilizando as respectivas competências para constituir uma rede destinada a melhorar a integração profissional e o desenvolvimento pessoal e prevenir a discriminação e o tratamento desigual na vida profissional.

Esta parceria de desenvolvimento é apoiada por parceiros estratégicos de vários sectores da economia, patrocinadores sociais e a administração pública (incluindo os departamentos responsáveis pelas questões de droga e toxicod dependência e pelas políticas para as pessoas com deficiência). A rede constituída em Berlim para abordar questões de toxicod dependência, que também trabalha na integração profissional e na formação de pessoas desfavorecidas, designadamente toxicod dependentes, é um dos parceiros estratégicos e tem participado nesta parceria com um subprojecto. A entidade representativa da referida rede é a agência de Berlim *BOA e.V.*, que tem trabalhado em consultoria, qualificação e emprego com pessoas em situação de dependência de drogas e de tratamentos médicos nas áreas da informática e das novas tecnologias.

No âmbito do seu subprojecto na RESTART, a *BOA e.V.* pretende ajudar 30 mulheres toxicod dependentes que vivem com produtos de substituição a reintegrar a vida profissional através de medidas personalizadas de assistência e de formação. A interacção, a permeabilidade e a estrutura harmonizada das medidas no âmbito da parceria de desenvolvimento permitirão conseguir a longo prazo mudanças estruturais no sentido da (re)integração profissional deste grupo-alvo, com a colaboração de instâncias envolvidas no processo de integração profissional e de pequenas e médias empresas.

Reclusos e ex-reclusos

As pessoas que cometem crimes são geralmente oriundas de meios desfavorecidos e os ex-reclusos correm o risco de sair da prisão sem as competências e os recursos necessários para encontrar emprego e casa. Em consequência, muitos conhecem dificuldades em reencontrar um lugar na sociedade, com os consequentes problemas de reincidência. Os PAN/incl atendem devidamente à definição de medidas específicas para reintegrar os ex-reclusos na sociedade, reduzindo os riscos de pobreza e de exclusão social. A definição ou o reforço de medidas alternativas à prisão merecem frequentes referências.

Existe uma preocupação especial e generalizada no que se refere à necessidade de prevenir ou reduzir a reincidência (**Áustria, Bélgica, Irlanda, Finlândia, Suécia**). A **Irlanda** regista níveis muito elevados de reincidência (cerca de 70%). Na **Suécia**, foi lançado um projecto-piloto de três anos que envolveu intensos preparativos e prevê a possibilidade de cumprimento domiciliário dos últimos anos de uma longa pena de prisão, com vigilância electrónica. Na **Finlândia**, o projecto de cooperação *Yhteistyössä rikoksettomaan elämään* (Viver juntos sem criminalidade) conta com a participação de autoridades nacionais, locais e regionais, com o propósito de orientar os delinquentes para formas de vida longe da criminalidade através do desenvolvimento de modelos de cooperação regional.

O principal objectivo da reintegração dos ex-reclusos reside em lhes garantir um emprego quando saem da prisão. O plano nacional da **Áustria** menciona o apoio à procura de emprego fora da prisão, através de possibilidade de saídas durante o dia, no período final das penas de prisão, podendo essas actividades ser prosseguidas uma vez cumprida a totalidade da pena. A **Espanha** delineou um programa para a entrada dos reclusos no mercado de trabalho. A **Grécia** tomou medidas para subsidiar novos empregos e novas empresas para ex-reclusos e jovens delinquentes ou jovens em situação de risco social. A **Itália** dá conta de uma lei aprovada em 2000 que define medidas práticas para as instituições penais e reformula o enquadramento do trabalho na prisão, com o objectivo de criação de novos empregos para reclusos, ex-reclusos e delinquentes a cumprir penas alternativas.

Os planos nacionais da **Áustria** e da **França** dão conta de programas de formação específica para reclusos, sendo que o da França coloca especial incidência no combate ao analfabetismo. A provisão de ensino e formação é também um elemento essencial da estratégia da Irlanda para proporcionar aos reclusos a aquisição de competências práticas que os ajudem a encontrar emprego e lhes facilitem a integração após a saída da prisão. Também é dada prioridade às medidas de apoio aos reclusos com problemas de toxicodependência. Em **Itália** foram tomadas medidas para facilitar a integração no trabalho e na formação profissional dos condenados e dos autores de delitos a cumprir sentenças alternativas.

A promoção de uma reinserção mais bem sucedida e a necessidade de reduzir os riscos de reincidência também tem em conta o objectivo de conter os traumas sofridos pelos filhos de reclusos. O plano nacional **belga** refere uma iniciativa da comunidade francesa para

definir um enquadramento legal para o reconhecimento de regimes específicos (*Services-Liens*) com o objectivo de permitir que os condenados mantenham contactos com os filhos. Por seu lado, a **Espanha** vai lançar um programa específico dirigido às mulheres detidas com filhos a cargo. O plano espanhol também menciona medidas para normalizar os cuidados de saúde aos reclusos através da sua inclusão no Sistema Nacional de Saúde.

Outros grupos

Entre as acções previstas nos planos nacionais em relação com a situação específica de outras categorias, contam-se medidas com incidência nos problemas das pessoas vítimas de doenças crónicas, designadamente do foro mental, pessoas envolvidas na prostituição, vítimas de tráfico e pessoas em situação social grave. Estas acções não são geralmente implementadas no contexto de políticas mais vastas, sendo frequentemente empreendidas no âmbito de projectos-piloto, por vezes de alcance local e regional e no âmbito do trabalho de associações de voluntariado por via de serviços específicos dirigidos para grupos-alvo, prevenção e consultoria.

7.2. Eliminar a exclusão social das crianças

A pobreza infantil constitui sério motivo de preocupação para muitos Estados-Membros, estando incluídas nos planos nacionais de 2003 várias medidas para prevenir e conter o fenómeno. O combate à pobreza e à exclusão infantil é uma das grandes prioridades de vários PAN (Irlanda, Itália, Luxemburgo, Portugal, Suécia e Reino Unido). Os Estados-Membros repetidas vezes sublinharam que, para conseguir progressos duradouros na erradicação da pobreza, era essencial quebrar o ciclo de transmissão intergeracional da pobreza. Isto significa que é necessário colocar a tónica na inclusão social das crianças e sempre que necessário contrariar o peso de heranças sociais negativas.

Alguns Estados-Membros enaltecem os direitos das crianças no quadro da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, concretamente em relação ao direito das crianças crescerem num ambiente seguro do ponto de vista psíquico e físico. A Suécia, por exemplo, sublinha que a Convenção das Nações Unidas deve ser tida em consideração em todas as áreas de intervenção política e que os interesses das crianças devem ser respeitados em todas as decisões que lhes digam respeito. Recentemente, o parlamento aprovou novas medidas que constituem mais um passo no sentido do cumprimento das disposições da Convenção. A Áustria irá integrar a Convenção da ONU na respectiva Constituição e até 2004 elaborará um plano de acção nacional para as crianças e os jovens. Os direitos das crianças também estão presentes no plano nacional grego, com a designação de um Provedor de Justiça para a Criança. A Irlanda também tenciona designar um Provedor de Justiça, para além da criação do Instituto Nacional da Criança, com o objectivo de conferir maior destaque e impacto à actividade do governo em prol das crianças, designadamente em matéria de inclusão social. O plano francês salienta o papel do Comissário para os Direitos da Criança na defesa e na promoção dos direitos das crianças, designadamente no que se refere às políticas de protecção da infância. Todavia, em muitos países, não foi estabelecida qualquer agenda específica para os direitos das crianças e dos jovens. Isto significa que os serviços às crianças e aos

jovens são concebidos com base na percepção que o adulto tem daquilo que as crianças e os jovens precisam e não numa perspectiva de “direitos” a serviços universais que lhes assistem. Assim, regista-se uma grande variedade em termos de serviços básicos como a saúde e a educação, mas também são focadas questões mais vastas como a “idade de consentimento” e o tratamento de grupos marginalizados. Há países que dão menos importância aos direitos das crianças e tendem a considerar as crianças e os jovens em termos de mão-de-obra futura, em vez de tentarem melhorar a sua qualidade de vida no momento presente.

A reduzida incidência nos direitos das crianças e dos jovens em muitos planos não surpreende, dada a reduzida participação destas categorias na elaboração dos mesmos. Ajuda também a explicar a falta de utilização de indicadores que definem experiências de pobreza e exclusão social de crianças e jovens descritas pelos próprios. Os países que consideram a pobreza infantil como indicador relevante tendem a utilizar o limiar de 60% do rendimento mediano em detrimento de indicadores mais amplos de privação, embora a Irlanda utilize o seu indicador de pobreza persistente que combina rendimento e privação. Importa notar que muitos planos nacionais foram mais além dos indicadores de Laeken relativamente a outras questões, mas não fizeram o mesmo quando se tratou de dar conta da situação das crianças e dos jovens. Esta continua a ser uma área em que haverá que avançar mais no futuro¹⁹. A Irlanda dá conta de uma evolução importante, com a próxima elaboração de um estudo longitudinal sobre as crianças.

Ressalta claramente dos PAN/incl que existe consenso quanto ao facto de que a prevenção e a eliminação da pobreza infantil requerem intervenções em diferentes áreas políticas. Assim, não surpreende que se trate de uma questão que está presente em inúmeras partes dos PAN/incl. Há importantes acções e políticas delineadas nos capítulos dedicados ao emprego, acolhimento de crianças, protecção social, formação, saúde e família.

19 Neste contexto, convém notar que a transmissão intergeracional da pobreza e da exclusão social, a situação das crianças e a permanente exposição a riscos constituem também temas fundamentais do trabalho de uma Task Force da Comissão incumbida de definir indicadores para a estratégia de desenvolvimento sustentável a nível dos Estados-Membros e da UE.

PROMOVER O BEM-ESTAR DAS CRIANÇAS E DOS JOVENS (FINLÂNDIA)

A estratégia Turku incide nas crianças, nos jovens e nas famílias com filhos. A sua execução assenta num modelo de rede gerido e controlado por um comité de gestão para o bem-estar das crianças e dos jovens, de que fazem parte especialistas dos vários serviços e um perito em programação urbana. Os indicadores de acompanhamento dos factores mais relevantes foram definidos em cooperação com o Centro Nacional de Investigação e Desenvolvimento para o Bem-Estar e a Saúde (STAKES). Os indicadores apoiam-se num “orçamento Criança” trienal, um instrumento destinado a verificar como as várias autoridades gastam anualmente as verbas destinadas a medidas em prol das crianças e dos jovens. Para além dos projectos de acompanhamento da evolução dos indicadores e dos recursos (orçamento Criança), foi desenvolvido um modelo de avaliação de impacto ambiental na perspectiva da criança, a fim de garantir que os interesses dos mais jovens são devidamente considerados nas estratégias de utilização dos solos e de planeamento urbano.

São três as grandes abordagens da pobreza infantil: a primeira é uma abordagem integrada e global, a segunda preconiza a intervenção precoce e a terceira centra-se no apoio às crianças, sempre que possível, no contexto da família e da comunidade em que vivem. O Reino Unido coloca a problemática da pobreza infantil no cerne da sua estratégia e o governo tem vindo a envidar esforços que comportam investimentos significativos de recursos adicionais. Tendo fixado a meta ambiciosa de reduzir para metade até 2010 e erradicar até 2020 a pobreza infantil, o Reino Unido confere grande importância à parceria, à colaboração multilateral e à intervenção precoce. O programa *Sure Start* é a principal iniciativa para dar resposta às necessidades das crianças mais desfavorecidas na faixa etária dos 0 aos 3 anos, através de uma rede de centros de infância nas zonas mais carenciadas. Outra característica da perspectiva do Reino Unido assenta numa estratégia ascendente para responder às necessidades locais, envolvendo pais e filhos na concepção e fornecimento dos serviços. Exemplo disso é o *Children's Fund*, que trabalha com crianças dos 5 aos 13 anos nas quais foram detectados sinais de risco de exclusão social. A Suécia sublinha que as medidas que se revelam positivas para todas as crianças - sistemas universais e soluções de âmbito geral que beneficiam a maioria - são particularmente adequadas para as crianças em risco. Este país reforçou recentemente as medidas de protecção das crianças em risco e criou um grupo de trabalho para analisar a situação dos jovens nas famílias vulneráveis, a fim de identificar áreas onde são necessárias ulteriores medidas. A fim de prevenir e combater o fenómeno da violência sobre as crianças, foram propostas medidas para reforçar a colaboração entre a polícia, as escolas e os estabelecimentos de ensino pré-escolar, serviços de saúde e serviços sociais. A Alemanha, ao colocar a tónica na construção de uma sociedade ao serviço da criança e da família, com um programa de apoio às crianças e jovens que vivem em zonas desfavorecidas, sublinha a importância da interacção entre diversas áreas de intervenção, designadamente o bem-estar dos jovens, as escolas, a administração do trabalho, o planeamento urbano e social, a política de saúde e a política cultural. A Finlândia realça a intervenção precoce e o desenvolvimento de serviços conjuntos e da cooperação pluriprofissional. Este país entende, entre outros aspectos, reforçar e expandir o seu modelo de intervenção, intensificando a cooperação entre as autoridades sociais,

sanitárias, policiais e educativas e as ONG, dando especial atenção às crianças com problemas de saúde mental. Portugal salienta um conjunto de prioridades que incluem a intervenção precoce e o apoio às famílias e tenciona promover o desenvolvimento de Planos Locais para as crianças e jovens em risco em 39 municípios. A Grécia sublinha a importância para o desenvolvimento das crianças do acesso a serviços básicos como a educação, a saúde e a cultura, assim como o apoio ao rendimento. A Espanha tenciona lançar uma estratégia nacional para as crianças e os adolescentes em dificuldade e em risco social, e desenvolver uma prevenção integrada bem como programas de intervenção junto de menores em risco, em colaboração com ONG.

PLANO PARA ELIMINAÇÃO DA EXPLORAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL (PEETI) (PORTUGAL)

O PEETI surgiu, em Portugal, em 1998, no contexto das políticas sociais activas, baseadas no envolvimento e responsabilização dos cidadãos individuais (menores e suas famílias) e do conjunto da sociedade no combate à exploração do trabalho infantil.

Os **objectivos** do PEETI são as seguintes: (i) identificar, acompanhar e caracterizar a situação de crianças em situação de exploração de trabalho infantil ou em risco, decorrente de abandono escolar; (ii) assegurar uma resposta às situações sinalizadas ao PEETI, nomeadamente desenvolvendo projectos no âmbito do PIEF, com recurso a estratégias flexíveis e diferenciadas e, ainda, prosseguindo o Programa de Férias Escolares; (iii) combater as piores formas de exploração de trabalho infantil (Convenção N.º 182 e Recomendação N.º 190 da OIT ratificadas por Portugal); (iv) promover a inserção social e educacional de crianças e jovens vítimas de exploração pelo trabalho.

Os destinatários são os menores que se encontrem nas seguintes situações: abandono escolar sem terem concluído a escolaridade obrigatória; risco de inserção precoce no mercado de trabalho; exploração de trabalho infantil e vítimas das piores formas de exploração. Por forma a alcançar os objectivos descritos, desenvolve metodologicamente as seguintes medidas: sinalização/diagnóstico/encaminhamento de situações de trabalho infantil e abandono escolar; Programa Integrado e Planos Individuais de Educação e Formação; Programa/Projectos de Férias; atribuição de bolsas de formação; acompanhar situações de piores formas de exploração. O Plano possui cinco estruturas de Coordenação Regional do PIEF com representantes do PEETI, do IIEFP, das DRE e do ISSS. Em cada uma das cinco regiões há um Coordenador Regional do PEETI da respectiva área.

Importante destaque vai para a necessidade de orientar as medidas para as crianças particularmente vulneráveis e com uma herança social negativa. A Dinamarca criou um Comité Ministerial para coordenar os esforços neste domínio. Concentra esforços consideráveis no reforço das competências das crianças através de intervenções precoces e de uma vasta gama de apoios. É também sublinhada a importância do reconhecimento dos problemas específicos de determinadas categorias, designadamente os refugiados menores, as crianças de famílias com problemas de droga ou de saúde mental, as vítimas de abusos sexuais e as crianças portadoras de deficiência. A Finlândia realça a necessidade de desenvolvimento qualitativo e quantitativo do acolhimento familiar e da integração de crianças com necessidades especiais em escolas normais. No Reino Unido, o *Welsh Assembly Government* criou um fundo especial de apoio às crianças e aos jovens que trabalha em parceria com as autoridades locais com o intuito de promover melhores oportunidades de vida para as crianças e os jovens de famílias desfavorecidas. Em Itália,

a tónica é colocada no apoio às famílias de acolhimento e às políticas de adopção, designadamente no âmbito do Plano para a Infância 2002-2004, que prevê diversas formas de acolhimento. A Irlanda prevê lançar um conjunto de serviços à escala das comunidades para responder às necessidades das crianças mais carenciadas.

7.3. Desenvolver acções globais a favor dos territórios confrontados com a exclusão

A dimensão territorial da pobreza e da exclusão social merece uma atenção renovada nos PAN/incl 2003, em especial no que se refere às medidas para capitalizar as potencialidades e as oportunidades das zonas mais desfavorecidas.

Os grandes desafios evidenciados permanecem inalterados em relação aos planos anteriores:

Combater as assimetrias regionais

Ainda que alguns Estados-Membros realcem a importância de corrigir as disparidades regionais, só alguns identificam esta questão como essencial nos respectivos planos.

A **Grécia**, por exemplo, sublinha a necessidade de dar prioridade à redução das disparidades na qualidade de vida das populações rurais e urbanas. O Plano inclui iniciativas de desenvolvimento urbano integrado e de desenvolvimento rural.

Desvantagens das zonas rurais

As zonas rurais continuam a enfrentar uma diversidade de desafios que vão desde a perda de população, carência de estruturas e serviços sociais, pressões decorrentes do processo de reestruturação agrícola em curso às preocupações ambientais. Outras áreas rurais confrontam-se com novos desafios, como o influxo demográfico resultante do fenómeno da explosão urbana.

A **Grécia** é o único país que dá prioridade à intervenção em áreas rurais. O plano grego aborda o problema da pobreza e da exclusão social em áreas rurais através de um vasto conjunto de medidas. O desenvolvimento integrado do mundo rural visa especialmente eliminar as diferenças de qualidade de vida entre as populações urbanas e rurais. A abordagem global assenta em três dimensões: económica, através do desenvolvimento qualitativo segundo os princípios da sustentabilidade e do respeito pelo ambiente; pensões; e acesso a serviços sociais, designadamente serviços de saúde e cuidados.

O plano **irlandês** apresenta um programa de investimento para as zonas rurais desfavorecidas: o programa CLÁR (*Ceantair Laga Árd-Riachtanais*), lançado em Outubro de 2001. São as seguintes as principais metas em relação às áreas rurais: melhoria dos serviços de transportes e do acesso ao emprego, à saúde, à educação e à habitação para os habitantes dessas zonas.

O PAN **austríaco** define o desenvolvimento regional equilibrado como objectivo essencial para uma sociedade mais coesa e descreve algumas medidas adoptadas para combater a pobreza e a desigualdade social em áreas rurais.

O PAN **português** evidencia o acentuar das clivagens entre as regiões rurais periféricas e o litoral, em razão do desenvolvimento económico que levou a uma “desertificação” demográfica do interior rural. Neste contexto será lançado um Programa para a Inclusão e o Desenvolvimento para promover a inclusão das zonas urbanas marginalizadas e degradadas e para combater o isolamento, a desertificação e a exclusão nas zonas rurais deprimidas.

Em **França**, foi aprovada uma lei para o desenvolvimento das zonas rurais que postula a criação de serviços destinados às famílias e aos idosos e uma maior regionalização da política de saúde.

Em **Espanha**, está prevista a promoção de planos integrados para melhorar a habitação nas áreas rurais. O PAN menciona igualmente o apoio ao financiamento de programas de ONG em regiões rurais vulneráveis.

No **Reino Unido**, foi definida uma meta específica para reduzir até 2006 o fosso de produtividade entre as áreas rurais menos produtivas e a média nacional e melhorar o acesso das populações rurais aos serviços.

Medidas de apoio às áreas e bairros desfavorecidos

Na **Alemanha**, a promoção de uma política urbana activa e integrada foi reforçada desde 1999 com o programa “Cidade Social” que visa, entre outros aspectos, a promoção, através de uma abordagem integrada dos bairros urbanos desfavorecidos (políticas de habitação, económicas, de emprego e política social) .

Nos **Países Baixos**, a partir de 2005, os bairros urbanos desfavorecidos de 30 cidades receberão assistência na formulação de abordagens integradas locais para revitalizar essas zonas.

O PAN **espanhol** apoia a promoção de planos integrados para os bairros e áreas desfavorecidos, bem como o apoio ao financiamento de programas integrados de ONG lançados em áreas urbanas vulneráveis.

A **França** confere especial destaque à revitalização económica de 751 bairros urbanos degradados. Outro importante eixo do plano reside na recente lei de orientação e programação para as cidades e a renovação urbana (*loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine*). Por outro lado, não há nenhuma acção específica com incidência nos territórios ultramarinos.

A **Dinamarca** confirma as iniciativas lançadas para as zonas urbanas e habitacionais expostas a fortes concentrações de dificuldades sociais. Uma primeira avaliação revela uma diminuição da deterioração física, financeira e social destas zonas. A acção futura concentrar-se-á mais nas zonas prioritárias e nos grupos de risco.

Em **Portugal**, o Programa para a Inclusão e o Desenvolvimento anteriormente referido, irá promover a inclusão de zonas urbanas degradadas e marginalizadas. Está também previsto um projecto para a organização e o desenvolvimento das comunidades na cidade de Lisboa, a ser monitorizado por observatórios permanentes.

No **Reino Unido**, foi lançado em Janeiro de 2001 um plano de acção nacional para a renovação dos bairros (*National Strategy for Neighbourhood Renewal*), o qual orientará os programas gerais para as necessidades específicas das zonas mais desfavorecidas. O seu objectivo a longo prazo consiste em eliminar as desigualdades e as desvantagens geográficas nos próximos 10 a 20 anos. A tónica é colocada na integração de todas as políticas e não apenas em iniciativas com base local e sectorial.

INICIATIVAS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL PARA ELIMINAR A SEGREGAÇÃO NAS GRANDES CIDADES (SUÉCIA)

O Parlamento adoptou uma nova política para as áreas metropolitanas em 1998. Ao mesmo tempo, foi criado um novo instrumento para aplicar esta nova política, consubstanciado em planos de desenvolvimento local. A eliminação da segregação à escala urbana pressupõe medidas de vasto alcance durante um longo período de tempo. Requer também participação, dedicação e cooperação sistemática por parte de residentes, empresas, organizações de voluntariado, grupos de interesse, autoridades locais, agências centrais, meios de comunicação, etc. Para que os efeitos desta colaboração sejam duradouros, os esforços de desenvolvimento devem também ter um impacto estrutural, designadamente nas actividades regulares dos organismos envolvidos. Por outras palavras, o desenvolvimento positivo exige uma estratégia que abranja os níveis local, regional e nacional.

Uma importante tarefa da política urbana reside na formulação e redefinição de acordos de desenvolvimento local, enquanto instrumentos estratégicos de colaboração. Estes acordos representam um processo de aprendizagem e progresso orientado para objectivos, o qual favorece o desenvolvimento das potencialidades dos indivíduos e das autoridades locais. Os efeitos dos esforços de desenvolvimento deverão reverter em favor dos residentes e da própria área urbana. Poderão ser associadas pessoas ou entidades externas para a execução de certas tarefas, desde que produzam resultados na zona em questão. O elevado índice de mobilidade da população local dificultou um acompanhamento e uma avaliação dos efeitos e dos esforços empreendidos em prol das pessoas. A fim de melhorar o acompanhamento da situação no que se refere quer aos indivíduos quer às zonas urbanas, estão em curso trabalhos que envolvem designadamente a elaboração de indicadores. Um acordo de desenvolvimento local comporta um texto de base e vários anexos. O texto de base, ou corpo do plano, estabelece as obrigações das autoridades locais e do governo central e os objectivos das partes e designa as entidades responsáveis pela avaliação. Os anexos comportam planos de acção, convenções de cooperação, projectos futuros, programas de avaliação, etc. Actualmente, estes planos de acção representam basicamente os programas de desenvolvimento da área em questão, com uma descrição da situação actual, análises, uma estratégia e uma selecção de medidas. O acordo apresenta uma cadeia contínua de objectivos. Contém objectivos horizontais definidos pelo Parlamento e metas locais fixadas pelas autoridades locais em cooperação com outras entidades. A avaliação é realizada simultaneamente a nível nacional e local.

8. PRINCIPAIS ABORDAGENS POLÍTICAS DO OBJECTIVO 4 'MOBILIZAR O CONJUNTO DOS INTERVENIENTES'

(a) Promover, de acordo com as práticas nacionais, **a participação e a expressão das pessoas em situação de exclusão**, nomeadamente sobre a sua situação e sobre as políticas e acções que lhes são dirigidas.

(b) **Assegurar a integração da luta contra as exclusões** no conjunto das políticas, através, nomeadamente:

- da mobilização conjunta das autoridades a **nível nacional, regional e local**, no respeito das respectivas competências;

- do desenvolvimento dos procedimentos e estruturas de **coordenação** adequados;

- da adaptação dos serviços administrativos e sociais às **necessidades das pessoas** em situação de exclusão e da sensibilização para essas necessidades dos intervenientes que actuam *in loco*.

(c) **Promover o diálogo e a parceria** entre todos os intervenientes públicos e privados em causa, através, nomeadamente:

- da implicação dos **parceiros sociais, das organizações não governamentais e das organizações de serviços sociais**, no respeito das respectivas competências em matéria de luta contra as exclusões;

- do incentivo à responsabilização e à acção por parte de **todos os cidadãos** na luta contra a pobreza e a exclusão social;

- do incentivo à responsabilização social das **empresas**.

Um elemento que ressalta dos PAN/incl 2003 em relação aos de 2001 é a forma como muitos Estados-Membros correlacionaram com maior evidência o processo de elaboração dos planos nacionais para a inclusão com os processos de definição de políticas já existentes e alargaram e aprofundaram as respectivas disposições em vigor para mobilizar todas as partes relevantes, no sentido de conseguir maior coordenação de esforços no combate à pobreza e à exclusão social. Esta questão esteve presente não só na preparação dos planos nacionais, mas também nas disposições a mais longo prazo que foram adoptadas para integrar os objectivos e os valores do processo de inclusão social da UE nos processos nacionais de definição de políticas. Todavia, em alguns casos ainda há muito a fazer para chegar a uma estratégia coerente para prevenir e enfrentar a pobreza e a exclusão social. Alguns Estados-Membros foram os primeiros a reconhecer que as disposições actuais não eram plenamente satisfatórias. É necessário melhorar os processos de cooperação e consulta com os diferentes parceiros, tendo em vista a execução e o acompanhamento dos planos actuais e a elaboração dos próximos. Apraz verificar que há um número crescente de exemplos de boas práticas na UE que os podem ajudar a reforçar os respectivos sistemas.

8.1. Promover a participação de pessoas em situação de exclusão

A participação das pessoas vítimas de exclusão na formulação das políticas é essencial, uma vez que a sua experiência directa e o conhecimento da situação podem ser importantes para aferir da eficácia das medidas, permitindo desenvolver acções mais correctamente direccionadas e políticas mais relevantes. O desafio consiste em definir a forma mais adequada de concretizar esta participação. Na preparação dos PAN/incl 2003, a maior parte dos países alargou a participação dos excluídos e muitos intensificaram esforços para consultar grupos representativos destas categorias. Outros (designadamente a Grécia, os Países Baixos e Portugal) poderiam ter circunstanciado mais a apresentação do processo de consulta para a elaboração dos respectivos planos nacionais. O plano italiano fornece poucos elementos que dêem conta em termos quantitativos e qualitativos dessa participação.

A forma mais comum de ouvir os excluídos consiste na sua participação em seminários consultivos ou através da presença de representantes de ONG em grupos de pilotagem. Esta última forma revela-se bem sucedida quando são estabelecidas redes de ONG que operam na área da pobreza e posteriormente reconhecidas e financiadas pelas autoridades nacionais. Na maior parte dos casos em que se registaram progressos, pretende-se prosseguir nesta via na implementação e no acompanhamento dos planos. Há alguns exemplos interessantes de tentativas feitas para encontrar formas de ajudar directamente os excluídos a participar no debate político. A Bélgica dá conta de um inquérito à participação dos excluídos, a Alemanha prevê realizar um estudo sobre situações extremas de pobreza e o Reino Unido constituiu um grupo de trabalho sobre participação com o objectivo de reforçar as contribuições para o PAN. Nos Países Baixos, duplicou o número de municipalidades que criaram organismos consultivos para as pessoas que vivem de prestações sociais. Todavia, no que se refere às crianças e aos jovens, a participação permanece escassa na maior parte dos Estados-Membros. Há poucos elementos quanto à forma como foram incluídos no processo de elaboração dos PAN, bem como no que se refere à ligação entre este processo e as estruturas existentes neste domínio, designadamente as escolas e os parlamentos e conselhos de juventude. Este facto é surpreendente dada a prioridade que muitos planos conferem à problemática da pobreza infantil.

Há uma clara tendência no sentido de dar mais importância à participação das pessoas em situação de exclusão nos esforços para combater a pobreza e a exclusão social a nível local. Esta questão é importante, na medida em que contribui para a realização pessoal e o *empowerment* das pessoas em questão, enquanto factor de auto-estima, contribuindo para ultrapassar o isolamento social e criar novas redes e contactos. Esta é uma das conclusões da Espanha, que promove a participação dos excluídos em fóruns da administração pública. Na Suécia, é dado importante destaque à democracia participativa na esfera local e à perspectiva do utente. Na Irlanda, o destaque vai para o apoio a projectos de desenvolvimento de âmbito local e a fóruns locais, estando em curso um processo de consulta com vista a conseguir maior coesão nos programas de desenvolvimento comunitário e local. Uma perspectiva de desenvolvimento à escala das comunidades é também essencial para a realização de grande parte do programa da UE

PEACE na República da Irlanda e na Irlanda do Norte. Nos planos nacionais da Bélgica, Finlândia, Luxemburgo e Alemanha, há exemplos desta participação.

O DECRETO FLAMENGO RELATIVO À LUTA CONTRA A POBREZA (BÉLGICA)

Com a emergência das primeiras associações flamengas de pobres nos anos 80 e as possibilidades de participação criadas no plano político federal e regional, surgem as primeiras solicitações de reconhecimento por parte destas associações. A participação na elaboração e na avaliação das políticas aos mais diversos níveis tornou evidente a necessidade de apoio financeiro e profissional. Sob o impulso do exemplo da França, onde estava em preparação uma lei sobre a pobreza, este processo culminou em 1993 com a afirmação da ideia de uma lei sobre a pobreza.

Em 1993, a ministra então responsável aprovou pela primeira vez um decreto de subvenção no âmbito da luta contra a grande pobreza. Cinco associações beneficiaram de subvenções, depois de cumpridas determinadas condições. Aquando da renovação da subvenção no ano seguinte, foi imposto um requisito suplementar a estas cinco associações: elaborar propostas para um futuro decreto sobre a pobreza. Um grupo de direcção constituído por representantes das associações e da administração reuniu cinco vezes com esse propósito, tendo o processo culminado em 1996 com uma nota do ministro responsável pela coordenação das políticas em matéria de pobreza dirigida ao ministro presidente, a qual tratava do reconhecimento e da concessão de subsídios a associações “onde os pobres tomam a palavra”. Nesta nota, foram formulados seis critérios, ainda hoje presentes no decreto.

Todo o processo culminou com a aprovação em 21 de Março de 2003 do decreto relativo à luta contra a pobreza. O decreto consagra a garantia de uma base estrutural às diferentes iniciativas do Governo Flamengo relacionadas com a luta contra a pobreza: estabelecimento de um plano de acção para combater a pobreza; criação de uma concertação permanente; apoio financeiro e material às “Associações onde os pobres tomam a palavra” que cumprem os 6 critérios, a saber, levar os pobres a reunir-se, dar a palavra aos pobres, trabalhar em prol da emancipação social dos pobres, trabalhar em estruturas sociais, organizar o diálogo e actividades de formação, prosseguir a localização do pobres; apoio à rede flamenga destas associações, à qual cabe assistir e coordenar as actividades das associações onde os pobres tomam a palavra; formação e inserção de peritos em vivência da pobreza.

Para 2003, a aplicação do decreto irá absorver um orçamento de 1 170 000 euros. Em 2004, 2005 e 2006, este montante será anualmente majorado de 406 000 euros.

Ainda que seja importante assinalar progressos em relação aos anteriores PAN/incl, em muitos casos não há elementos evidenciadores de qualquer impacto directo na concepção e na implementação das medidas resultante de uma participação acrescida. Este impacto é muito difícil de avaliar, mas há motivos para se pensar que é reduzido, excepto em alguns poucos casos.

8.2. Assegurar a integração da luta contra a exclusão

No plano nacional

Em alguns Estados-Membros, como a Finlândia e a Suécia, onde a promoção de uma sociedade inclusiva e a prevenção da pobreza e da exclusão social já estão no cerne da prática política, a tónica foi colocada no reforço deste aspecto. Noutros países, há a registar progressos significativos no reforço das disposições institucionais de integração da dimensão da pobreza e da inclusão social. Neste contexto, importa salientar:

- a criação de comissões ministeriais de acompanhamento das políticas em matéria de pobreza e exclusão social (Áustria, Bélgica, França, Finlândia, Espanha, Irlanda, Luxemburgo, Portugal e Reino Unido)
- a criação de comités de coordenação e de direcção constituídos por funcionários superiores (Irlanda e Alemanha) e apoiados por agências ou institutos (Bélgica, Irlanda, Reino Unido) com uma missão de promoção e coordenação;
- a definição de mecanismos para garantir que a dimensão da pobreza e da exclusão social é devidamente considerada nas propostas de formulação ou revisão das políticas, como é o caso da verificação do impacto das medidas na pobreza, na Irlanda, ou o direccionamento das medidas para responder a necessidades sociais no Reino Unido;
- a conclusão em Itália de vários memorandos interministeriais para desenvolver acções específicas relacionadas com o combate à pobreza e à exclusão social.

DISPOSIÇÕES INSTITUCIONAIS E VERIFICAÇÃO DO IMPACTO NA POBREZA (IRLANDA)

Foram constituídas várias instâncias institucionais a fim de integrar a dimensão da pobreza e da exclusão social no cerne da acção política e garantir uma abordagem coerente e transversal por parte dos ministérios e das agências governamentais. Entre estas instâncias contam-se o *Cabinet Committee on Social Inclusion, Drugs and Rural Development* presidido pelo Primeiro Ministro, o *Senior Officials Group on Social Inclusion*, o *Social Inclusion Consultative Group* e *Social Inclusion Units* (unidades de inclusão social) nos principais departamentos governamentais. Ao *Office for Social Inclusion* (OSI), compete coordenar a preparação e a implementação da estratégia nacional de combate à pobreza (NAPS) e dos planos nacionais para a inclusão e publicar um relatório anual dando conta dos progressos realizados nestes domínios. O OSI é apoiado pela *Combat Poverty Agency*, uma entidade com funções consultivas junto do governo que trabalha na prevenção e eliminação da pobreza e da exclusão social através da investigação e da análise política, desenvolvendo medidas inovadoras de combate à pobreza e promovendo a sensibilização do público para estas questões.

A integração da dimensão da inclusão social na acção governativa foi reforçada com o processo de verificação do impacto na pobreza (*Poverty Proofing*). Este mecanismo, introduzido em 1998, requer que as políticas e os programas sejam avaliados na fase de configuração e reformulação das políticas, a fim de avaliar o seu impacto nas pessoas que vivem situações de pobreza, para se poder atender devidamente às suas necessidades e introduzir eventuais melhorias. O processo foi recentemente avaliado e o OSI foi mandatado para corrigir certas insuficiências, a fim de o tornar mais eficaz e garantir o seu correcto funcionamento em todas as instâncias governamentais relevantes. A coordenação com outros mecanismos de verificação será reforçada. Neste contexto, será definido um enquadramento de apoio a uma estratégia de verificação integrada que abranja a pobreza, o género e a agenda mais vasta da igualdade, sob a égide do OSI em parceria com o *Department of Justice, Equality and Law Reform* e a *Equality Authority*. O trabalho nesta área será realizado durante o período de vigência do plano de acção nacional. Está igualmente previsto alargar o processo de verificação do impacto na pobreza às autoridades locais e a outras agências governamentais.

Todavia, apesar dos progressos registados em muitos Estados-Membros, no sentido de reforçar a interacção entre os respectivos planos nacionais e o processo de definição das políticas, há ainda poucos elementos demonstrativos do impacto directo dos PAN nos

procedimentos orçamentais nacionais e na conseqüente afectação de recursos. Com efeito, são escassos os indícios de que os recursos para a inclusão social tenham sido substancialmente reforçados, no sentido de tornar o impacto significativo, embora seja evidente um grau de prioridade acrescido para a pobreza e a exclusão social. A Finlândia situa claramente o seu plano nacional no contexto do novo programa do governo e sublinha que as medidas serão implementadas no âmbito do orçamento para 2003 e do quadro orçamental adoptado pelo governo para o período 2004-2007. A Irlanda procede à verificação do impacto na pobreza no âmbito do orçamento anual, mas a incidência deste exercício não é muito clara. Acresce que a falta de uma perspectiva financeira global torna impossível apurar se determinados aumentos anunciados em certas áreas foram compensados com cortes noutras áreas. Porém, a Espanha apresenta um quadro que dá conta do esforço orçamental global do PAN/incl 2001-2003 e que circunstancia os principais objectivos relacionados com o plano e a evolução anual das despesas, bem como uma estimativa das despesas para 2003-2004. A partir destes dados, é possível verificar aumentos em determinadas áreas, e assim acompanhar de mais perto as tendências políticas. Há mais Estados-Membros do que na primeira série de PAN a procurar dar conta do volume de recursos que afectam a acções específicas. Muitos planos nacionais especificam o financiamento das respectivas acções em quadros ou anexos financeiros, mas geralmente não é apresentada uma repartição das verbas por cada acção, pelo que não é possível identificar com clareza os financiamentos novos ou adicionais. Em geral, os planos mais claros quanto às acções específicas em curso para concretizar objectivos já definidos são também mais claros na repartição das verbas por cada uma das medidas (Finlândia, Irlanda, Luxemburgo e Reino Unido). É claro que uma análise mais circunstanciada das tendências em matéria de despesas ao longo do tempo e uma determinação mais correcta de quem beneficia com as despesas constituirá um factor de ulterior reforço dos próximos PAN. Desta forma, será mais fácil detectar em que medida as alterações na configuração das despesas respondem a novas necessidades e se as despesas em determinadas áreas essenciais para a inclusão social estão a aumentar ou a diminuir.

Descentralização para a esfera regional

Um elemento essencial de muitos planos nacionais é o destaque conferido à necessidade de integrar a dimensão da inclusão social não só à escala nacional, mas a todos os níveis de governação. É digna de nota a forma como a dimensão regional foi considerada nos países com administrações regionais fortemente descentralizadas. Assim:

- a Áustria criou um comité de coordenação que envolve os *Länder* e as respectivas actividades e programas estão agora mais globalmente reflectidos no plano nacional.
- A Bélgica preocupou-se em descrever a sua complexa estrutura federal e envolveu as regiões nos grupos de trabalho sobre indicadores e acções. Há uma preocupação em dar conta da forma como os planos e as acções regionais se relacionam com o PAN, como é o caso do plano de acção flamengo de luta contra a pobreza. A maior parte das regiões possuem planos de acção próprios, os quais foram integrados no PAN. O resultado, porém, corre o risco de se traduzir num mero somatório de iniciativas, em vez de consagrar uma estratégia coerente.

- A Espanha demonstra notáveis progressos para alargar a estratégia de combate à exclusão social às autoridades regionais e locais que concentram a maior parte das competências neste domínio.

Foram aprovados até à data 13 planos regionais, devendo os restantes quatro ser aprovados em breve. As principais capitais e outras importantes cidades apresentaram planos ou estão em vias de lhes dar execução. Está também prevista uma participação mais activa dos parlamentos regionais.

- Na Alemanha, o governo federal alargou o processo de diálogo no âmbito do PAN/incl às autoridades dos *Länder*, das cidades e dos municípios. Uma maior integração do trabalho dos *Länder* viria reforçar o PAN. A Itália colocou a tónica na descentralização para as regiões e as autoridades locais, as quais, na sua maior parte, reforçaram a respectiva capacidade de integrar estratégias plurisectoriais e descentralizadas, assentes em parcerias com todos os agentes interessados. Por outro lado, uma coordenação mais acentuada das políticas e das medidas, bem como o acompanhamento e a avaliação das acções parecem necessários para evitar novos desequilíbrios entre regiões que conhecem dinâmicas diferentes ou mesmo divergentes.
- O plano nacional do Reino Unido dá conta de novas estratégias por parte das administrações descentralizadas da Irlanda do Norte (*New Targeting Social Need e Promoting Social Inclusion Initiative*), da Escócia (*Closing the Opportunity Gap*) e do País de Gales (*Child Poverty Task Group*). A participação das comunidades locais foi importante na fase inicial, mas deverá agora ser consolidada.

A descentralização suscita também novos desafios profissionais para as administrações locais e regionais. Aprender de forma continuada os novos desenvolvimentos da inclusão social constitui para os responsáveis políticos locais e para o pessoal dos serviços públicos um importante desafio, o qual nem sempre é acolhido nas estratégias políticas.

No plano local

A necessidade de integrar e coordenar esforços para combater a pobreza e a exclusão social na esfera local é amplamente reconhecida. Daqui resulta o importante papel que muitos Estados-Membros atribuem às autoridades locais e municipais neste domínio.

Por exemplo, a Suécia salienta o papel dos municípios e a necessidade de fomentar a cooperação horizontal na fase de implementação de planos de acção. A Irlanda destaca a acção da rede de combate à pobreza das autoridades locais (*Local Government Anti-Poverty Learning Network*) e o Reino Unido salienta o papel destas autoridades na elaboração de estratégias comunitárias na Inglaterra e no País de Gales. Em França, a nova lei da descentralização permitirá uma colaboração mais estreita entre o Estado, as autoridades locais, os peritos nestas matérias e os cidadãos interessados em desenvolver novas formas de realizar e avaliar as políticas, para combater a insegurança financeira e a exclusão social, devendo no futuro as estruturas regionais assumir plena responsabilidade

pelo programa de integração do rendimento mínimo e a mobilização de todos os agentes envolvidos. Na Dinamarca, as autoridades locais estão bem representadas na estrutura institucional de combate à exclusão social. A Grécia coloca a tónica na necessidade de trabalhar em rede e cooperar a todos os níveis. É ainda destacado o papel essencial das autoridades locais para conferir uma dimensão de coesão e globalidade à provisão de serviços e a criação a este nível de instâncias consultivas em questões de política social que incluam as ONG relevantes. A Alemanha sublinha que a solução para os problemas deve ser encontrada tão perto quanto possível da esfera onde os mesmos surgem, isto é, localmente. A estrutura federal e o aval federal para os governos locais significa que a nível regional e local podem ser implementadas estratégias diferentes para combater a pobreza e a exclusão social. As autoridades locais estão também activamente envolvidas no processo de consulta e deliberação relativo ao PAN através de um grupo permanente de consultores. O governo federal tenciona intensificar o diálogo com todos os agentes relevantes. Na Finlândia, os conselhos locais autónomos e os municípios desempenham um papel crucial no combate à exclusão social. No Luxemburgo, é sublinhado o papel das autoridades locais na elaboração e execução do PAN. Em Portugal, o Programa Rede Social propõe-se combater a pobreza e a exclusão social através de parcerias nas quais as autoridades locais desempenham um papel essencial para promover o desenvolvimento social local e integrar dinâmicas de planeamento e participação estratégica. A Irlanda sublinha o papel dos Conselhos de Desenvolvimento Regional e Municipal (*County and City Development Boards*) na coordenação das políticas de inclusão social a nível local e prevê o desenvolvimento por parte das autoridades locais de estratégias de inclusão local para apoiar e reforçar as acções nacionais.

Não é claro se as administrações locais e regionais mais pobres e as mais ricas são dotadas equitativamente dos meios necessários para assumir estas responsabilidades, já que as disparidades entre umas e outras duplicaram no decurso dos últimos dez anos.

O Fundo Social Europeu e a Iniciativa Comunitária EQUAL

O Fundo Social Europeu é o principal instrumento financeiro através do qual a União Europeia executa a sua estratégia de emprego. Cabe-lhe contribuir para prevenir o desemprego, a fim de capacitar a mão-de-obra e as empresas europeias para enfrentar os novos desafios e evitar que as pessoas percam o contacto com o mercado de trabalho.

Repartição dos fundos do FSE, com destaque para o financiamento da iniciativa EQUAL e das políticas de inclusão social

Estado-Membro	Total FSE (M €) excluindo EQUAL	Intervenções FSE na área da inclusão social (% do total)	EQUAL (M €)
B	1,007	12%	74
DK	430	22%	30
D	11,108	21%	514
EL	4,241	17%	104
ES	11,402	9%	515
F	6,506	26%	320
IRL	1,057	22%	34
I	7,836	5%	394
L	39	35 %	4
NL	1,826	36%	208
A	631	50%	102
P	4,370	16.%	114
FIN	802	11%	72
S	996	15%	86
UK	7,100	25%	399

Nota: Estes números reflectem a situação que os serviços da Comissão conhecem actualmente. Devem todavia ser interpretados enquanto estimativas, visto que é inevitável a sobreposição entre diferentes áreas políticas. Um país pode optar por integrar certas acções na área da “inclusão social”, enquanto outro preferirá classificar as mesmas acções noutra domínio (por exemplo na área da “empregabilidade”). Quaisquer comparações directas entre as percentagens de verbas atribuídas à inclusão social pelos vários países devem, pois, ser feitas com precaução.

Todos os Estados-Membros referem o Fundo Social Europeu (FSE) e o seu contributo para as medidas ligadas aos respectivos PAN/incl. A Espanha, Dinamarca, Países Baixos e Reino Unido apresentam anexos nos quais dão conta do contributo dos Fundos Estruturais e da Iniciativa Comunitária EQUAL. Todavia, em muitos Estados-Membros, são ainda escassos os indícios de uma forte ligação estratégica entre os desafios e as prioridades definidos nos PAN/incl e as despesas dos Fundos Estruturais. Na maioria dos casos, não são claras quais as disposições institucionais para articular os processos dos PAN com a afectação e o controlo das despesas dos Fundos dos Estruturais. Tão-pouco é clara a forma como as prioridades dos PAN/incl serão consideradas na revisão intercalar dos Fundos. Não obstante, trata-se de uma oportunidade de harmonização mais profunda. Será igualmente importante que as prioridades identificadas no processo dos PAN sejam plenamente integradas no debate sobre o futuro dos Fundos Estruturais após 2006. Estes deverão ser utilizados para contribuir para a consecução da meta de Lisboa de produzir um impacto decisivo na erradicação da pobreza e da exclusão social.

O PAN da Espanha faz uma análise da interacção entre as intervenções financeiras do FSE previstas para 2000-2006 e a estratégia europeia de inclusão. Comporta também um quadro prospectivo que dá conta do esforço orçamental necessário para realizar as intervenções previstas no plano nacional para os vários objectivos prioritários no período 2003-2004. A Suécia sublinha a importância do financiamento FSE. Um dos elementos do programa do FSE para o Objectivo 3 centra-se na temática 'Integração e Diversidade'.

Um montante equivalente a 130 milhões de coroas suecas de fundos comunitários será canalizado para esta iniciativa durante o período de programação 2000-2006.

A Iniciativa Comunitária EQUAL testa e promove novas formas de combater a discriminação e as desigualdades no mercado de trabalho. O programa, parcialmente financiado pelo FSE, assenta num conjunto de princípios fundamentais: cooperação transnacional, inovação, *empowerment* e parceria para que os resultados possam ser integrados nas políticas e nas práticas. Opera numa base temática e, ainda que estruturado em torno da Estratégia Europeia de Emprego, inclui também uma vertente prioritária para dar resposta às necessidades dos refugiados e dos requerentes de asilo.

Vários Estados-Membros realçaram as iniciativas financiadas pela EQUAL nos respectivos PAN/incl (Espanha, Reino Unido, Áustria, Irlanda, Dinamarca, Alemanha, Grécia, Finlândia, Bélgica, Suécia e Luxemburgo). A Irlanda criou 21 Parcerias de Desenvolvimento através da EQUAL. Estas parcerias foram constituídas para dar prioridade ao combate à discriminação e às desigualdades no mercado de trabalho. A Áustria conta com 58 Parcerias de Desenvolvimento no contexto da Iniciativa Comunitária EQUAL. Três de entre elas incidem especificamente nos requerentes de asilo. Foram canalizados importantes volumes de verbas do FSE para o reforço das medidas de integração de pessoas com deficiência.

Adaptar os serviços administrativos e os serviços locais

Paralelamente à tónica na coordenação e na descentralização dos serviços para a esfera local, muitos Estados-Membros sublinham a necessidade de adaptação de todos os serviços para melhorar a respectiva acessibilidade e o seu carácter inclusivo, tornando-os mais conviviais para todos os cidadãos. Assim, a França dá conta de programas para desenvolver, entre outros aspectos, uma dimensão de qualidade nos serviços de recepção das entidades da segurança social, um sistema de acolhimento inicial polivalente e a criação de centros de serviços públicos nos bairros desfavorecidos. A Dinamarca realça o papel dos conselhos consultivos de apoio ao utente e sublinha a necessidade de promover a participação dos utilizadores dos vários serviços. O PAN/incl belga coloca a tónica em medidas concretas para acelerar o pagamento de prestações sociais e melhorar a informação sobre os direitos. Refere ainda o sistema de concessão automática de pensão assim que é atingida a idade legal de reforma (plano Kafka). A Espanha promoveu a criação de balcões únicos para tratar de todas as questões relacionadas com prestações ligadas ao rendimento. A Irlanda continuará a adaptar os serviços administrativos e sociais às necessidades das pessoas situação de exclusão social, através da fixação de normas e orientações de acção. A Grécia propõe a introdução de uma “rede de serviços” destinada a pôr termo à fragmentação dos serviços sociais ao nível do utente.

Muitos planos nacionais dão conta dos problemas relacionados com os beneficiários que não aproveitam as prestações de assistência social a que têm direito. O plano neerlandês refere que este problema é particularmente evidente nos trabalhadores por conta própria, nas minorias étnicas e nos idosos. Assim, por exemplo, na Alemanha alguns idosos não requerem prestações de assistência social por vergonha ou receio de que os filhos tenham de pagar por essas prestações. A criação de uma prestação mínima de assistência na

velhice permitiria um acesso mais facilitado. Acresce que os reformados que recebem pensões inferiores a 844 euros serão informados pela administração de que têm direito a solicitar assistência social.

Esta tendência pode também constituir um desafio para a provisão de serviços que dependem de transferências de governos regionais ou nacionais e da União Europeia. No plano local, os pagamentos poderiam ser utilizados para reforçar a qualidade inclusiva das instituições de integração, designadamente no domínio da aprendizagem ao longo da vida e da habitação, em vez da criação de instituições especiais e de medidas onerosas através das quais as pessoas excluídas são mais uma vez afastadas do resto da população e confrontadas com problemas adicionais.

PROTECÇÃO JURÍDICA PARA AS PESSOAS SOCIALMENTE VULNERÁVEIS - PROJECTO 'AO ENCONTRO DO UTENTE' CIDADE DE COPENHAGA (DINAMARCA)

O projecto visa desenvolver metodologias para garantir que os desígnios de protecção jurídica que a legislação dinamarquesa consagra se reflectem no trabalho quotidiano com os grupos socialmente vulneráveis. No âmbito do projecto, foram lançadas quatro iniciativas-piloto nas principais municipalidades da Dinamarca (Copenhaga, Odense, Aarhus e Aalborg). Na cidade de Copenhaga, as autoridades estão a tentar, com o projecto "Ao encontro do utente", estabelecer contacto com pessoas que não pedem ajuda e que é difícil motivar a recorrer aos serviços públicos. Em alguns casos, para usufruir dos direitos que a legislação social confere, é necessário que o indivíduo em questão saiba apresentar aos serviços sociais as suas necessidades e expectativas. Alguns dos grupos socialmente mais vulneráveis e marginalizados dificilmente conseguem fazê-lo, pelo que é sobre eles que incide o projecto. A ambição do projecto está em desenvolver novos métodos para garantir que são oferecidos os serviços de apoio necessários às pessoas socialmente desfavorecidas e marginalizadas em termos idênticos aos que são proporcionados a outros utentes.

O projecto integra acções de rua de assistentes sociais que vão ao encontro dos excluídos por indicação dos centros locais, estabelecendo formas de diálogo com essas pessoas, para subsequentemente os convencer a recorrer ao centro social mais próximo. Este trabalho pressupõe intervenções na rua, o espaço que é familiar aos excluídos, que assim se mostram mais abertos e receptivos a discutir sobre as próprias necessidades. O objectivo consiste em continuar o projecto lançando novas acções de intervenção nas ruas. Os técnicos dos centros locais gerem o projecto reservando tempo para as acções de rua. O projecto colabora com as estruturas de acolhimento para pessoas sem abrigo, os centros de tratamento de toxicodependentes, os serviços de saúde mental, as unidades de psiquiatria e autoridades sanitárias. Está disponível um relatório intercalar e a avaliação final deverá ser feita em Setembro de 2003. As primeiras experiências mostraram que a estratégia de ir ao encontro dos mais necessitados deu bons resultados, na medida em que permitiu estabelecer bons contactos com o grupo-alvo. Acresce que este contacto evoluiu numa perspectiva favorável aos utentes que participaram no projecto, o qual foi classificado de positivo tanto pelos técnicos como pelos destinatários.

Acompanhamento e avaliação

Um importante instrumento para garantir que os PAN permanecem no centro do debate político reside no acompanhamento e na avaliação da sua implementação. A inclusão de pessoas marginalizadas no processo de acompanhamento e avaliação das políticas, dos

objectivos e das metas não só contribuiria para a concretização dos seus direitos de cidadãos e para a sua auto-estima, como também seria um factor de qualidade, na medida em que acrescenta a perspectiva do cidadão individual. As disposições relativas ao acompanhamento sistemático e à avaliação dos planos de 2003 são algo fragmentadas. Todavia, muitos Estados-Membros apresentam elementos neste domínio.

Na Bélgica, o departamento de Integração Social dos serviços públicos de emprego prevê a elaboração de um relatório intercalar dando conta dos progressos realizados. Em França, o comité interministerial responsável pelo combate à exclusão social está envolvido na preparação de um estudo destinado a definir uma metodologia e instrumentos de acompanhamento e avaliação do PAN. Enquanto parte do esforço de avaliação, a Alemanha iniciou um estudo sobre acompanhamento e avaliação. No âmbito do processo de elaboração do novo PAN, a Finlândia lançou um processo extensivo de avaliação da eficácia, dos pontos fortes e das insuficiências do primeiro plano. Este exercício conta com a participação de inúmeros agentes e institutos de investigação. As conclusões constam do PAN e servem para realçar o valor de um processo de acompanhamento e avaliação eficaz. Na Irlanda, o Gabinete para a Inclusão Social (*Office for Social Inclusion*) remeteu ao governo um relatório anual sobre os progressos realizados. A Espanha faz o acompanhamento e a avaliação do PAN através da Comissão Interministerial do Plano Nacional de Acção para a Inclusão Social e dá conta de um relatório do Conselho Económico e Social sobre o impacto do plano. O acompanhamento e a avaliação serão também efectuados a nível municipal pela Comissão dos Serviços Sociais da Federação Espanhola dos Municípios e das Províncias (FEMPL). A Dinamarca prevê envolver neste processo o Conselho para as Pessoas Socialmente Desfavorecidas. Um importante instrumento para acompanhar os progressos reside na disponibilização de dados e de análises neste domínio, sendo que muitos Estados-Membros apresentam iniciativas para intensificar o apuramento de dados e a Irlanda definiu uma estratégia específica que envolve um conjunto de agentes relevantes. Em Portugal, paralelamente à Comissão Interministerial, um Fórum de ONG seguirá a execução e a avaliação do PAN. No Luxemburgo, um Grupo de Coordenação e Consulta efectuou quatro reuniões para avaliar a implementação do Plano 2001-2003 e preparar o novo.

8.3. Promover o diálogo e a parceria

Reforçar o diálogo à escala nacional

É encorajante o facto de muitos Estados-Membros terem dado, ou estarem em vias de o fazer, passos significativos para garantir um diálogo estruturado e permanente entre os diferentes agentes em matéria de pobreza e exclusão social à escala nacional, criando comissões ou comités consultivos que envolvem diferentes agentes.

Participam neste exercício: a Áustria (Plataforma Federal de Integração Social), a Bélgica (Comissão de Acompanhamento do Serviço de Luta contra a Pobreza, a Precariedade e a Exclusão Social), a Dinamarca (Conselho para as Pessoas Socialmente Desfavorecidas), a Finlândia (Subcomité Permanente 25 para os Assuntos Europeus), a França (Conselho Nacional das Políticas contra a Exclusão), a Alemanha (Grupo de Consultores

Permanentes), a Grécia (Comissão da Protecção Social), a Irlanda (Fórum da Inclusão Social, Conselho Económico e Social, Fórum Nacional Económico e Social e Grupo Consultivo da Inclusão Social), o Luxemburgo (Grupo de Concertação e Coordenação) e a Suécia (Comité para a participação dos utentes nas questões relativas à evolução social).

Em Itália, há uma Comissão de Inquérito à Pobreza e à Exclusão Social que leva a cabo estudos, faz avaliações e apresenta propostas políticas. Os Países Baixos, ainda que não dêem conta de disposições institucionais, contribuem activamente e promovem a cooperação entre todos os agentes, enquanto parte dos cinco principais objectivos do seu plano nacional. A França tem prevista a realização de um encontro nacional em 2004 que reunirá todos os agentes envolvidos no combate à exclusão social, devendo ainda organizar um seminário no qual participarão ministros e as mais importantes redes sociais europeias. Para reforçar o papel dos utentes na execução do plano de acção nacional, a Suécia criou um comité que deverá fazer valer os interesses destes últimos no que se refere às grandes questões sociais no Ministério da Saúde e dos Assuntos Sociais, no qual é decisiva a presença da Rede contra a Exclusão Social e de representantes da Associação Sueca de Autoridades Locais, bem como o Conselho Nacional da Saúde e Assistência Social. Este comité deverá intervir enquanto instância consultiva no diálogo entre o sector público e as organizações de utentes para efeitos de mobilização de todos os agentes relevantes nos esforços para combater a vulnerabilidade económica e social.

Promover parcerias locais

Os PAN colocam uma tónica crescente na garantia de que a abordagem integrada à escala nacional se traduz em acções práticas integradas e pluridimensionais. Existe uma preocupação importante em reunir conhecimentos e recursos dos diferentes agentes, para que os seus esforços sejam integrados e sinérgicos. Uma cooperação em rede desta natureza e o incentivo à interacção estão presentes de forma significativa nos planos nacionais da Áustria (parcerias de desenvolvimento), Dinamarca (Conselho Social), Finlândia (parcerias locais), Alemanha (desenvolvimento e oportunidades para os jovens nas zonas socialmente desfavorecidas), Irlanda (parceiras de base local apoiadas por um programa de inclusão social de âmbito local), Suécia (comissões conjuntas de autoridades locais e conselhos regionais de serviços de saúde e sociais e acordos de desenvolvimento regional com autoridades metropolitanas) e Reino Unido (parcerias locais estratégicas).

Algumas destas iniciativas (incluindo Áustria e Finlândia) dependem de financiamento da UE e de programas como os Pactos Territoriais de Emprego, o Fundo Social Europeu e a Iniciativa EQUAL.

PROGRAMA REDE SOCIAL (PORTUGAL)

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

Em termos cronológicos, tendo presente a síntese inicial, este Programa começou por ser implementado no início de 2000, em 41 concelhos seleccionados que possuíam já alguma experiência de trabalho em parceria, nomeadamente através do desenvolvimento local de Projectos de Luta Contra a Pobreza e de processos de implementação do Rendimento Mínimo Garantido. Esboçavam-se assim as primeiras aproximações ao *mainstreaming* da Inclusão Social. Em 2003, 176 concelhos já dispunham de uma rede social e encontravam-se em fases diversas de realização das acções previstas (em 2001, 31 concelhos tinham aderido ao programa Rede Social, em 2002 juntaram-se mais 45 e mais 60 em 2003). Em média, em cada projecto local participam activamente 50 a 60 concelhos.

O principal objectivo do programa no âmbito da inclusão social é o de conseguir, através de um planeamento concertado da intervenção social, uma perspectiva de desenvolvimento que, em cada concelho, integre as pessoas e grupos em situação de pobreza e/ou exclusão social, como protagonistas no sentido de uma cada vez maior qualidade de vida. Trata-se de contribuir para o objectivo da coesão social. Portanto, como se depreende do exposto, os resultados a obter são de tipos diversos: as parcerias (e respectivos regulamentos internos) que se constituem como redes e que se vão consolidando através da realização conjunta, articulada, consensualizada, de Diagnósticos Sociais (e respectivas actualizações, sempre que necessário), de Sistemas de Informação, de Planos de Desenvolvimento Social e Planos de Acção exequíveis, numa óptica de desenvolvimento que integre a resolução de problemas e necessidades, nomeadamente de situações de pobreza e exclusão social.

ONG e sociedade civil

O importante papel desempenhado pelos ONG no combate à pobreza e à exclusão social é amplamente reconhecido e muitos Estados-Membros sublinham o seu tradicional apoio às actividades destas organizações e as associações de voluntariado. Há uma tendência emergente para incluir não só profissionais, mas também agentes e ONG de grupos socialmente excluídos e investigadores especializados em diálogos e parcerias, conforme descrito anteriormente. Concretamente, alguns sublinham o importante contributo das redes de ONG para fazer avançar o debate político. A Espanha salienta a importância do apoio às ONG enquanto agentes estratégicos da inclusão social e dá conta da sua intenção de financiar programas destinados a promover redes de ONG para prevenir a exclusão e trocar informações e boas práticas. Continuará a promover o estabelecimento de uma rede nacional e de redes regionais autónomas de organizações sociais em cooperação com a EAPN. O Reino Unido refere o papel das redes regionais anti-pobreza (*Poverty Alliance in Scotland, Anti-Poverty Network Cymru*) e de algumas organizações nacionais

na definição das políticas. A Finlândia sublinha o papel da Federação Finlandesa de Assistência Social e da EAPN-Finlândia, que têm sabido aproveitar a experiência dos respectivos membros que trabalham no terreno para contribuir para o debate político. A importância que a Irlanda confere à necessidade de ouvir as pessoas em situação de pobreza e exclusão social no processo de elaboração das políticas nacionais e locais está bem patente nos meios financeiros que disponibiliza para apoiar o trabalho de dez redes nacionais antipobreza. Estas redes abrangem um vasto conjunto de interesses nesta área e representam pessoas particularmente expostas a riscos de pobreza. A Alemanha sublinha o envolvimento das organizações não governamentais (associações caritativas, iniciativas de auto-ajuda, Conferência Nacional sobre Pobreza, etc.), juntamente com outros agentes (sindicatos, igrejas, *Länder* e autoridades locais), num processo regular de consulta e deliberação que foi posteriormente reforçado e institucionalizado. A Suécia destaca as consultas com a Rede Contra a Exclusão Social para a preparação do PAN. Em alguns países (incluindo Grécia, Finlândia, Alemanha e Suécia), sublinha-se a participação das igrejas e das organizações religiosas na definição de medidas políticas relacionadas com o combate à pobreza e à exclusão social e a participação na elaboração do PAN/incl.

A Finlândia circunstancia o importante papel das ONG que garantem uma parte substancial dos serviços de apoio e fornece estimativas da importância do sector. Sublinha ainda a presença destas organizações quando se trata de vigiar o respeito pelos direitos e os interesses das pessoas. O contributo significativo da Igreja Evangélica Luterana da Finlândia e das suas paróquias também merece destaque. Todavia, em geral há poucos elementos na maior parte dos PAN que dêem conta do volume financeiro, do tipo exacto de actividades e do número de pessoas em situação de exclusão, bem como do raio de alcance das ONG e da economia social. Os futuros planos de acção deverão ter em conta estas questões, a fim de se poder aferir da efectiva cobertura que as ONG garantem e das áreas onde será necessário agir.

Em geral, ainda que haja importantes progressos a registar, é ainda necessário promover e garantir um verdadeiro processo de consulta para o qual seja reservado tempo suficiente e garantidos recursos adequados. A questão que se coloca está em saber como reforçar a qualidade da participação dos diferentes agentes e como estabelecer uma parceria mais equilibrada e duradoura.

Parceiros sociais

Os parceiros sociais participam na maior parte dos processos de consulta para a elaboração dos PAN. A sua presença é particularmente significativa nos grupos e comités de redacção (designadamente na Bélgica, Finlândia, Alemanha, Irlanda, Luxemburgo, Portugal, Espanha e Suécia). Noutros países, o seu papel não está definido com clareza. A Áustria sublinhou a participação dos parceiros sociais no desenvolvimento das parcerias instituídas no âmbito da Iniciativa EQUAL.

Em geral, é difícil avaliar se e em que medida esta participação é verdadeiramente proactiva e abrange também áreas que o diálogo tradicionalmente não cobre.

Sensibilização do público

Alguns Estados-Membros sublinham a necessidade de maior sensibilização do público para a pobreza e a exclusão social e o processo dos PAN/incl, propondo interessantes acções neste domínio. Todavia, para a maior parte dos Estados-Membros, não são referidos instrumentos específicos de sensibilização.

Na Bélgica, foram instituídos vários tipos de diálogo e preparado um conjunto de publicações, juntamente com um relatório semestral. A França prevê o lançamento de uma campanha em grande escala de informação destinada a mudar atitudes e sensibilizar para o combate à exclusão social. A Suécia sublinha que a tónica do plano de 2003 é colocada na sensibilização do público para o processo de inclusão social, o qual não está ainda suficientemente divulgado em muitos quadrantes. Propõe ainda a difusão de estratégias de inclusão horizontal bem sucedidas junto de todas as autoridades locais. A Espanha identifica um vasto conjunto de acções (divulgação do PAN, melhoria da cobertura mediática, eventos, campanhas e debates, inquéritos de opinião, participação de escolas) para reforçar a sensibilização e o debate em torno das políticas de inclusão social. No Reino Unido, a notoriedade do PAN 2003 foi substancialmente acrescida com a publicação do texto em inglês e em gaélico. Alguns outros PAN foram também publicados (Alemanha, Dinamarca, Irlanda, Países Baixos). No Reino Unido, a *Social Exclusion Unit* disponibiliza os resultados do seu trabalho de investigação em todo o país. Na Irlanda, a Agência de Combate à Pobreza tem por principal função reforçar a sensibilização do público para a pobreza e a exclusão social e as formas de a combater.

Outra forma de sensibilizar o público consiste em fomentar o debate sobre as políticas de exclusão social nos parlamentos nacionais, conforme salientam os planos nacionais da Espanha e da Irlanda. Porém, a participação dos parlamentos nacionais no processo permanece insuficiente.

Responsabilidade social das empresas

A necessidade de promover a responsabilidade social das empresas é uma questão salientada em alguns PAN (Dinamarca, Espanha, França, Irlanda, Itália e Suécia). Assim, em 2002, na Suécia, o governo instituiu a Parceria Sueca para a Responsabilidade Global que tinha por objectivo melhorar as condições de vida dos pobres e fazer respeitar os direitos humanos. Também na Suécia, a responsabilidade social das empresas é uma das prioridades do Programa EQUAL sueco. A Irlanda possui um mecanismo para promover a responsabilidade social, sob a égide da *Foundation for Investing in Communities*. Na Dinamarca, há várias formas de promover a responsabilidade social das empresas, designadamente a instituição de prémios ao recrutamento de pessoas que requerem condições de trabalho especiais e o desenvolvimento de um instrumento de auto-avaliação da responsabilidade social, o índice social.

9. INTEGRAR A DIMENSÃO DA IGUALDADE ENTRE HOMENS E MULHERES EM TODAS AS POLÍTICAS E ACÇÕES (GENDER MAINSTREAMING)

A integração da dimensão do género (*gender mainstreaming*) visa a (re)organização, o aperfeiçoamento, o desenvolvimento e a avaliação do processo de elaboração de políticas, a fim de nestas incorporar uma perspectiva da igualdade entre géneros, em todos os níveis e etapas, por parte dos agentes habitualmente implicados na tomada de decisões políticas. Trata-se de um importante desafio para o qual inúmeros Estados-Membros revelam maior sensibilização. Embora sejam poucos os que integram de forma coerente a dimensão do género nos respectivos planos nacionais, há outros que pouco a pouco estão a desenvolver meios e *know-how* nesta área.

A perspectiva do género na definição da intersecção entre as desigualdades sociais e financeiras e as desigualdades entre homens e mulheres contribui para a estratégia global de duas formas:

- reforça os efeitos das políticas de combate à pobreza e à exclusão social
- consolida a perspectiva da igualdade entre homens e mulheres nos escalões de rendimentos baixos.

A problemática da igualdade entre homens e mulheres enquanto instrumento das políticas de combate à pobreza está presente na maior parte dos planos nacionais, não constando das prioridades definidas nos mesmos. A Suécia, Irlanda, Áustria, Luxemburgo, Dinamarca e Portugal dão conta da forma como os respectivos planos nacionais articulam o combate à pobreza com a promoção da igualdade entre homens e mulheres. A Suécia explica que as actividades são organizadas com base nas necessidades, nas obrigações, nos direitos, nos papéis, nas prioridades e nas oportunidades de ambos os sexos, o que contribui para reforçar a qualidade e a eficácia das mesmas.

Profundas diferenças na forma como cada país organiza a integração da dimensão do género

Em Setembro de 2002, o Comité da Protecção Social definiu as seguintes condições para a integração da dimensão do género nos PAN:

- (a) definir um enquadramento que combine disposições jurídicas, vontade política e formulação de objectivos claros
- (b) reforçar as capacidades, designadamente de formação e competências ao longo de todo o processo
- (c) definir mecanismos institucionais adequados, sem esquecer que os mais eficazes correspondem a novas formas de trabalho, programação e execução das políticas.

No que se refere ao enquadramento, existem já disposições legais em todos os Estados-Membros. Ainda que a vontade política seja referida com maior frequência do

que nos PAN anteriores, não é sistematicamente enquadrada em objectivos claros. Conforme já foi referido, inúmeros PAN inserem a dimensão do género no âmbito da consecução de objectivos fundamentais como o combate à pobreza infantil ou situações de crise familiar, em detrimento da igualdade entre homens e mulheres. Só alguns Estados-Membros consideram que a igualdade entre homens e mulheres é também um objectivo em si mesmo, que é necessário realizar quando se combate a pobreza e a exclusão social.

No que se refere ao reforço das capacidades, há exemplos prometedores de recurso a especialistas em questões de género. Assim, no Luxemburgo, os membros do Comité Interministerial receberam formação nesta área. A Áustria solicitou aos peritos do Pacto Territorial para o Emprego a realização de um estudo sobre a problemática do género. A Alemanha, por seu lado, criou um centro de competências para apoiar a integração da dimensão da igualdade entre homens e mulheres através da formação e da investigação. A Grécia possui um novo manual para avaliar a integração do género nos programas operacionais.

No que se refere aos mecanismos institucionais, quando mencionados, parecem ter sido desenvolvidos pelos Estados-Membros em torno de três eixos que por vezes se articulam entre si:

- um novo método de trabalho que integra competências de género no cerne do trabalho dos ministérios encarregados do combate à pobreza; na Dinamarca, Finlândia e Suécia, todas as autoridades públicas devem integrar e promover a igualdade entre homens e mulheres;
- parceria entre os ministérios que trabalham no domínio da igualdade entre homens e mulheres e do combate à pobreza, a fim de permitir que os primeiros participem nas principais fases da elaboração dos PAN. A Irlanda, o Luxemburgo e a Dinamarca optaram por esta alternativa;
- processo de consulta entre os departamentos que trabalham nas áreas da igualdade entre homens e mulheres e do combate à pobreza e que, juntos, elaboram planos de acção específicos; Portugal e a Espanha optaram por esta abordagem. Ainda que se corra o risco de limitar este processo a uma lista de actividades, trata-se de uma opção que se for activamente desenvolvida pode permitir criar uma interacção entre as políticas nestas duas áreas.

Alguns Estados-Membros anunciaram novos mecanismos institucionais para integrar a dimensão do género, mas estes parecem não estar ainda operacionais. Por exemplo, a França prevê a constituição de um Conselho Nacional e a elaboração de uma Carta que garanta a igualdade entre homens e mulheres, enquanto a Bélgica prevê para 2003 a criação de um Instituto para a Igualdade de Oportunidades entre Homens e Mulheres.

Os PAN dos outros Estados-Membros não referem quaisquer mecanismos para integrar a dimensão do género, pelo que é difícil determinar se o seu compromisso será duradoura.

A forma como são preenchidas as condições, mencionadas acima, de integração da dimensão de género tem repercussões na capacidade de integrar sistematicamente a perspectiva da igualdade entre homens e mulheres em todas as fases dos PAN, conforme consta dos objectivos comuns.

Dados estatísticos em maior número, mas insuficientes análises e avaliações do impacto nos géneros

As estatísticas desagregadas por sexo permitem apreender a situação de duas formas:

- evidenciar as diferenças entre homens e mulheres para as poder analisar à luz das políticas existentes;
- acompanhar as políticas e as medidas para reduzir a pobreza e garantir que as mesmas beneficiam equitativamente homens e mulheres, que não aprofundam desigualdades e que promovem a igualdade.

Nove Estados-Membros melhoraram o apuramento de dados repartidos por sexo. Seis (Grécia, França, Irlanda, Portugal, Países Baixos e Luxemburgo) dispõem de uma repartição por sexo muito incompleta, embora haja dados disponíveis na maior parte dos casos. Quanto à França e ao Luxemburgo, está previsto um desenvolvimento mais aprofundado dos dados neste domínio, através dos serviços nacionais de estatística.

A segunda etapa consiste em aproveitar activamente as estatísticas para analisar a dimensão de género. A Suécia e a Áustria utilizam dados repartidos por sexo na maior parte dos capítulos dos respectivos planos nacionais. As estatísticas apresentadas pela Bélgica, Dinamarca, Alemanha, Espanha e Reino Unido permitiram aprofundar consideravelmente as análises. Os estudos empreendidos pela Irlanda, Reino Unido e Países Baixos limitam-se essencialmente ao mercado de trabalho. A Alemanha levou a sua análise um pouco mais longe, referindo a penetração da Internet. Por fim, a Dinamarca concentrou-se na questão do género nos grupos mais vulneráveis relativamente aos quais há poucos dados estatísticos, estando previstos novos inquéritos.

Estes os motivos pelos quais é por vezes limitada a coerência entre o que revelam as estatísticas dos PAN e os desafios identificados. Os dados relativos aos indicadores comuns (cf. anexo) demonstram que há diferenças entre homens e mulheres no que se refere aos riscos de pobreza em função da idade, tipo de agregado familiar e nível educativo. Estas diferenças deveriam suscitar análises mais aprofundadas da questão do género, tendo em conta outros factores, como a inactividade, o estatuto profissional, a saúde, as responsabilidades de assistência a filhos e a necessidade cada vez mais premente de serviços de cuidados no domicílio a pessoas com deficiência, doentes graves e idosos.

A terceira etapa, após a análise da questão do género, consiste na avaliação do impacto sobre homens e mulheres das políticas e das medidas. Esta avaliação contribui para integrar eficazmente a dimensão da igualdade entre os sexos e permite também adaptar as políticas de uma forma mais aprofundada. Um exercício mais restrito de avaliação do impacto nos géneros conduz muitas vezes a meros ajustamentos marginais. Só três

Estados-Membros estão a trabalhar no sentido de alargar o âmbito das respectivas avaliações. A Suécia e a Dinamarca impuseram este exercício às respectivas autoridades locais. A Irlanda, por seu lado, realizou uma avaliação do impacto de 130 medidas enquanto parte do seu plano de desenvolvimento nacional.

Escassas metas quantitativas repartidas por sexo

Poucos são os Estados-Membros que fixaram metas quantitativas para além das que constam da Estratégia Europeia de Emprego. A Suécia especifica a maior parte dos seus objectivos em relação a homens e a mulheres. As metas da Alemanha em matéria de igualdade dizem respeito à formação em tecnologias da informação e à utilização da Internet. A Áustria tenciona reduzir o fosso entre homens e mulheres no que se refere à pensão mínima. A Grécia fixou um objectivo indirecto de igualdade relativamente à disponibilidade de estruturas para as crianças que vai muito mais longe do que a meta fixada pelo Conselho Europeu de Barcelona. O Luxemburgo prevê o ensino do luxemburguês às mulheres imigradas em proporção do respectivo peso na população imigrada. Por fim, o Reino Unido fixou metas quantificadas relativamente às famílias monoparentais e às gravidezes na adolescência.

Poucas são as metas quantificadas para os grupos vulneráveis, relativamente aos quais inúmeros Estados-Membros formularam prioridades de igualdade nos respectivos PAN.

Integração da dimensão de género nos objectivos comuns ainda circunscrita ao emprego, com destaque para os grupos mais vulneráveis de homens e mulheres

A integração da dimensão da igualdade entre homens e mulheres nas políticas deve ser feita na fase da formulação das mesmas. Podem ser tomadas medidas adicionais para evitar ou compensar eventuais desigualdades que radiquem no sexo. O carácter duradouro destes ajustamentos deve ser analisado com precaução. Com efeito, quando são decididos cortes orçamentais, esses ajustamentos tendem a ser interrompidos.

A integração da dimensão de género está particularmente avançada no domínio do emprego. Foi, com efeito, impulsionada pela Estratégia Europeia de Emprego, o mesmo tendo acontecido nos PAN. Por outro lado, na fase actual, as atenções concentram-se nas dificuldades que encontram as mulheres com baixos rendimentos. A problemática das famílias monoparentais também é suscitada, à semelhança do que aconteceu nos PAN anteriores.

Foram definidas medidas específicas no domínio da conciliação entre vida profissional e familiar, com o acento tónico colocado na melhoria de estruturas de acolhimento de crianças a preços comportáveis. (cf. capítulo Emprego). Trata-se de uma área em que se corre o risco de tomar medidas contraditórias, em razão da falta ou do carácter restrito das avaliações do impacto em função do sexo. Há recuos a registar desde os PAN 2001, designadamente no que se refere aos direitos à conciliação entre vida familiar e profissional para os pais portugueses que trabalham.

É dada pouca atenção às desigualdades de acesso aos rendimentos e aos recursos consoante o sexo, bem como no que se refere às medidas para corrigir esta situação.

Observa-se com frequência uma falta de avaliações do impacto nos géneros das medidas tomadas nos domínios do emprego, da conciliação entre vida profissional e familiar e dos regimes de pensões, as quais poderiam contribuir para melhorar a situação das mulheres idosas, mais expostas à pobreza.

Na maior parte dos PAN, a integração da dimensão do género fora da área do emprego é reduzida. Quando abordada, a problemática do género é tratada principalmente através de medidas específicas, muitas vezes vocacionadas para apoiar grupos vulneráveis de mulheres (por vezes homens).

Algumas medidas específicas incidem nos problemas de relacionamento entre os sexos, designadamente a violência doméstica (em todos os países, salvo na Bélgica e nos Países Baixos), no tráfico de seres humanos, na prostituição (Finlândia, França, Grécia e Dinamarca) e nas gravidezes na adolescência (Reino Unido exclusivamente). Estas acções visam essencialmente as vítimas, pois a prevenção com incidência também nos autores não está ainda muito difundida.

A Áustria, a Alemanha, a Dinamarca e a França associam a problemática do género à causa da deficiência. Áustria, Grécia, França, Dinamarca e Luxemburgo concentram-se mais nas populações imigrantes, em especial nas mulheres (cf. capítulo 4.4.1). Ainda que os Países Baixos classifiquem nos grupos de risco as mulheres idosas que vivem sós, as mulheres (idosas) oriundas de minorias étnicas e as famílias monoparentais, em geral os PAN dão conta de reduzida integração das políticas de inclusão social e de igualdade entre homens e mulheres, para além de que a dimensão de género não se reflecte com muita intensidade nas políticas propostas.

A problemática da igualdade entre homens e mulheres ainda é uma questão marginal em muitos planos nacionais

Os Estados-Membros foram convidados a integrar a dimensão de género nas suas políticas e a mobilizar os principais intervenientes neste domínio. Só a Espanha e a Irlanda mencionam explicitamente a consulta das instâncias que tutelam as questões da igualdade. A Irlanda criou uma estrutura institucional complexa que inclui uma instância consultiva, a *Equality Authority*, e organizações de mulheres à escala nacional. É provável que as várias instâncias que operam na área da igualdade e da problemática do género tenham sido consultadas noutros países onde essas práticas são correntes. A participação de ONG activas no domínio da igualdade entre homens e mulheres é pouco significativa (só a Espanha e a Irlanda fazem referências a esta questão). Na Irlanda, os intervenientes nesta área parecem ter participado em todas as etapas do processo, preparação, implementação, acompanhamento e avaliação das diferentes medidas. No tocante à participação de homens e mulheres em situação de pobreza e exclusão social, o Reino Unido organizou consultas no decurso das quais foram suscitadas questões ligadas à igualdade entre homens e mulheres. Entre as questões levantadas, contam-se as prestações sociais sujeitas a verificação de recursos, a guarda de crianças, o trabalho assistencial, os empregos com baixos salários, o trabalho precário e não declarado, bem como o trabalho no domicílio.

10. A UTILIZAÇÃO DE INDICADORES

Contexto

Os indicadores constituem instrumentos essenciais para o método aberto de coordenação, enquanto ferramentas de acompanhamento dos progressos realizados com vista à consecução dos objectivos comuns e à avaliação da amplitude dos desafios. A importância dos indicadores já tinha sido sublinhada em Lisboa, quando o Conselho solicitou à Comissão a redacção de um relatório anual que desse conta dos progressos realizados no cumprimento das metas estratégicas da União. O Conselho Europeu de Nice convidou os Estados-Membros e a Comissão a desenvolver um conjunto de indicadores comuns para avaliar os progressos em matéria de luta contra a pobreza e a exclusão social. Esta recomendação foi reforçada em Março de 2001 pelo Conselho Europeu de Estocolmo, que encarregou o Conselho de melhorar o acompanhamento das acções contra a pobreza e a exclusão social, através da definição, até finais desse ano, de um conjunto de indicadores de inclusão social. O Comité da Protecção Social empreendeu a elaboração dessa série de indicadores, em especial do trabalho do Subgrupos Indicadores, criado em Fevereiro de 2001.

Em Dezembro de 2001, o Conselho Europeu de Laeken aprovou um primeiro conjunto de 18 indicadores de exclusão social e pobreza organizados em torno de uma estrutura de dois níveis de indicadores primários - com 10 indicadores principais que abrangem os domínios tidos por decisivos no processo conducente à exclusão social - e 8 indicadores secundários complementares que reflectem outras dimensões do problema.

Ao definir os princípios metodológicos subjacentes à escolha dos indicadores, o Comité da Protecção Social sublinhou que o conjunto dos indicadores da UE deveria articular as várias dimensões dos fenómenos que descrevem e ser considerado como um todo. No que se refere à natureza dos próprios indicadores, o princípio mais importante é que os indicadores comuns devem dar conta de resultados sociais e não dos meios utilizados para os atingir. Este o motivo pelo qual um indicador que apenas mede o esforço político tem pouco interesse se não houver formas de verificar se o objectivo foi cumprido. Por outro lado, o método aberto de coordenação impõe que os Estados-Membros cheguem a acordo sobre indicadores que permitam avaliar os resultados, mas que permaneçam livres de escolher as políticas para chegar a esses resultados. Há ainda outros dois princípios metodológicos importantes, a saber, que um indicador deve reagir às intervenções políticas e a sua interpretação normativa deve ser clara e comumente aceite. Isto significa que os indicadores devem ser concebidos de forma a poderem ser correlacionados com as iniciativas políticas, devendo existir acordo quanto ao facto de uma dada evolução representar uma melhoria ou uma deterioração dos resultados sociais. Os outros princípios metodológicos são mais óbvios: para dar apenas alguns exemplos, basta referir que um indicador deve ser sólido e validado estatisticamente, mensurável e suficientemente comparável entre os Estados-Membros, actual e passível de revisão.

Com base nos princípios metodológicos expostos, o Subgrupo Indicadores prosseguiu o trabalho iniciado no ano anterior, com o objectivo de aperfeiçoar e consolidar a lista inicial dos “Indicadores de Laeken”. Sublinhou a necessidade de dar prioridade às

crianças na análise dos indicadores comuns e, para tal, definir uma repartição etária estandardizada de todos os indicadores de Laeken, sempre que tal se afigure relevante e significativo (sob reserva de fiabilidade estatística). Redefiniu o indicador da população que vive em agregados familiares sem emprego e aditou um novo indicador de pobreza no trabalho. A lista dos indicadores comuns, aprovada pelo Comité da Protecção Social em Julho de 2003, consta do anexo estatístico.

A utilização dos indicadores comuns nos PAN

Aos Estados-Membros solicitou-se que utilizassem os indicadores comuns nos respectivos planos nacionais. Foram ainda instados a recorrer a indicadores de terceiro nível definidos à escala nacional para ilustrar características específicas de determinadas áreas não suficientemente cobertas pelos indicadores comuns, a fim de contribuir para a interpretação dos indicadores primários e secundários. Uma vez que o Comité da Protecção Social não estava em condições de apresentar uma proposta de indicador comum sobre a importante dimensão da habitação, ficou estabelecido que nos Planos de Acção Nacionais esta questão seria tratada através de indicadores de terceiro nível, designadamente os que dão conta de condições de habitação dignas, custos de habitação, privação de habitação e outras condições de habitação precárias.

Todos os planos nacionais utilizam os indicadores comuns. Fazem-no de várias formas e com intensidades distintas. Muitos Estados-Membros (Bélgica, Grécia, Espanha, Itália, Luxemburgo, Portugal e Finlândia) fazem uma análise circunstanciada da situação da pobreza e da exclusão social com base nos indicadores comuns e nos indicadores nacionais que os apoiam ou evidenciando aspectos relevantes da respectiva situação nacional. Porém, esta análise não está devidamente integrada no cerne de cada plano nacional, isto é, na formulação da estratégia política de combate à exclusão social e à pobreza. Importa ter presente que a Grécia, Espanha e Portugal fixam metas quantificadas globais para a redução da taxa de risco de pobreza, sendo que a Grécia utiliza os indicadores para identificar os principais desafios e inclui metas específicas para os idosos e as crianças. Todavia, os indicadores não são utilizados para efeitos de acompanhamento político ou de programação, nem são fixadas metas intermédias para o período de vigência do plano nacional.

Por outro lado, a Irlanda e o Reino Unido recorrem com frequência aos indicadores comuns paralelamente às definições nacionais de pobreza utilizadas na respectiva estratégia nacional de combate à pobreza e à exclusão social. Estes países são também mais exaustivos na definição de metas num vasto conjunto de domínios políticos abrangidos pelos Objectivos Comuns. Todavia, fazem-no essencialmente com base em indicadores nacionais, respeitando os processos nacionais de formulação de políticas e respectivo acompanhamento, na área da inclusão social. Também o PAN francês prevê para efeitos de acompanhamento do plano uma ampla utilização de indicadores, elaborando um sistema exaustivo que combina indicadores comuns e nacionais, de resultados e de políticas.

A Áustria, Dinamarca, Alemanha e Países Baixos utilizam de forma limitada os indicadores comuns, por diferentes motivos. O PAN dinamarquês coloca a tónica nos

grupos vulneráveis para os quais a cobertura dos indicadores de Laeken é escassa ou inexistente. Nos PAN austríaco e alemão, por outro lado, os indicadores servem apenas para enquadrar as análises. Por fim, o PAN neerlandês utiliza os indicadores de Laeken apenas para efeito de comparação do seu desempenho com o de outros países da UE. A estratégia que apresenta recorre em grande medida a indicadores nacionais, essencialmente de política. Mesmo a taxa de risco de pobreza é calculada com referência ao nível de rendimento mínimo nacional (limiar fixado em 101% deste nível).

A utilização dos indicadores no PAN dos Países Baixos suscita a questão da falta de uma ligação clara entre os indicadores comuns e os instrumentos políticos. O PAN aponta, por exemplo, o impacto do ciclo económico nos resultados, um dado que não pode ser controlado pelos políticos. Acresce que nas áreas onde o governo central tem pouca influência, o plano neerlandês optou por indicadores essencialmente qualitativos e relacionados com as políticas. Estas objecções à utilização de indicadores comuns só são justificadas numa certa medida. As iniciativas no domínio da estratégia de emprego conhecem problemas idênticos aos que se registam na área da inclusão social, a saber, que o desempenho em termos de crescimento do emprego e da oferta de mão-de-obra está directamente relacionado com a evolução económica e demográfica. Todavia, a utilização de indicadores (e metas) de resultados está mais consolidada e assenta num importante corpo de informação teórica. Em consequência, a sua utilização na esfera política é menos questionada e a capacidade estatística nesta área sai reforçada.

Há que reconhecer que subsistem importantes questões de ordem prática que têm de ser resolvidas antes que os indicadores comuns possam ser utilizados com êxito para avaliar os desempenhos. A fiabilidade e a disponibilidade atempada de dados relevantes constituem importantes aspectos. Muitos dos indicadores de pobreza e exclusão social provêm do Painel de Agregados Familiares das Comunidades Europeias (ECHP), o inquérito harmonizado à escala da UE aos rendimentos e às condições de vida. A utilização desta fonte para tal efeito foi explicitamente reconhecida no Conselho Europeu de Laeken em 2001. Uma nova ferramenta de apuramento de dados, as UE-SILC, virá em breve substituir o ECHP enquanto fonte de referência para as estatísticas das condições de vida e rendimento na UE. Com um investimento significativo no reforço das capacidades estatísticas, espera-se que as UE-SILC venham corrigir algumas das insuficiências reconhecidas do ECHP. Assim, por exemplo, será útil no futuro poder calcular as taxas de pobreza tendo em conta o valor das rendas imputadas aos indivíduos que vivem em casa própria. A informação sobre a composição do rendimento bruto também deveria ser melhorada, para permitir calcular a taxa de risco de pobreza antes das transferências sociais com base em dados brutos em vez de líquidos. Por fim, há que melhorar a disponibilidade atempada dos dados.

A utilização de indicadores de terceiro nível ou de indicadores nacionais

Nos planos nacionais foram utilizados inúmeros indicadores de terceiro nível.

Paralelamente às definições de indicadores comuns, alguns Estados-Membros utilizaram *definições diferentes e/ou fontes de dados alternativas* para medir e caracterizar níveis actuais de pobreza e exclusão social. Por exemplo, a França, a Alemanha, a Itália e o

Reino Unido utilizam fontes de dados nacionais para determinar indicadores do risco de pobreza monetária, na medida em que fornecem resultados mais oportunos. Alguns países apresentam análises do impacto da utilização destas diferentes fontes e definições. A Grécia e a Itália definem o risco de pobreza relativa com base simultaneamente no rendimento (definição de Laeken) e no consumo, justificando a utilização do consumo pela maior estabilidade dos padrões de consumo e a maior aderência aos padrões de vida actuais das famílias. A elevada proporção nestes países de emprego por conta própria, bem como a importância de possuir casa própria, também nos agregados familiares pobres, são outros argumentos que militam em favor da utilização de medidas com base no consumo. Contudo, a utilização das despesas de consumo para medir o risco de pobreza foi já discutida aturadamente a nível da UE, sendo por fim rejeitada por motivos teóricos e práticos. As despesas reflectem escolhas, não oportunidades, pelo que não traduzem um acréscimo de recursos no agregado. Por outro lado, os inquéritos às despesas dos agregados não estão plenamente harmonizados.

Alguns países referem também indicadores nacionais de pobreza absoluta (Itália), indicadores não monetários de condições de vida (Bélgica, Itália, França) ou ainda indicadores de pobreza auto-declarada ou de privação (Bélgica, Itália). A Irlanda utiliza uma medida da pobreza persistente, que combina rendimento relativo com privação, dando uma imagem mais precisa do que a pobreza monetária da categoria da população que conhece situações de privação generalizada em razão da falta de recursos. Tais indicadores fornecem informações úteis que completam os dados referentes ao risco de pobreza relativa. A Irlanda em particular compara as tendências ao longo do tempo da taxa de risco de pobreza persistente com o risco de pobreza relativa, para evidenciar a natureza por vezes pró-cíclica deste último indicador (cf. capítulo 1, Figura 7).

A dimensão *subnacional* da pobreza e da exclusão social é em alguns casos (Bélgica, Grécia, França, Itália) descrita através de uma repartição regional dos indicadores comuns. A Grécia em especial faz uma interessante distinção entre as regiões rurais e urbanas, sublinhando a natureza diversa da pobreza e da exclusão social nestas duas áreas.

A maior parte dos Estados-Membros utilizou *indicadores de política* que podem ser mais facilmente integrados no âmbito do desenvolvimento de uma estratégia política. Exemplos de indicadores deste tipo: número de desempregados ou de desempregados de longa duração abrangidos por medidas relativas às políticas do mercado de trabalho, número de habitações sociais disponíveis e montante das prestações de rendimento mínimo. Com efeito, a distinção entre indicadores de contribuição e indicadores de desempenho nem sempre é clara e alguns indicadores prestam-se mais a ser classificados como indicadores de “resultados intermédios”. Tais indicadores dão conta do esforço político em prol das pessoas em risco de pobreza e do impacto das políticas sociais, assim como da conjuntura económica mais vasta. Os indicadores de dependência de prestações - muito utilizados nos planos nacionais - são um exemplo deste tipo de indicadores. Mesmo o indicador de Laeken relativo ao “abandono escolar precoce” pode ser considerado mais como um indicador de resultados intermédios do que como indicador de desempenho em sentido estrito.

Foram ainda utilizados alguns indicadores interessantes nas áreas da saúde e da habitação. No tocante à habitação, as problemáticas da habitação condigna, dos custos de habitação e da privação de habitação estão presentes em alguns planos nacionais. Em matéria de saúde, muitos Estados-Membros dão conta de elementos referentes à esperança de vida em função da situação socioeconómica (que, na falta de dados mais exactos, pode ser determinada com recurso a uma classificação geral das profissões). Os planos da Bélgica e da França apresentam inúmeros indicadores de resultados na saúde e de acesso aos cuidados de saúde em função da situação socioeconómica. Estes dados foram extraídos de um inquérito especial à saúde que deverá ser cuidadosamente analisado, a fim de se poder aferir da sua possível utilização noutros países.

Indicações para desenvolvimentos futuros a nível da UE

Nesta segunda fase do processo dos PAN/incl, esperava-se que os Estados-Membros fizessem uso pela primeira vez dos indicadores comumente aceites à escala da UE, a fim de fundamentar as respectivas análises da situação social e acompanhar os progressos na consecução dos objectivos definidos. A avaliação da forma como os indicadores foram efectivamente utilizados nos PAN constitui uma importante oportunidade para o Comité da Protecção Social, em especial o seu Subgrupo Indicadores, no sentido de se poderem retirar ilações para o trabalho futuro na área da inclusão social.

Ainda que seja lícito afirmar que a lista de indicadores respondeu, de uma forma geral, positivamente às expectativas, não deixa de ser claro que os indicadores UE tendem a prestar-se mais a comparações internacionais no âmbito de uma análise da situação da pobreza e da exclusão social do que a servir de instrumentos de acompanhamento de políticas.

A falta de uma clara ligação entre os indicadores comuns e os instrumentos políticos é uma razão óbvia para esta situação, tendo o recurso a indicadores nacionais ou de terceiro nível relacionados com as políticas permitido colmatar esta lacuna. Todavia, não restam dúvidas de que a actual lista de indicadores comuns tem de ser melhorada e, acima de tudo, que é necessário aperfeiçoar a capacidade estatística para os calcular.

Considerando a actual lista de indicadores comuns, o conceito de exclusão social que dela emerge parece correlacionado com a falta de rendimento, a desigualdade de rendimento, a falta de emprego e níveis educativos insuficientes. Não há dúvida de que estas são algumas das principais dimensões da exclusão social e da pobreza; no entanto, há outras áreas importantes - saúde, condições de vida e de habitação - que não foram correctamente abrangidas, havendo que lhes dedicar atenção acrescida. Por outro lado, seria importante desenvolver um mais correcto entendimento dos fenómenos da pobreza e da exclusão social a nível subnacional. Nestes domínios, todavia, há um conjunto de factores - diferenças entre os Estados-Membros em matéria de dados e de carácter institucional - que, combinados, ainda dificultam a definição de indicadores comuns que possam ser utilizados nos 15 Estados-Membros.

O grande desafio do presente é, pois, o da capacidade estatística. Nos planos comunitário e nacional, é evidente que existem profundas disparidades em matéria de disponibilidade

de dados. Esta situação é particularmente visível no que se refere aos grupos vulneráveis, com inúmeros PAN/incl a não disporem de informação quantitativa sobre grupos que não podem ser identificados através dos inquéritos convencionais aos agregados domésticos, designadamente os alcoólicos, os toxicodependentes, os sem-abrigo, as minorias étnicas, etc.

No plano europeu, a prioridade reside na melhoria das bases de dados actualmente disponíveis. Neste contexto, reveste especial importância que as novas UE-SLIC forneçam dados estatísticos fiáveis e actualizados e sejam activamente usadas por todos os serviços nacionais de estatística com o apoio das instâncias políticas (enquanto utilizadores). Entretanto, é também importante que a transição do ECHP para as EU-SLIC se processe da melhor forma possível.

11. EXEMPLOS DE BOAS PRÁTICAS

A divulgação de exemplos de boas ou melhores práticas é um elemento-chave do método aberto de coordenação para a inclusão social. Permite uma aprendizagem mútua entre os Estados-Membros, assente no intercâmbio sistemático de experiências com políticas ou dispositivos institucionais novos ou profundamente renovados. Acompanhada da apresentação dos resultados das avaliações realizadas e de informações sobre a forma utilizada para chegar a esses resultados, deveria facilitar a preparação de reformas ou a aplicação de “modelos” de abordagens pluridimensionais integradas e a mobilização do conjunto dos agentes considerados particularmente eficazes.

Os PAN/incl 2003-2005 permitem evidenciar os domínios onde os Estados-Membros, à escala nacional, regional ou local, parecem ter empreendido mais esforços nos últimos anos para renovar as modalidades de execução ou o conteúdo das suas políticas.

As medidas de fomento do emprego para pessoas em grande dificuldade mereceram particular destaque. São apresentadas 13 experiências com pessoas portadoras de deficiências, indivíduos que estiveram afastados durante muito tempo do mercado de trabalho, designadamente por motivos de saúde, desempregados de longa duração e beneficiários da assistência social, assim como jovens.

As medidas de mobilização local de todos os agentes e autoridades públicas para combater a exclusão social e a pobreza são também particularmente evidenciadas por muitos Estados-Membros. São descritos dez programas neste domínio.

A protecção das crianças e a prevenção de riscos de exclusão das famílias é também ilustrada em vários exemplos de boas práticas. São destacadas sete experiências ou políticas novas.

A ajuda e os cuidados no domicílio para idosos dependentes também não foi esquecida. São apresentados três programas neste domínio.

São também contemplados quatro programas relativos ao acolhimento, consultoria, alojamento ou re-alojamento de sem-abrigo.

Exemplos de boas práticas de prevenção e tratamento do sobreendividamento são descritos em três PAN/incl.

Exemplos de boas práticas de integração de imigrantes são descritos em dois PAN/incl.

São apresentados quatro programas destinados a melhorar o acesso à justiça e à administração pública.

São apresentados também três sistemas para instaurar um diálogo e uma parceria mais eficazes com as ONG e as pessoas em situação de exclusão social e pobreza.

Entre as áreas referidas com apenas um exemplo de boas práticas, contam-se a participação cultural, a educação e a investigação social, a ajuda alimentar, a violência contra as mulheres, o apoio aos toxicodependentes e a transformação de acampamentos.

<i>Estado-Membro</i>	<i>Designação da medida</i>	<i>Síntese</i>	<i>Principais áreas envolvidas</i>
1. EMPREGO			
Áustria	'Clearing'	Assistência aos jovens com necessidades especiais na transição da escola para a vida activa. Uma rede de segurança ou um sistema de apoio abrangentes para a fase pós-escolar das crianças com deficiência.	Pessoas com deficiência Crianças Educação
	Integração no mercado de trabalho	Medidas de integração no mercado de trabalho para beneficiários de assistência social. Juntamente com um rendimento monetário mínimo, um dos objectivos da assistência social – no espírito de ajudar as pessoas a ajudarem-se a si próprias – reside na reinserção no mercado de trabalho de beneficiários de prestações capazes e desejosos de trabalhar.	
Dinamarca	Integração de jovens no mercado de trabalho	Integração de jovens desfavorecidos no mercado de trabalho – Unidade Juventude da autoridade local de Brøndby. Nove autoridades locais participam no projecto que visa transferir jovens do sistema de prestações monetárias para uma actividade educativa ou integrá-los no mercado de trabalho através de uma formação ou actividade profissional. Os jovens são apoiados por técnicos da autoridade local, pessoas de contacto voluntárias ou profissionais que os ajudam fora do local de trabalho, bem como por um tutor no posto de trabalho que vela pela sua integração profissional.	Crianças e Jovens
França	Políticas de emprego para pessoas com grandes dificuldades	As políticas de emprego para pessoas com grandes dificuldades centram-se em dois grandes eixos: fomentar o regresso à actividade produtiva através da promoção do emprego e da implementação de um programa de apoio personalizado, adaptado à situação e às necessidades de cada indivíduo.	
Alemanha	50 000 empregos para pessoas com deficiências graves	Um objectivo imposto por lei de reduzir em 25%, entre Outubro de 1999 e Outubro de 2002, o número de pessoas com deficiências graves que procuram emprego. Um reforço dos serviços de inserção e de intercâmbios de empregos. Um reforço da formação profissional e dos sistemas de acompanhamento individual para desempregados com deficiências graves. Uma campanha de publicidade para promover a nova medida, incluindo uma linha verde de telemarketing/informação, folhetos, eventos, feiras comerciais, Internet.	Pessoas com deficiência
	Projecto "Oportunidade 2000"	Medidas de formação para desempregados beneficiários da assistência social que apresentam graves problemas de saúde, fragilidade mental e/ou reduzida auto-estima e que não podem ser integrados no mercado de trabalho com os instrumentos habituais.	Saúde Deficiência
	Instituto Federal do Emprego - 'FAIR'	O programa especial "FAIR" foi implementado com o objectivo de melhorar os resultados na procura de trabalho dos desempregados de longa duração. Foram contratados funcionários adicionais para tratar assuntos exclusivamente relacionados com a melhoria da integração e a	

<i>Estado-Membro</i>	<i>Designação da medida</i>	<i>Síntese</i>	<i>Principais áreas envolvidas</i>
		acompanhamento dos desempregados de longa duração, ajudando-os a encontrar trabalho. Os desempregados de longa duração são acompanhados em todos os serviços relevantes, em função de um programa sistemático.	
Irlanda	Estratégia preventiva para o desemprego	A estratégia preventiva subjacente ao plano nacional de emprego, EAP, visa reduzir o desemprego e prevenir o afluxo para o desemprego de longa duração, através da cooperação activa com os desempregados e do apoio ao retorno à actividade profissional. Os participantes são entrevistados para avaliar as respectivas competências, para lhes ser proporcionado um programa individual que pode levar directamente ao emprego, à reciclagem ou ao ensino. A estratégia preventiva iniciou-se em Setembro de 1998 com todos os jovens com menos de 25 anos que se encontravam inscritos nos registos de desempregados, os quais foram chamados para uma entrevista. O processo foi progressivamente alargado para incluir grupos adicionais com a definição de limiares específicos de duração de desemprego.	
Luxemburgo	Centros de Avaliação	Destinam-se aos desempregados capazes de reforçar a sua empregabilidade. As pessoas capazes de trabalhar têm assim uma oportunidade de disporem recursos próprios, reencontrando a sua dignidade e fugindo a situações potenciais de pobreza e exclusão social.	
Países Baixos	Experiências de activação social (1996-2001)	O Ministério dos Assuntos Sociais e do Emprego lançou um conjunto de iniciativas destinadas a testar a lei (prestações do regime geral) com o objectivo de promover a reinserção no mercado de trabalho e prevenir a exclusão social dos beneficiários de prestações que se encontram muito longe do mercado de trabalho.	
Espanha	Projecto de emprego integrado para a inserção dos jovens no mercado de trabalho	Trata-se de um programa de formação e ingresso no mercado de trabalho, destinado a promover actividades inovadoras no domínio do emprego para jovens que conhecem graves dificuldades para aceder ao emprego e correm risco de exclusão social. Inclui informação e planos personalizados de integração, orientação e apoio à formação profissional.	Pessoas socialmente desfavorecidas
Suécia	<i>Stockholm Matching</i>	O propósito do projecto <i>Stockholm Matching</i> reside em desenvolver métodos para ajudar as pessoas que dependem da assistência social a encontrar emprego no mercado de trabalho aberto. Os serviços sociais e o sector empresarial devem colaborar no desenvolvimento de metodologias de recrutamento para o mercado de trabalho de pessoas que vivem de assistência social. O principal grupo-alvo do projecto são os funcionários dos serviços previdenciais, agentes do mercado de trabalho, empresas e consultores de orientação profissional. O segundo grupo-alvo são os desempregados de longa duração que não têm contactos com os serviços de emprego e recebem prestações de subsistência.	

<i>Estado-Membro</i>	<i>Designação da medida</i>	<i>Síntese</i>	<i>Principais áreas envolvidas</i>
	DELTA-Cooperação financeira em Hisingen	O projecto DELTA foi lançado em 1997 com o objectivo de testar a eficácia de uma abordagem de cooperação para ajudar as pessoas doentes ou desempregadas há muito tempo. Os serviços do seguro social, o sistema de cuidados de saúde primários e os serviços sociais colaboram com o projecto, associados aos serviços de emprego, clínicas psiquiátricas e sistema de ensino para adultos em 26 iniciativas em Hisingen.	Mobilização dos intervenientes, Educação, Categorias mais vulneráveis
	Centros de Trabalho e Desenvolvimento em Malmö	Os centros de trabalho e desenvolvimento em Malmö resultam de um projecto de colaboração entre a cidade, os serviços de emprego e os organismos de segurança social. O seu principal objectivo reside em colocar os desempregados de longa duração numa actividade profissional ou numa acção de formação ou ensino no espaço de um ano. É dada prioridade às pessoas de origem estrangeira em situação de desemprego e aos jovens desempregados que necessitam de ulterior motivação e de programas de orientação.	
2. RENDIMENTO MÍNIMO/REDE DE SEGURANÇA SOCIAL			
Bélgica	Adequar os regimes de rendimento mínimo	Promover o acesso de todos aos recursos, paralelamente à modernização do conteúdo jurídico-administrativo e financeiro das diversas disposições relativas ao rendimento mínimo.	
Espanha	Programa de prestações sociais mínimas das autoridades municipais	Trata-se de um programa de serviços sociais desenvolvido ao longo de vários anos. Está actualmente a ser consolidado, devendo constituir o fundamento administrativo, financeiro e político da rede de serviços sociais públicos.	
3. CUIDADOS DE SAÚDE			
Áustria	Cuidados prolongados	Paralelamente à introdução à escala nacional do subsídio para cuidados de enfermagem, os <i>Länder</i> foram obrigados a definir requisitos e programas de desenvolvimento para a prestação de cuidados prolongados a pessoas com deficiências e a idosos (serviços para doentes externos, em regime de semi-internamento e internados). Tratou-se também de formular uma orientação estratégica para os cuidados de longa duração em cada província.	
Bélgica	Tornar os serviços de saúde mais acessíveis	Melhorar o acesso aos sistemas de cuidados de saúde e prevenir o risco de exclusão por motivos de doença grave através de disposições institucionais que regulem o reembolso de despesas em excesso.	

<i>Estado-Membro</i>	<i>Designação da medida</i>	<i>Síntese</i>	<i>Principais áreas envolvidas</i>
Dinamarca	Desigualdades sociais na saúde Plano de Saúde da Autoridade Local de Horsens	O plano visa melhorar o estado de saúde dos grupos vulneráveis e eliminar os efeitos negativos da transmissão intergeracional. As actividades incidirão sobre os cidadãos mais vulneráveis e têm um objectivo de prevenção e promoção na área da saúde. O projecto comporta diversos subobjectivos, incluindo o combate às desigualdades sociais na saúde e a melhoria do estado de saúde das crianças e dos jovens.	
França	Programas Regionais de Acesso à Prevenção e aos Cuidados (PRAPS)	Programas regionais que mobilizam profissionais e estabelecimentos de saúde, responsáveis políticos locais e projectos sociais na área da prevenção e tratamento das dependências, para chegar às pessoas mais desfavorecidas e responder às suas necessidades específicas. No âmbito destes programas, mais de 370 hospitais públicos foram dotados de serviços de atendimento permanente (PASS) e de 45 ateliers saúde-cidade (ASV), tendo sido empreendidas actividades de prevenção da dependência e de luta contra as condições de habitação insalubres.	
4. HABITAÇÃO			
França	Programa Observatório Social	Programa destinado a informar, orientar e proporcionar um alojamento a todas as pessoas em dificuldade (mães sós, famílias e jovens em situação de ruptura familiar e um número importante de requerentes de asilo).	
Bélgica	Apoio às pessoas com dificuldades de pagamento de facturas de electricidade e gás.	As situações de endividamento estão frequentemente relacionadas com o pagamento de facturas de consumo energético. O Governo Federal incitou os centros públicos de ajuda social a intensificarem esforços na esfera preventiva e curativa. O primeiro aspecto incide no enquadramento e no acompanhamento social e orçamental das pessoas com dificuldades de pagamentos. O segundo aspecto reside na possibilidade de ajudar as pessoas no pagamento de facturas, para que possam recomeçar a partir de uma base financeira sã.	
Dinamarca	Conselheiros para a habitação	Visa acções de prevenção e sensibilização, criação de redes e estabelecimento de contactos com as autoridades locais e a participação na coordenação de iniciativas locais para melhorar as actividades na área da habitação social .	Mobilização dos intervenientes
5. EDUCAÇÃO			
Países Baixos	Colaboração administrativa entre as estruturas de acolhimento para a primeira infância e o ensino básico	O objectivo da colaboração administrativa entre estruturas pré-escolares e de ensino básico (cinco escolas) reside em estabelecer um percurso contínuo para as crianças dos 0 aos 12 anos, integrado nas estruturas (de ensino) existentes.	

<i>Estado-Membro</i>	<i>Designação da medida</i>	<i>Síntese</i>	<i>Principais áreas envolvidas</i>
6. eInclusão (TIC)			
Grécia	Centros de Serviços ao Cidadão	Os centros de serviços ao cidadão (KEP) são unidades orgânicas das autoridades locais onde estão estabelecidos (regiões, prefeituras, municípios e comunas) e são responsáveis por prestar informação administrativa ao público e resolver problemas ou efectuar transacções comerciais entre o público e as autoridades. O site www.kep.gov.gr criado pelo Ministério do Interior para dar cumprimento ao objectivo de informar através dos KEP e prestar informações directamente ao público através da Internet, contém elementos sobre os principais procedimentos administrativos e assuntos que podem ser tratados através dos centros.	
7. CULTURA, DESPORTO, TEMPOS LIVRES			
Bélgica	Projecto Artigo 27º	Modelo de participação cultural gerido por uma ONG criada por diferentes intervenientes na área da cultura. Acesso a actividades culturais a preços reduzidos para pessoas desfavorecidas, com o apoio de várias comunidades francófonas e regiões da Bélgica e parceria com 433 instituições culturais e sociais.	
França	Programa “Ville-Vie-Vacances.”	Anualmente, esta iniciativa proporciona a cerca de 800 000 jovens que não vão de férias inúmeras actividades desportivas e culturais assim como acções de integração no mundo do trabalho. A taxa de participação das raparigas aumentou significativamente, mercê de uma reorientação das actividades que a elas se destinavam, a fim de ter em conta os seus contributos.	
Suécia	Agenda Cultural	Programa Agenda Cultural 2003-2006	
8. ENVIDAMENTO			
Irlanda	Serviço de Aconselhamento Financeiro e Orçamental	O <i>Money Advice and Budgeting Service</i> (MABS) é um serviço de aconselhamento financeiro e orçamental à escala nacional gerido com fundos do <i>Department of Social and Family Affairs</i> . O MABS fornece apoio independente, livre e confidencial a famílias de baixos rendimentos que se encontram endividadas ou em riscos de cair em tal situação.	Actuar em favor dos mais vulneráveis
Países Baixos	Apoio integrado às pessoas endividadas em Arnhem e Dordrecht	O ponto de partida deste modelo de assistência no endividamento está no facto de que o registo é feito numa perspectiva integrada (antecedentes financeiros, técnicos e psicossociais), para além de que se apoia em programas de assistência simultâneos ou consecutivos; há um técnico que acompanha e coordena os programas (<i>case management</i>) e a supervisão orçamental ou outra é feita numa fase precoce. Na assistência integrada, existe geralmente uma cadeia de programas de prevenção, registo e assistência (ajuda psicossocial, supervisão orçamental e gestão orçamental), bem como um vínculo legal (<i>Debt Repayment Natural Persons Act</i>), para além do acompanhamento/supervisão dos progressos e assistência/pós-assistência às pessoas que abandonam o programa.	

<i>Estado-Membro</i>	<i>Designação da medida</i>	<i>Síntese</i>	<i>Principais áreas envolvidas</i>
9. PRIVAÇÃO DE ALOJAMENTO			
Áustria	Estratégia para os “sem abrigo”	Até 2006, todas as famílias e os indivíduos sem abrigo em Viena deverão ter recebido um alojamento em regime de aluguer fora dos centros de acolhimento para pessoas sem-abrigo. Os sem-abrigo só serão alojados em estruturas de acolhimento controladas por um período temporário máximo de dois anos. Uma vez terminado esse período, terão direito a um alojamento próprio. Para os idosos, estão previstos complexos habitacionais para seniores em Viena, sem limite de tempo.	
Dinamarca	Reduzir o número de pessoas sem abrigo	Acordo celebrado em Junho de 2002 entre o governo dinamarquês e as autoridades locais. As áreas prioritárias são a assistência à habitação, propostas de emergência, departamentos alternativos de emergência, lares alternativos.	
França	Políticas para os sem-abrigo	Promover uma abordagem global e integrada em relação às pessoas em situação de grave exclusão. Modernizar, configurar e coordenar todo o sector dos serviços de emergência. Proteger os mais excluídos, promover uma política de auxílio, prevenção e reinserção social. Serviços de apoio social para os sem-abrigo no âmbito de parcerias entre autoridades públicas e instituições de solidariedade: linha telefónica 24h/24h, equipas móveis, centros de dia, alojamento de emergência, habitação social, centros de alojamento temporário e reinserção, novo sistema normalizado de informação comum a todos os serviços de emergência social.	
Suécia	Métodos inovadores para melhorar o apoio aos sem-abrigo	A cidade de Estocolmo proporciona desde 1999 uma garantia de abrigo (<i>Roof Over Your Head</i>) enquanto elemento essencial para melhorar o apoio aos mais carenciados. O objectivo desta medida reside em proporcionar alojamento a todos as pessoas que procuram abrigo nocturno, desde que o seu comportamento não seja ameaçador.	
Reino Unido	<i>Rough Sleepers Unit</i> (Inglaterra)	A <i>Rough Sleepers Unit</i> (RSU) foi criada em 1999 e incumbida do cumprimento da meta de redução do número de pessoas sem local para dormir em Inglaterra para níveis tão próximos quanto possível do zero, mas pelo menos de dois terços até 2002.	
10. DIMENSÃO TERRITORIAL/REGIONAL			
Alemanha	A Cidade Social	Medidas em diversas áreas como a habitação, a economia, o emprego, a activação dos cidadãos e a política social nas zonas desfavorecidas com necessidades especiais de desenvolvimento, reunidas numa estratégia activa e integradora de desenvolvimento urbano no âmbito de programas que decorrem ao longo de vários anos.	

<i>Estado-Membro</i>	<i>Designação da medida</i>	<i>Síntese</i>	<i>Principais áreas envolvidas</i>
Grécia	Desenvolvimento local e política social: a municipalidade de Arkhanes	Trata-se de uma tentativa de diferenciar a economia local e criar novas pequenas e médias empresas que faz parte de um programa de desenvolvimento global assente na cooperação entre as autoridades locais a Associação para o Desenvolvimento de Heraklion e outras agências da região. Em resultado desta acção, as zonas rurais em questão passaram a registar taxas de crescimento significativas nos últimos dez anos, bem como importante aumentos no emprego. Ao mesmo tempo, a municipalidade avançou com um programa de intervenção social global e integrado, com o objectivo de acabar com a exclusão social e melhorar a qualidade de vida.	
Espanha	Projecto de integração social na Aldea Moret	Projecto que visa melhorar os padrões de vida das populações locais numa perspectiva pluridisciplinar. Nele participam todas as instituições de natureza social que existem na região, para criar uma unidade compacta de recursos técnicos e materiais, com a presença da população, para a optimização das condições de vida e a igualdade de acesso aos sistemas de protecção social.	
Suécia	Acordos de desenvolvimento local para acabar com a segregação nas grandes cidades	A eliminação da segregação à escala local pressupõe medidas de vasto alcance durante um longo período de tempo. Requer também participação, dedicação e cooperação sistemática por parte de residentes, empresas, organizações de voluntariado, grupos de interesse, autoridades locais, agências centrais, meios de comunicação, etc. Para que os efeitos desta colaboração sejam duradouros, os esforços de desenvolvimento devem também ter um impacto estrutural, designadamente nas actividades regulares dos organismos envolvidos. Por outras palavras, o desenvolvimento positivo exige uma estratégia que abranja os níveis local, regional e nacional.	Mobilização dos intervenientes
Reino Unido	Estratégia nacional de requalificação urbana (Inglaterra)	Objectivos de longo prazo: reduzir o desemprego e a criminalidade e melhorar as condições de saúde e de habitação, as competências e o ambiente físico em todas as regiões mais desfavorecidas; reduzir as disparidades entre as regiões mais desfavorecidas e o resto do país. A tónica é colocada na utilização de todas as políticas de integração, não apenas as iniciativas de carácter local, para revitalizar os bairros e melhorar os serviços públicos.	
11. SOLIDARIEDADE FAMILIAR/INFÂNCIA			
Áustria	Subsídio de assistência a menores	Substitui o sistemas de prestações ligadas à licença parental, criando uma nova prestação familiar universal, alargando o círculo de beneficiários aos cônjuges que não trabalham, estudantes, trabalhadores a tempo parcial, etc.	

Estado-Membro	Designação da medida	Síntese	Principais áreas envolvidas
Finlândia	Modelo Turku para promover o bem-estar das crianças e dos jovens	A estratégia Turku incide nas crianças, nos jovens e nas famílias com filhos. A sua execução assenta num modelo de rede gerido e controlado por um comité de gestão para o bem-estar das crianças e dos jovens, cujos membros incluem especialistas dos vários serviços e um perito em planeamento urbano. Os indicadores de acompanhamento dos factores mais relevantes foram definidos em cooperação com o Centro Nacional de Investigação e Desenvolvimento para o Bem-estar e a Saúde (STAKES). Os indicadores apoiam-se num “orçamento Criança” trienal, um instrumento destinado a verificar como as várias autoridades gastam anualmente as verbas destinadas a medidas em prol das crianças e dos jovens.	
	HARAVA	Harava (‘Rake’) é um projecto conjunto que reúne organizações de protecção da infância e o sector público, coordenado pelos serviços centrais de protecção da infância da Finlândia e a associação das autoridades locais e regionais finlandesas. A finalidade do projecto reside em utilizar experiências práticas para desenvolver a cooperação e modelos de serviços de apoio psicossocial para crianças e jovens. O projecto promove a cooperação entre ONG, sector público e operadores do sector privado, abrangendo a participação de autoridades dos sectores da protecção social, saúde e educação.	
Irlanda	Iniciativa de apoio aos pais adolescentes	Uma iniciativa-piloto de apoio implementada progressivamente desde 1999, enquanto parte da estratégia nacional de investimento nos cuidados à infância, São concedidos os seguintes tipos de ajuda: apoio no cumprimento das obrigações parentais, informação sobre várias questões, designadamente apoio ao rendimento, serviços de saúde, educação e formação, acesso a apoios colectivos e individuais.	
Itália	Projecto de apoio habitacional e financeiro a famílias em dificuldade	O objectivo deste projecto localizado na província de Campobasso consiste em apoiar <i>famílias em risco de exclusão social</i> que, por vários motivos, têm dificuldade em manter um ambiente familiar pacífico e a gerir relações entre pais e filhos, criando uma rede de solidariedade e desenvolvendo acções de índole social a fim de tornar desnecessário o recurso a famílias de acolhimento e a estruturas institucionais.	
Reino Unido	Apoio às famílias monoparentais (Escócia)	Trata-se de um pacote inovador, com uma dotação de 24 milhões de libras entre 2001 e 2004, destinado a apoiar as famílias monoparentais que pretendem frequentar acções de ensino, proporcionando-lhes estruturas de acolhimento para os filhos e apoios financeiros.	Actuar em favor dos mais vulneráveis

<i>Estado-Membro</i>	<i>Designação da medida</i>	<i>Síntese</i>	<i>Principais áreas envolvidas</i>
12. ACTUAR EM FAVOR DOS MAIS VULNERÁVEIS			
12.1. IMIGRANTES			
França	Integração dos novos migrantes	Criar um verdadeiro serviço público para estrangeiros em situação legal, avançando com uma política de integração e combate a todas as formas de intolerância. Programa de acção interministerial para a integração de estrangeiros: plataforma de ajuda gerida pela Organização Internacional das Migrações (OMI). Orientação e apoio para migrantes recém-chegados e contratos de integração; serviços de apoio (cursos de línguas, orientação pré-profissional, ligações aos serviços públicos de emprego, informação).	
Alemanha	Formação em luta contra a discriminação nas administrações públicas de Berlim	O propósito do projecto “Berlim - Cidade da Diversidade” reside em ministrar ao pessoal dos sectores do ensino e da saúde competências na área da diversidade e da luta contra a discriminação, a fim de promover a igualdade de tratamento e erradicar a discriminação. Esta ideia aplica-se não só aos imigrantes, como também a todos os grupos minoritários. Pretende-se uma mudança de atitude por parte dos funcionários da administração pública relativamente às pessoas oriundas de minorias, quer enquanto colegas de trabalho, quer como utentes dos serviços.	
Espanha	Serviço de mediação social intercultural (SEMSI)	Trata-se de um serviço público destinado a pessoas que partilham situações interculturais e trabalham em novos sistemas de relações sociais assentes na diversidade cultural e na riqueza dos ambientes multiculturais.	
12.2. IDOSOS			
Grécia	Investir nos serviços: programa de ajuda no domicílio	Principais objectivos: garantir que os idosos e as pessoas com deficiência possam permanecer no respectivo ambiente físico e social familiar; preservar a coesão familiar; evitar o recurso aos cuidados institucionais e prevenir as situações de exclusão social; garantir aos idosos condições de vida dignas e saudáveis e maior qualidade de vida. Cada unidade que presta serviços no âmbito do programa conta com um técnico responsável pela coordenação, uma ou duas enfermeiras e um a três auxiliares de cuidados ao domicílio. O trabalho é desenvolvido em equipa e segundo uma programação à escala da comunidade.	
Itália	Projecto “Idosos”	A <i>Fondazione del Monte di Bologna e Ravenna</i> lançou o projecto há três anos. O projecto inclui um vasto programa de cuidados no domicílio para idosos dependentes que vivem nas províncias de Bolonha e Ravenna e visa permitir-lhes que permaneçam nas suas casas e, ao mesmo tempo, aliviar as famílias da necessidade de cuidados constantes e de assistência, tornando possível manter a proximidade com os familiares.	

<i>Estado-Membro</i>	<i>Designação da medida</i>	<i>Síntese</i>	<i>Principais áreas envolvidas</i>
12.3. TOXICODPENDENTES			
Dinamarca	Toxicodependência	Reduzir o número de toxicodependentes e limitar o consumo de drogas. Facilitar o acesso aos tratamentos necessários (cuidados, apoio, formação, habitação e emprego). Em 1 de Janeiro de 2003, foram tomadas medidas que obrigam as autoridades regionais e locais a proporcionar tratamento aos toxicodependentes no prazo de 14 dias. Foi criado um comité ministerial para preparar uma estratégia destinada a reforçar o combate à toxicodependência.	
Suécia	Acções de prevenção do consumo de droga nas grandes cidades	O propósito deste trabalho reside em estabelecer parcerias a fim de encontrar o equilíbrio adequado entre as medidas preventivas e o tratamento e as acções para limitar a oferta de droga. O projecto será executado em quatro áreas prioritárias: escolas; ambientes de risco, isto é, restaurantes, locais de entretenimento, apoio a jovens em risco; novas disposições para apoiar e tratar os jovens toxicodependentes; tratamento e apoio a toxicodependentes crónicos.	
12.4. OUTROS GRUPOS VULNERÁVEIS			
Dinamarca	Violência contra as mulheres	Combater a violência contra as mulheres através da denúncia de situações de violência, da prevenção e de criação e divulgação de serviços de apoio às vítimas e aos autores de tais actos.	
Portugal	Programa de luta contra a pobreza PLCP	Estimular, coordenar, acompanhar e avaliar os projectos locais pluridimensionais destinados a combater a pobreza e a exclusão social. A promoção destas acções visa resolver os problemas de exclusão e marginalização social de certos grupos mais vulneráveis.	
13. ACESSO AOS DIREITOS E À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA			
Dinamarca	Protecção jurídica às pessoas socialmente vulneráveis	Na cidade de Copenhaga, as autoridades estão a tentar, com o projecto “Ao encontro do utente” estabelecer contactos com pessoas que não pedem ajuda e que é difícil motivar a recorrer aos serviços públicos.	Justiça
França	Exercício dos direitos e acesso à administração pública	Melhorar a qualidade dos serviços prestados às pessoas desfavorecidas através de medidas do seguinte tipo: simplificação da linguagem administrativa utilizada nos formulários de pedido de ajuda com a participação dos utilizadores; desenvolvimento de sistemas de acolhimento inicial polivalente; portal Internet de serviços sociais através do qual profissionais proporcionam informações práticas sobre os direitos (rede de informação partilhada, software de simulação de aquisição de direitos potenciais, etc.); definição de uma norma de qualidade para os serviços de acolhimento nos organismos de segurança social (instalações adequadas, confidencialidade, formação do pessoal, etc.); prazos de tratamento dos pedidos.	

<i>Estado-Membro</i>	<i>Designação da medida</i>	<i>Síntese</i>	<i>Principais áreas envolvidas</i>
Reino Unido	Serviços de assistência jurídica (Inglaterra e País de Gales)	Os serviços de assistência jurídica (<i>Community Legal Service</i> - CLS) colocam a tónica na resolução dos problemas que afectam o quotidiano de muitas pessoas. Trata-se de resolver problemas de habitação, dívidas, emprego, prestações de segurança social, prestação de cuidados, discriminação, imigração, saúde mental e litígios de consumo. O CLS proporciona o enquadramento para a constituição de redes locais de serviços de consultoria e apoio jurídico, as chamadas Parcerias CLSP. Estas redes reúnem as entidades financiadoras (autoridades locais, serviços jurídicos, etc.) e operadores de serviços locais (centros de apoio ao cidadão, centros de consultoria jurídica, solicitadores privados, etc.).	Justiça, Emprego e Imigração
14. PROMOÇÃO DO DIÁLOGO E DA PARCERIA			
Bélgica	Promoção do diálogo e da parceria	Decreto flamengo sobre pobreza: promoção do diálogo e da parceria entre todos os agentes, autoridades públicas, serviços sociais, pessoas em situação de exclusão e todos os cidadãos. Trabalho com todos os agentes relevantes na implementação de políticas que lhes dizem respeito.	
	Relatório anual sobre pobreza (Bruxelas)	Em <i>Bruxelas</i> , o <i>Observatório da Saúde e dos Assuntos Sociais</i> publica anualmente relatórios e presta assistência técnica a iniciativas do governo regional. Um decreto do Parlamento de Bruxelas (8 de Junho de 2000) estabelece que os relatórios devem ser discutidos numa Mesa Redonda com delegados do Parlamento, dos centros de assistência social (CPAS), das municipalidades e das ONG. Os debates conduziram à aprovação de várias resoluções pelo Parlamento de Bruxelas.	
Finlândia	Rede de apoio ao cidadão (HYVE)	Trata-se de modelo regional de assistência social no âmbito do qual uma ou mais autoridades locais cooperam com a Federação Finlandesa da Assistência Social e da Saúde, as respectivas associações regionais e outros agentes locais. O trabalho assenta num estudo da situação local, das necessidades, dos problemas e dos desafios em cada área relevante. O objectivo consiste em prestar serviços de assistência social e apoiar modelos de cooperação nos quais o trabalho dos profissionais do sector público decorre em ligação com o terceiro sector e as ONG. Esta interacção é feita através do desenvolvimento de redes no âmbito das quais se combatem as ameaças e os riscos e ao mesmo tempo se avança com novos conceitos de serviços e estruturas de assistência social.	
	Modelo de cooperação para prevenir a exclusão social, Jyväskylä	No modelo Jyväskylä, a estratégia fundamental para prevenir a exclusão social envolve a mobilização das forças locais e o lançamento de projectos conjuntos. No projecto participam as autoridades sanitárias e de assistência social da cidade e outras como os serviços de emprego, as instituições de seguro social, a universidade, o instituto politécnico e outras organizações. Os projectos conjuntos têm cada um o seu grupo-alvo (desempregados de longa duração, imigrantes, pessoas com problemas de saúde mental).	Imigrantes Saúde Emprego

Estado-Membro	Designação da medida	Síntese	Principais áreas envolvidas
	Modelo de prevenção da exclusão social na parte oriental da cidade de Helsínquia, Mellunkylä	Trata-se de uma área marcada por elevados índices de desemprego de longa duração, forte presença de imigrantes e baixos níveis de rendimentos e de habilitações escolares. O modelo assenta nos serviços básicos da cidade. Em razão do facto de a exclusão social estar estreitamente ligada à acumulação de um vasto conjunto de carências nas condições de vida, o modelo parte de uma abordagem global de todos os aspectos da vida, desde as preocupações do quotidiano ao ambiente em que se vive e à dimensão cultural.	Imigrantes Emprego Educação
Irlanda	Rede local anti-pobreza	A Agência de Combate à Pobreza (<i>Combat Poverty Agency - CPA</i>) é uma entidade estatal incumbida do combate à pobreza e à exclusão social que presta assistência consultiva ao governo, faz trabalho de investigação e desenvolve abordagens inovadoras na área da pobreza. O propósito da sua acção consiste em encorajar e facilitar intercâmbios práticos no âmbito das autoridades locais, para reforçar as respectivas capacidades de promoção da inclusão social e de medidas de combate à pobreza. Os serviços prestados incluem: acesso à investigação sobre a pobreza e a exclusão social; edição de boletins para o pessoal das entidades locais e membros da rede, para evidenciar boas práticas e novas iniciativas; publicações electrónicas com periodicidade mensal (e-boletim) para permuta de ideias e de informação; reuniões trimestrais para troca de informação e reforço de competências; formação para direccionar as medidas e combater a pobreza com maior eficácia; apoio de avaliação para novos projectos; orientação em matéria de criação, participação e consulta às comunidades; apoio e recursos para o desenvolvimento das comunidades; subvenções para desenvolver iniciativas conjuntas entre as comunidades e as autoridades locais.	Dimensão Territorial Dimensão Regional
Itália	Criação de um centro de serviços e planeamento na área da exclusão social (Administração Provincial de Potenza)	Acção interinstitucional para identificar as iniciativas mais adequadas para fazer face aos problemas económicos e sociais na província de Potenza através da participação de todas as partes envolvidas. Um sistema de informação estatística que possibilita o levantamento das situações de emergência social na cidade e o seu acompanhamento, com vista à criação de um Centro de Serviços e Planeamento para a Inclusão Social.	
Portugal	Programa Rede Social: combater a pobreza e a exclusão social	Mobilização na esfera local de todos os agentes e autoridades públicas para combater a pobreza e a exclusão social. Definição à escala local de planos de participação baseados em diagnósticos sociais. promoção de parcerias com entidades públicas e associações, tendo em vista procurar as soluções mais adequadas para garantir a provisão de serviços essenciais e de equipamento; melhorar o conhecimento das situações.	

<i>Estado-Membro</i>	<i>Designação da medida</i>	<i>Síntese</i>	<i>Principais áreas envolvidas</i>
Suécia	Um projecto que relaciona de forma sistemática serviços sociais, ensino superior e investigação	O propósito deste projecto reside em integrar a prestação de serviços sociais locais no trabalho social, nos programas de assistência e na investigação. O objectivo consiste em desenvolver novos acordos de cooperação entre os sectores da investigação, da educação e do trabalho, com base na experiência recolhida em actividades de âmbito local.	Educação Saúde

PARTE II – OS ESTADOS-MEMBROS

BÉLGICA

Situação e principais tendências: A difícil situação económica que se vive desde 2001 resultou num aumento do desemprego de longa duração e do desemprego juvenil, que veio contrariar o impacto da implementação do programa Estado-Providência Activo por parte do governo belga. Pese embora este facto, a Bélgica conjugou melhorias na protecção social com medidas activas do mercado de trabalho. Em 2001, 13% da população corria risco de pobreza contra uma média da UE de 15%. Sem contabilizar todas as transferências, esta taxa ascenderia aos 38%. Recentemente, assumiu funções um novo governo federal, devendo ser publicada uma actualização do PAN em Abril de 2004.

Progressos registados em 2001-2003: das 300 medidas constantes do PAN 2001, dois terços foram já executadas ou estão em fase de preparação, muito embora seja difícil fazer uma avaliação quantitativa. Foi instituído um sistema aperfeiçoado de indicadores que ajudará a definir prioridades estratégicas no futuro. Foi empreendido um importante esforço político para tornar mais aliciante a passagem de uma situação de dependência de prestações para uma de actividade, com medidas direccionadas para grupos vulneráveis. No domínio da política de saúde, registaram-se avanços patentes em inovações na provisão de cuidados. A situação relativa à habitação, porém, é cada vez mais difícil para as pessoas com baixos rendimentos e os progressos nesta área não são muito claros. Foram tomadas medidas para melhorar o financiamento de medidas educativas prioritárias, mas para muitos persistem barreiras de índole financeira; a aprendizagem ao longo da vida continua subdesenvolvida. Foram realizadas acções anti-discriminação, estando operacionais novas agências que fiscalizam as questões ligadas à igualdade.

Abordagem estratégica: a Bélgica adopta uma abordagem assente nos dez direitos fundamentais estabelecidos no relatório geral sobre a pobreza de 1995, combinando-os com os objectivos de Nice e com um conjunto de indicadores aperfeiçoados. Contudo, o PAN não dá provas de um planeamento estratégico a nível nacional, embora pareça que as regiões tenham feito algo nesse sentido. Um sistema de acompanhamento integrado poderá contribuir para avaliar o impacto das acções do PAN. É difícil detectar metas fundamentais e objectivos quantificados, estando estes prometidos no PAN actualizado previsto para Abril próximo. O quadro institucional estabelecido para o diálogo civil está bem desenvolvido e poderá ser mais bem explorado para efeitos do PAN. Há, no entanto, indícios de uma nova visão e vontade de abordar novas áreas políticas, pelo que este PAN representa progressos reais comparativamente ao exercício de 2001.

Principais medidas políticas: ainda que muitas medidas prossigam a estratégia do Estado-Providência Activo, são referidas acções no domínio do acesso à justiça e à cultura e dos direitos das famílias atípicas, bem como tentativas de solucionar os problemas dos mais vulneráveis. As questões associadas ao género estão patentes num conjunto fragmentado de medidas e não tanto numa abordagem estratégica, mas o sistema de indicadores fornece novos dados a partir dos quais essa estratégia pode ser desenvolvida. A problemática da imigração é abordada em certa medida. Estão em curso esforços importantes para controlar a questão do sobreendividamento dos pobres.

Desafios futuros: são ainda muitas as pessoas que resvalam para situações de desemprego de longa duração e os agregados familiares sem emprego continuam a ser uma preocupação fundamental. A habitação é uma área onde é urgente a tomada de mais medidas inovadoras. O funcionamento do sistema de acompanhamento do impacto das medidas políticas e da fixação de metas poderia ser melhorado. Começou já a desenvolver-se uma abordagem coerente e pluridimensional da exclusão social e a tarefa agora consiste em aproveitar as experiências, incluindo uma exploração mais eficaz do sólido enquadramento institucional belga para a concepção de políticas de inclusão social.

1. Situação e principais tendências

Com apenas 0,7% de crescimento do PIB em 2002, a Bélgica vive um período de abrandamento económico desde 2000. Ainda que esteja prevista uma retoma ligeira da actividade económica, os efeitos no mercado de trabalho serão sentidos *a posteriori*. O desemprego aumentou em 2001 e 2002, estando novo acréscimo previsto este ano para 7,8%. As taxas de emprego da Bélgica estão ainda abaixo da média da UE, em especial no caso das mulheres e ainda mais dos trabalhadores mais velhos. Verifica-se um nível excepcionalmente baixo na taxa de emprego do grupo etário 55-64, de 26,3%, comparativamente à média comunitária de 37,8% (2000). Os dados nacionais (RVA-ONEM) publicados em Setembro de 2003 indicam que o desemprego de longa duração, pese embora uma queda significativa desde 1995, está novamente em alta, em especial no caso das mulheres e dos jovens. Apesar de ter optado por uma estratégia global de activação, a Bélgica regista ainda a percentagem de pessoas em agregados familiares sem emprego mais elevada da UE, cifrando-se nos 16,5%. Na Bélgica, a taxa de risco de pobreza (13%) é algo inferior à média comunitária (15%). A situação neste domínio não é homogénea em todos os grupos populacionais e as pessoas com mais de 65 anos parecem estar em pior situação do que a média da UE (com uma taxa de 26% por oposição a 19% em 2001), sendo que, de um modo geral, as mulheres sofrem mais do que os homens. As famílias monoparentais e os jovens adultos que vivem sozinhos conhecem situações mais graves do que outras categorias, com níveis que ascendem aos 25%. A taxa de desemprego global é de 32%.

A Bélgica tem um sistema de protecção social bem desenvolvido e uma das principais questões políticas tem sido o dilema do combate à pobreza, por um lado, e a eliminação das armadilhas de inactividade, por outro. Ainda que as despesas com a protecção social em percentagem do PIB tenham aumentado em termos reais 2,75% entre 1999 e 2000, seguem agora a tendência de declínio da UE (para 26,7% em 2000 contra os 27,4% em 1999 e logo abaixo da média da UE de 27,3%). Contudo, sem contabilizar todas as transferências sociais, a Bélgica apresentaria uma taxa de risco de pobreza de 40%. Num país onde a reforma antecipada é comum e num momento de modesto crescimento económico, o desafio cada vez mais importante será o de continuar a providenciar um sistema de protecção social de qualidade a uma população em envelhecimento.

2. Avaliação dos progressos realizados desde o PAN Inclusão 2001

O governo instituiu um sistema de acompanhamento circunstanciado de 300 medidas, mas em virtude de um problema de calendário tem sido difícil mantê-lo actualizado. O sistema melhorado de indicadores belga está agora operacional e será útil para avaliar as tendências de longo prazo, mas uma verdadeira avaliação quantitativa do último PAN não é ainda possível.

Um importante elemento do último PAN era a incidência no grande esforço político de combater as armadilhas de inactividade, ao mesmo tempo que se aumentavam os rendimentos mínimos para atenuar o problema da pobreza crescente. As prestações estão cada vez mais associadas à activação, facto que nem sempre deixa de suscitar controvérsia, tendo sido tomadas medidas fiscais e parafiscais para tornar o trabalho mais aliciente. No período 1999-2002, o número de beneficiários do rendimento mínimo garantido diminuiu 13,4%, enquanto que a percentagem dos que optaram por medidas de activação aumentou 57%, verdadeira proeza, tendo em conta a conjuntura económica adversa. A Bélgica recebeu 69,1 milhões de euros para medidas de activação provenientes do Fundo Social Europeu no período 2000-2006.

O sistema belga de cuidados de saúde e seguro de saúde prima pela elevada qualidade, pese embora a persistência de desigualdades. O último PAN propôs solucionar esta questão através, nomeadamente, de uma lei que impõe o reembolso de despesas em excesso por via das ferramentas mais avançadas de governação digital, que está agora operacional. As políticas de ensino concentram-se em contrariar as taxas de abandono escolar e preparar a transição para a esfera do trabalho, tendo sido postas em prática algumas iniciativas válidas programadas no último PAN, ainda que tenham sido registados poucos avanços na redução dos custos do ensino para os pais. Se bem que o acesso a condições de habitação condignas a preços comportáveis fosse claramente uma questão para intervenção, as intenções do PAN não eram ambiciosas e os progressos são pouco claros.

Tornou-se evidente que o desemprego entre os imigrantes pode não ser apenas o resultado de baixos níveis educativos, estando a ser envidados esforços através dos serviços de emprego para prevenir a discriminação por parte dos empregadores. Foram igualmente tomadas medidas prioritárias na área da educação das crianças imigrantes e está em vigor uma nova lei anti-discriminação de âmbito abrangente. A questão dos requerentes de asilo e a situação das pessoas em situação irregular continuam a ser altamente controversas. Dado que o apertado calendário não permitiu o demorado processo de consulta das vítimas da exclusão social, o primeiro PAN foi considerado como um exercício do topo para as bases. Desde o último PAN, foi realizado um estudo de avaliação da saúde, tendo sido constituídos grupos de trabalho em matéria de indicadores e realizadas acções programadas nos PAN com o envolvimento de vários intervenientes. Será importante reflectir os trabalhos deste grupo no acompanhamento do PAN 2001 previsto para Abril de 2004.

3. Abordagem estratégica: principais objectivos e metas fundamentais

A estrutura federal é respeitada, apresentando-se todas as iniciativas numa base regional. Lamentavelmente, isto resulta num exercício de enumeração de acções e não numa abordagem verdadeiramente estratégica. Na medida em que existe uma estratégia global explícita, o PAN adopta uma abordagem da prevenção da pobreza assente em direitos (retirados do relatório geral sobre a pobreza na Bélgica em 1995), com o envolvimento concreto de todos os agentes. A diferença mais notória entre o primeiro e o segundo PAN é, sem dúvida, a extensão do seu âmbito a quase todas as dimensões da vida social, ainda que o emprego continue a ser predominante. Entre as novas áreas importantes contam-se a justiça, a cultura, o desporto e o lazer e a política da família. A nova estrutura dos PAN contribuiu para uma reflexão aturada sobre os grupos prioritários como os sem-abrigo, as crianças em instituições de cuidados, as vítimas de tráfico de seres humanos, os analfabetos e outros grupos altamente vulneráveis.

As metas são mais difíceis de detectar, já que não são tratadas sistematicamente ao longo do PAN, sendo listadas num documento separado ainda não disponível. No que respeita às implicações orçamentais e à ligação com o Fundo Social, o PAN refere pontualmente alguns números mas remete para o sistema de acompanhamento para mais informações. O PAN revela que foi realizado um importante trabalho na área dos indicadores, por forma a fornecer uma visão pluridimensional. O anexo estatístico fornece dados muito interessantes que combinam condições de vida e taxas de risco de pobreza.

4. Principais abordagens políticas: vantagens e fragilidades

Foi apresentada uma densa lista de medidas no âmbito do quadro global, com todas as regiões a serem mencionadas em cada uma das rubricas usadas. Algumas dessas medidas destinam-se a melhorar o acesso ao mercado de trabalho, incluindo apoio à economia social, muitas das

quais contribuirão para reforçar as acções já em curso, designadamente no âmbito do processo do emprego. É prometido um aumento das prestações líquidas para vários grupos, enquanto que o plano “Kafka” preconiza o acelerar dos pagamentos aos beneficiários de prestações e a simplificação dos procedimentos.

O governo recém-eleito conferiu atenção à questão do acesso à justiça e foram assumidos vários compromissos que abrangem o acesso, a celeridade dos processos, os jovens perante os tribunais e os direitos das vítimas. Mantendo a abordagem global assente nos direitos, verifica-se um esforço de incluir o acesso à cultura, em especial para as crianças e os grupos vulneráveis. O capítulo dedicado à política da família manifesta inquietações sobre os direitos dos agregados familiares atípicos. Será importante acompanhar o impacto da instituição de uma abordagem mais estratégica das famílias excluídas para evitar que os filhos sejam acolhidos pela assistência social. O PAN comporta uma secção sobre literacia, aprendizagem ao longo da vida enquanto ponte para o mercado de trabalho e algumas medidas interessantes em matéria de inclusão digital. Figuram nesse capítulo algumas acções destinadas a contrariar o abandono escolar precoce, bem como um movimento no sentido da integração de alunos com necessidades especiais no ensino regular. No domínio da saúde, será alargado o âmbito de aplicação da lei sobre o reembolso das despesas em excesso.

O PAN reconhece que a oferta de habitação social está longe de dar resposta à procura e que são urgentes medidas para encontrar formas inovadoras e eficazes de abordar o problema através do sector privado. Foram empreendidas acções para tratar a questão das pessoas que vivem em acampamentos. Outras medidas específicas incluem a garantia de um fornecimento básico de electricidade na Flandres, enquanto que a nível federal existe um serviço responsável pelo processamento de dívidas relacionadas com despesas de energia. Entre as acções destinadas a reduzir o sobreendividamento contam-se a obrigação imposta às instituições financeiras de manter registo dos outros empréstimos de todos os clientes, passo que dá bem conta da determinação do governo em fazer face ao problema.

5. Perspectiva de género

As famílias monoparentais, na sua maioria mulheres, foram identificadas como grupo-alvo no último PAN. Desde então, o governo aperfeiçoou o sistema para garantir o pagamento de abono de família. A participação das mães na força de trabalho depende, em parte, da existência de estruturas de acolhimento de crianças de qualidade e a preços acessíveis; no entanto, mesmo que a provisão dessas estruturas tenha aumentado, a oferta continua muito aquém da procura. Os indicadores da dimensão do género estão bem desenvolvidos e deverão ser úteis na concepção futura de uma abordagem mais estratégica das sobreposições entre as vertentes da igualdade entre homens e mulheres e da inclusão social, embora pareçam não ter sido utilizados com esse propósito no PAN. As medidas especificamente destinadas às mulheres são fragmentadas e abrangem vários domínios como a literacia, os cuidados sociais e de saúde, estando em curso esforços renovados para multiplicar o número de vagas nas estruturas de acolhimento de crianças. Foi criado um instituto da igualdade entre homens e mulheres.

6. Questões actuais e desafios futuros

O desafio imediato será o cumprimento das promessas do Estado-Providência activo: mais empregos e melhor protecção social. A Conferência Nacional sobre o Emprego, realizada em Setembro de 2003, evidenciou tensões entre as estratégias de redução dos custos do emprego e a manutenção da estabilidade financeira dos sistemas de protecção social. O emprego continua a ser considerado como a chave para a inclusão social, mas o PAN não inclui uma

resposta verdadeiramente estratégica às novas tendências, nem tão pouco aponta metas quantitativas. Ainda que esteja instituído um sistema de acompanhamento detalhado, os resultados não estão ainda disponíveis.

A questão da habitação condigna a preços comportáveis está a tornar-se um problema grave para os agregados familiares com baixos rendimentos na Bélgica. Há que permanecer vigilante para que a liberalização do mercado da energia não venha agravar as desvantagens das pessoas que vivem em condições de habitação precárias. As pessoas com mais de 65 anos parecem estar em pior situação do que a média da UE e todos os outros grupos etários, facto que é preciso encarar com preocupação numa sociedade em envelhecimento. Ainda que o actual sistema de saúde/cuidados dê cobertura à maioria da população, os resultados em termos de saúde estão longe de ser equitativos. Os benefícios da aprendizagem ao longo da vida não só estão associados ao mercado de trabalho, como a participação é extremamente desigual, facto preocupante numa perspectiva futura.

Existe um sólido quadro institucional no que respeita à concepção de políticas de inclusão centrado em torno do Centro de Recursos para o Combate à Pobreza que envolve vários intervenientes, da conferência interministerial e de grupos de trabalho criados para o efeito. Não obstante, estas instâncias tiveram pouca influência directa na elaboração do PAN e nenhuns foram consultados relativamente às questões de género. Todos os interessados concordam que foram dados os primeiros passos, mas muito há ainda a fazer para conseguir uma vasta participação no processo de elaboração do PAN. Dito isto, foi já iniciado o desenvolvimento de uma genuína abordagem pluridimensional da inclusão social dotada de uma nova visão a nível administrativo. O desafio consiste agora em explorar estas iniciativas para melhorar a interacção entre as diferentes áreas políticas que afectam a inclusão social.

DINAMARCA

Situação e principais tendências: o sistema social dinamarquês assenta no princípio da universalidade. Todos os cidadãos residentes têm garantidos direitos fundamentais em caso de desemprego, doença ou dependência. Ainda que seja a legislação nacional que determina a política social, são as autoridades locais responsáveis pela tributação que implementam efectivamente grande parte das actividades sociais. Por conseguinte, são as municipalidades que, a partir dos seus próprios orçamentos – para além do co-financiamento estatal – pagam as prestações, desenvolvem e acordam planos sociais individualizados com o cliente e decidem do montante dos fundos reservados à implantação de estruturas governamentais nacionais e ao apoio administrativo. O modelo dinamarquês assenta em grande medida numa cultura de parceria, caracterizada pela participação dos parceiros sociais, as autoridades locais e outras organizações relevantes, incluindo as que representam os utentes. A Dinamarca conta-se entre os Estados-Membros com menor risco de pobreza monetária e que apresentam uma distribuição de rendimento mais equitativa. Contudo, os dados sobre esperança de vida situam a Dinamarca no último lugar. Acresce que o aumento da esperança de vida entre 1960 e 2000 foi o menor na UE15.

Progressos registados em 2001-2003: o objectivo global do primeiro plano de acção nacional era a promoção de um mercado de trabalho mais inclusivo. A criação de disposições de trabalho flexível e protegido, o regime de reformas antecipadas e a introdução do “método da capacidade de trabalho” são as principais realizações nessa área. Espera-se dos comités locais de coordenação que desempenhem um papel determinante na aplicação. Contudo, teria sido útil que o segundo PAN tivesse incluído uma avaliação global mais exaustiva do cumprimento das metas definidas no primeiro exercício.

Abordagem estratégica: No segundo PAN, há uma tónica mais específica nos grupos mais desfavorecidos do que no plano de acção de 2001. Comparando os dois exercícios, o primeiro apresentava uma abordagem política mais ampla e uma tónica mais incisiva nos efeitos positivos que uma política social activa e um mercado laboral aberto poderiam ter na redução da exclusão social. O segundo PAN representa uma viragem no sentido em que a intenção é agora de concentrar as atenções nas pessoas já socialmente excluídas e marginalizadas. Os principais objectivos deste plano são: concentrar-se nas pessoas em maiores dificuldades; adaptar esforços a necessidades individuais, intensificar o envolvimento dos utentes, reforçar o trabalho voluntário e manter a dinâmica das autoridades locais na ajuda a estes grupos.

Principais medidas políticas: foi empreendido um conjunto de iniciativas para desenvolver políticas destinadas aos refugiados e aos imigrantes. Entre estas inclui-se a obrigação de celebrar um contrato vinculativo entre estrangeiros recém-chegados e as autoridades locais e desenvolver um programa de integração centrado no aumento do emprego. Como forma de reduzir os potenciais desincentivos ao trabalho, as normas que regem a assistência monetária foram significativamente restringidas: as prestações sociais às famílias imigrantes durante os primeiros sete anos na Dinamarca foram reduzidas para o nível das bolsas de estudo concedidas a estudantes. O impacto destas medidas terá de ser acompanhado de perto.

Desafios futuros: a Dinamarca pretende aumentar o emprego e a participação no mercado de trabalho das minorias étnicas, que é consideravelmente inferior à média. O nível das prestações não deverá induzir uma situação em que as pessoas constroem a sua existência em torno da assistência pública. No futuro, o principal desafio reside em conceber instrumentos do mercado de trabalho - através dos quais possam ser racionalizados os esforços em prol das minorias étnicas - de forma a apoiar iniciativas direccionadas e reforçar os incentivos.

1. Situação e principais tendências

Em 2002, o PIB real aumentou 2,1% e espera-se um novo aumento de 0,8% em 2003. A Dinamarca continua a registar taxas de emprego muito acima das metas da UE, inclusivamente no que se refere às mulheres e aos trabalhadores mais velhos. Contudo, o emprego diminuiu 0,6% em 2002. Em 2003, espera-se que o emprego continue a baixar cerca de 0,6%. Ainda que o número dos desempregados de longa duração tenha aumentado durante o último ano, permaneceu quase inalterado comparativamente a 2001. Acresce que, durante a década de 90 e até 2001, o desemprego de longa duração diminuiu drasticamente para um dos níveis mais baixos na UE. De acordo com os dados SEEPROS, a Dinamarca gasta 28,8% do PIB na protecção social, sendo a média da UE15 de 27,3% (dados de 2000). Utilizando por indicador a despesa per capita em PPC (Padrão de Poder de Compra), verifica-se que a despesa da Dinamarca com a protecção social (7,754 PPC) é a mais elevada de todos os Estados-Membros.

De acordo com os dados do Painel de Agregados Familiares da Comunidade Europeia de 2001, 11% da população dinamarquesa auferem rendimentos inferiores a 60% do rendimento mediano. A Dinamarca apresenta um dos riscos menores de pobreza persistente na UE, com um valor de 5%. Este dado reflecte o facto de a Dinamarca ser um dos países da UE com uma distribuição de rendimento mais equitativa. Os imigrantes e os desempregados de longa duração estão sobrerrepresentados nos escalões de rendimentos mais baixos. Esta tendência poderá ser afectada pela redução já referida da assistência pecuniária concedida às famílias imigrantes, dependendo dos efeitos que esta tiver no emprego. A taxa de emprego das pessoas com diferentes origens étnicas manteve-se nos 45% em 2002; a taxa média de actividade era de 53%. Estes números têm-se mantido constantes ao longo da última década.

2. Avaliação dos progressos realizados desde o PAN Inclusão 2001

O PAN aponta para um conjunto de resultados positivos na concretização dos objectivos do primeiro plano de acção: um avanço significativo, e que integrava a meta de desenvolvimento de um mercado de trabalho mais inclusivo, foi a criação, desde 2000, de quase 12 000 novos postos de trabalho protegidos e em condições flexíveis, aumentando o número de 13 100 para 24 800 em 2002. Um esforço concertado, assente em parcerias entre organismos públicos e empresas privadas, levou a um aumento das possibilidades de emprego para as pessoas que, de outra forma, estariam em risco de exclusão do mercado de trabalho e subsequente marginalização social. Esta abordagem foi apoiada pela reforma do regime de pensões antecipadas, acordada em 2001. A introdução, a partir de Janeiro de 2003, do “método de capacidade de trabalho” é parte integrante da reforma. O novo método evidenciar a capacidade real do indivíduo e não as suas limitações. Uma avaliação mais explícita e partilhada da capacidade do indivíduo estabelece as bases para um diálogo mais aberto e directo sobre as suas potencialidades e oportunidades no mercado laboral. Foi lançado a nível nacional um programa para alterar a abordagem adoptada pelos assistentes sociais na avaliação do potencial social e laboral de um indivíduo e os relatórios preliminares indicam que o método está a produzir resultados positivos. Os efeitos da reforma, designadamente os efeitos potenciais em alguns beneficiários de pensões antecipadas, não se fizeram ainda sentir.

A criação de comités locais de coordenação tem também desempenhado um papel cada vez mais importante no desenvolvimento de um mercado de trabalho mais aberto. Desde que estes comités foram tornados obrigatórios em 1999, têm uma missão determinante na discussão e no acordo de iniciativas locais para aumentarem as possibilidades de trabalho

para as pessoas em dificuldade de ingressar ou permanecer no mundo do emprego. Os comités de coordenação são compostos por representantes dos parceiros sociais, de organismos que operam na área da deficiência, do sindicato dos médicos, do serviço público de emprego, dos municípios e outros agentes sociais locais. O seu papel consiste em discutir medidas a nível local destinadas a pessoas com capacidades limitadas para o trabalho que lhes impeçam a entrada ou restrinjam a sua manutenção no mercado laboral. Ainda que os comités disponham de alguns meios financeiros para apoiar as respectivas iniciativas, o que tem reforçado o seu papel, não se substituem à responsabilidade dos poderes públicos, desempenhando sim um papel complementar com o objectivo de melhorar a cooperação entre os agentes relevantes no mercado de trabalho.

Entre as medidas adoptadas para conferir nova dinâmica aos esforços dirigidos aos grupos mais desfavorecidos, tais como os doentes mentais, os alcoólicos e toxicodependentes e os sem-abrigo, contam-se a extensão das instituições residenciais para os doentes mentais e a garantia de tratamento social para os toxicodependentes.

Em anexo, o PAN sublinha a importância do FSE e dá exemplos de projectos executados com o apoio deste Fundo. No entanto, não são fornecidos pormenores sobre a afectação de verbas.

3. Abordagem estratégica: principais objectivos e metas fundamentais

A viragem da tónica no novo PAN é traduzida no plano de acção intitulado “responsabilidade partilhada”, que visa coordenar esforços e direccioná-los para os grupos mais desfavorecidos (toxicodependentes, famílias com problemas de alcoolismo, doentes mentais, sem-abrigo, pessoas ligadas à prostituição). A intenção do combate à transmissão intergeracional negativa é adoptar uma abordagem mais individualizada dirigida às pessoas em maior risco, centrada na responsabilidade da família e no papel das instituições públicas. Com base em metas mensuráveis de escolaridade para todas as crianças, as instituições públicas irão desenvolver expectativas claras, começando a nível pré-escolar, com uma avaliação dos conhecimentos em língua dinamarquesa. A tónica será colocada na intervenção precoce e direccionada, na melhoria da aprendizagem inicial ministrada às crianças, na redução das barreiras à transição das actividades pré-escolares para a escola e no desenvolvimento de competências sociais; atenção acrescida será também dada às qualificações formais como forma de quebrar o círculo vicioso representado pela transmissão intergeracional negativa. Contudo, há que acompanhar de perto o risco de estigmatização destas crianças.

4. Principais abordagens políticas: vantagens e fragilidades

Para aumentar os incentivos ao trabalho para os imigrantes de países terceiros, foi introduzido, em Julho de 2002, o chamado “período de espera”. No futuro, apenas os indivíduos que tenham residido na Dinamarca em 7 dos 8 anos precedentes têm direito à cobertura plena da assistência social. Caso contrário, as prestações serão reduzidas. Esta medida foi combinada com um conjunto de iniciativas de apoio à educação e à utilização de competências dos imigrantes. Deste modo, os municípios são responsáveis pelo desenvolvimento de planos de acção individuais para dirigirem mais rapidamente as pessoas para empregos ou acções de educação ou formação. Caso um indivíduo não cumpra os elementos do plano, é penalizado com a cessão das prestações de assistência social. Foram suscitadas questões sobre a forma como as famílias beneficiárias de apoios reduzidos durante sete anos poderão encontrar, nesse período, os meios necessários à sua integração adequada. O combate à transmissão intergeracional negativa é apresentado como a iniciativa

fundamental na prevenção dos riscos de exclusão. O ensino básico é considerado importante neste contexto e, mais uma vez, a tónica incide em mais metas e num desenvolvimento de competências mais sistemático. Este objectivo, conjugado com uma atenção mais individualizada no aluno, é apoiado por experiências e intenções no sentido de aumentar a incidência nas pessoas que têm problemas particulares e poderão ter necessidade de medidas de apoio especiais. No tocante à integração dos refugiados e dos imigrantes, a abordagem encerra um forte elemento normativo, sublinhando a necessidade de estabelecer uma relação estreita e um diálogo com a família do indivíduo e velar por que os valores essenciais numa sociedade aberta sejam aceites e praticados pelo aluno e a sua família. Um desafio importante é o facto de grande parte da aplicação prática ser da competência dos assistentes sociais locais, dos professores, dos educadores de infância e de outros indivíduos que são necessários para alterar a tónica da sua abordagem. Uma questão essencial é a forma como essas estratégias individualizadas podem ser introduzidas, ao mesmo tempo que se reduzem os custos sociais para manter equilibrados os orçamentos sociais a nível local. Regista-se uma viragem na tónica em favor dos grupos mais vulneráveis. Os esforços concentrar-se-ão em proporcionar aos grupos mais vulneráveis uma vida com significado, traduzindo e respeitando as suas necessidades e anseios e reforçando as suas possibilidades de aderir e dar o seu contributo à comunidade. Calcula-se existirem cerca de 14 000 toxicodependentes, 22 000 doentes mentais, 8 500 sem-abrigo e 5-700 prostitutas na Dinamarca. A intenção é orientar as acções directamente para estas pessoas. O plano visa uma adaptação mais eficaz às necessidades individuais, o aumento do envolvimento do utente e o reforço da protecção jurídica. Para o período 2002-2005, foram afectados recursos significativos para o desenvolvimento de novas actividades. Entre estas contam-se novas ofertas de tratamento dos toxicodependentes, um leque mais amplo de apoios aos alcoólicos e uma expansão e melhoria da qualidade dos cuidados dispensados aos doentes mentais. No que respeita aos sem-abrigo, o objectivo é que as autoridades locais estabeleçam unidades residenciais temporárias com 300 camas até estarem disponíveis instalações permanentes em número suficiente. Estão programadas 75 camas adicionais em unidades residenciais alternativas de cuidados para os toxicodependentes e os alcoólicos que tenham necessidades de tratamento imediato.

No Inverno 2002/2003, foi publicado um Livro Branco sobre os *inuits* socialmente vulneráveis que vivem na Dinamarca. Estão a ser adoptadas medidas de apoio a este grupo.

A criação do Conselho para as Pessoas Socialmente Desfavorecidas, em Abril de 2002, assinalou um novo avanço que irá sustentar as metas consubstanciadas no plano “responsabilidade partilhada”. Este Conselho foi criado como um órgão independente para acompanhar os desenvolvimentos no país e os efeitos da política governamental. Este órgão agirá como conselheiro na concepção de políticas relativas às pessoas socialmente marginalizadas. O desenvolvimento gradual do papel dos comités locais de coordenação implica igualmente que o debate sobre o mercado de trabalho socialmente inclusivo foi estendido ao nível local onde é mais provável que as iniciativas sejam coroadas de êxito. Por último, a Dinamarca tem uma longa tradição de cooperação em matérias sociais entre associações voluntárias e o sector público. Outras iniciativas foram empreendidas para reforçar o trabalho social voluntário, designadamente através do acordo sobre a carta de cooperação entre o sector voluntário e as autoridades públicas.

5. Perspectiva de género

No conjunto, o governo visa direccionar as iniciativas no âmbito do esforço de reinserção segundo diferentes padrões de marginalização de ambos os sexos; por exemplo, há mais

homens sem-abrigo do que mulheres. Outras medidas neste domínio incluem um apoio acrescido a vítimas femininas de violência e um novo plano de acção de prevenção do tráfico de seres humanos e de apoio às suas vítimas.

6. Questões actuais e desafios futuros

O consenso é generalizado quanto à importância de concretizar a meta de aumentar significativamente o emprego até 2010, a fim de assegurar a sustentabilidade das finanças públicas à luz do envelhecimento da população. O governo anunciou a criação de uma Comissão para o bem-estar social que tem por missão apresentar, até Novembro de 2005, sugestões de reformas importantes das políticas e das prestações sociais.

Os municípios e as administrações locais são responsáveis pela aplicação de grande parte dos objectivos do governo. Os orçamentos estão actualmente em fase de restrição imposta pelo governo central, mas as novas iniciativas são combinadas com recursos afectados aos municípios.

ALEMANHA

Situação e principais tendências: um sistema de protecção social abrangente assegura que, de acordo com o Painel de Agregados Familiares da CE, a Alemanha esteja entre os Estados-Membros com a menor taxa de risco de pobreza. Em 2001, 11% da população viviam em agregados abaixo do limiar de pobreza nacional e 6% encontravam-se persistentemente em risco de pobreza. Contudo, dados nacionais revelam taxas de pobreza mais elevadas nos *Länder* orientais (16% contra 10% nos *Länder* ocidentais) e entre os cidadãos de países terceiros (22% contra 10% para os alemães).

Progressos registados em 2001-2003: a legislação Emprego-AQTIV e as quatro leis relativas à promoção do emprego e à reforma dos apoios financeiros aos desempregados (Hartz I-IV) são apresentadas enquanto respostas aos principais desafios do mercado laboral. A meta de redução de 25% do desemprego das pessoas com deficiência foi quase alcançada. A pobreza na velhice e das pessoas incapazes de trabalhar é agora encarada com maior eficácia através da introdução de um sistema de segurança básica. O programa “cidade social” prossegue a sua acção para ultrapassar desvantagens complexas na vida. Foram obtidos alguns progressos em termos do acompanhamento e da avaliação da aplicação do primeiro PAN, o que poderá ser reforçado e desenvolvido durante a implementação do PAN 2003.

Abordagem estratégica: o PAN define uma meta de assegurar a todos os cidadãos a participação na vida social. Isto deverá ser conseguido através das políticas de educação e emprego, de um melhor equilíbrio entre vida profissional e familiar e de serviços sociais adequados. O PAN associa a criação de uma estratégia sustentável de combate à pobreza a quatro objectivos políticos: melhorar a capacidade de as pessoas viverem a vida que valorizam, minimizar ou prevenir os riscos de pobreza e exclusão social, reforçar a responsabilidade pessoal e as potencialidades existentes e tornar a segurança social resistente à pobreza. O PAN tenta também estabelecer uma ligação com o relatório sobre pobreza e riqueza, a fim de criar um enquadramento analítico e empírico de uma política de combate à exclusão social.

Principais medidas políticas: o PAN define um programa de metas. Todavia, existe um compromisso de avaliar os potenciais riscos de exclusão social e as possibilidades de inclusão dos diferentes domínios políticos (Agenda 2010, reforma do sistema fiscal, etc.) para que sejam resistentes à pobreza uma vez as medidas implementadas. A importância da política social a nível local e regional e a distribuição interrelacionada das competências são apontadas com acuidade. Contudo, continua por esclarecer se, e em que medida, os processos regulares de consulta aos níveis horizontal e vertical que foram mencionados estão verdadeiramente bem desenvolvidos. Este aspecto é particularmente importante porque a situação pluridimensional da pobreza exige uma abordagem plenamente integrada.

Desafios futuros: o PAN esclarece que a participação activa na vida profissional assume importância determinante e realça a função protectora do sistema de segurança social existente. No futuro, serão importantes os desafios para assegurar a viabilidade do sistema para desempenhar a sua função com eficácia. Os problemas reconhecidos no PAN em matéria de lacunas de cobertura do sistema básico de protecção social têm de ser resolvidos. As assimetrias regionais existentes e os problemas de exclusão entre os imigrantes têm de ser combatidos. Os quatro objectivos de uma estratégia sustentável identificada no PAN para combater a pobreza têm de ser tornar mais operacionais.

1. Situação e principais tendências

Em 2002, o PIB real aumentou 0,2% e espera-se que se mantenha inalterado em 2003. Em 2002, o crescimento do emprego foi negativo, cifrando-se nos -0,6%. Em 2003, prevê-se que o emprego continue a diminuir cerca de 1,5%. Em 2002, a taxa de emprego global desceu 0,5% para 65,3%. A taxa de emprego das mulheres permaneceu inalterada (58,8%). A taxa de desemprego global aumentou para 8,6% em 2002 e espera-se venha a crescer para 9,4% em 2003. Em 2002, a taxa de desemprego era mais de duas vezes superior no Leste do que no Ocidente. De acordo com os dados SEEPROS, a Alemanha gasta 29,5% do PIB na protecção social, sendo a média da UE 15 de 27,3% (dados de 2000). Utilizando por indicador a despesa per capita em PPC (Padrão de Poder de Compra), verifica-se que a despesa da Alemanha com a protecção social (7,025 PPC) está consideravelmente acima da média da UE 15 (6,155 PPC).

Como principais desafios, o PAN identifica o desemprego persistente, a falta de qualificações educativas e profissionais, uma insuficiente conciliação da vida profissional e familiar, problemas de saúde e, por último, a imigração. Considera-se que, à luz das alterações sociais e demográficas, o desenvolvimento do nível existente de protecção social constitui um repto importante.

2. Avaliação dos progressos realizados desde o PAN Inclusão 2001

O PAN reclama progressos no combate à exclusão social entre 2001 e 2003, referindo várias medidas no domínio da política de emprego. São também mencionados avanços na envolvente social para preparar os imigrantes e os jovens para um emprego. Contudo, as evidências empíricas, a julgar por exemplo pelo programa JUMP de combate ao desemprego juvenil, demonstram que a taxa de participação dos titulares de passaportes estrangeiros continua a diminuir, pese embora o compromisso assumido no último PAN de garantir a igualdade de participação dos imigrantes em medidas de formação e qualificação. Um novo regulamento no âmbito das pensões veio reforçar os direitos de reforma para as pessoas que trabalham a tempo parcial ao mesmo tempo que se ocupam da educação dos filhos. A reforma do sector da construção de habitação social, centrada nos agregados familiares de baixos rendimentos, foi concluída. Foram adoptadas medidas destinadas a garantir uma melhor salvaguarda contra o sobreendividamento. Desde o início dos novos programas dos Fundos Estruturais em 2000, as dotações FSE – incluindo a EQUAL – concedidas à Alemanha (governo federal e *Länder*) para combater a exclusão social já ascenderam a mais de 650 milhões de euros. Acresce que foram já pagos à Alemanha mais de 1,750 milhões de euros em verbas FSE destinadas a políticas activas do mercado de trabalho no domínio político A deste fundo. Uma parte considerável tinha por objectivo a prevenção do risco de exclusão social.

3. Abordagem estratégica: principais objectivos e metas fundamentais

O PAN desenvolve uma ampla abordagem que já não restringe a estratégia à participação no mercado de trabalho, mas estende-a a quatro aspectos: educação; emprego; família e protecção social. Não obstante, as abordagens de intervenção política são ainda fortemente direccionadas para um aumento da participação no emprego remunerado. Defende-se um sistema de segurança básica, com a identificação e a diminuição das lacunas e dos obstáculos ao acesso à protecção social. A importância central da protecção social deve ser preservada e adaptada a novas necessidades em termos de sustentabilidade, justiça entre gerações e fiabilidade do sistema para lidar com os riscos mais importantes incorridos ao

longo da vida. São identificadas como grupo-alvo as pessoas que enfrentam desvantagens específicas e se encontram consideravelmente afastados dos apoios concedidos pelo Estado-providência. Importante avanço, comparativamente ao primeiro PAN, é o facto de, relativamente a várias medidas e áreas problemáticas, ser comunicada ou anunciada a realização de um estudo de avaliação/acompanhamento comportando uma previsão de quando poderão ser esperados resultados dos respectivos projectos.

Enquanto estratégia global, o PAN define um amplo leque de diferentes abordagens políticas, medidas e conceitos a curto, médio e longo prazo. A estratégia beneficiaria de uma melhor coordenação entre as várias autoridades. A estratégia desenhada não conduz a uma “plano de acção”, mas antes a um aglomerado de medidas.

4. Principais abordagens políticas: vantagens e fragilidades

Entre as áreas fundamentais de reforma encontram-se os subsídios de desemprego, os serviços (de aconselhamento) pessoais e novas estruturas organizacionais do Serviço Público de Emprego, designadamente uma cooperação mais estreita com os centros de assistência social. Tudo isto destina-se a acelerar a reinserção dos desempregados na vida profissional. Neste momento, só até certo ponto podem ser avaliados os custos e as vantagens das reformas propostas. Para as pessoas em risco de pobreza, há que acompanhar de perto o impacto dessas reformas, do subsídio de desemprego II a instituir proximamente e dos esforços mais eficazes de colocação em centros de emprego. Existe um compromisso assumido de proporcionar a todas as pessoas desempregadas entre os 15 e os 25 anos um emprego ou uma medida de qualificação. À luz da escassez de vagas na formação profissional, agravada nos últimos anos, a meta de reduzir a metade o número dos que não obtiveram qualificações profissionais até 2010 afigura-se assaz ambiciosa.

O governo federal pretende reforçar o processo de integração de residentes não alemães, em especial nos domínios da competência linguística, ensino pré-escolar, escolar e profissional e colocação individualizada em empregos (*profiling*). O PAN admite que os imigrantes estão ainda em desvantagem nestas áreas. Mesmo entre as crianças e os jovens provenientes de famílias de origem estrangeira que residem na Alemanha há muito tempo, são ainda consideráveis as desvantagens em comparação com as crianças e os jovens alemães. Essas desvantagens notam-se, por exemplo, na provisão de vagas no ensino pré-escolar, na escolarização, na frequência de vários tipos de estabelecimentos de ensino, nas qualificações adquiridas até ao momento da saída da escola, na provisão de formação profissional e no preenchimento de vagas na universidade. Ainda que o PAN 2001-2003 assumisse um compromisso de aumentar a participação de jovens migrantes no ensino superior, bem como em acções destinadas à inserção profissional, em medida correspondente à sua proporção no desemprego, essa meta foi agora abandonada. Prevalece uma abordagem algo limitada da integração dos migrantes, assente principalmente em acções de formação linguística e educação contínua. A igualdade de acesso dos migrantes às prestações sociais é explicitamente sublinhada. No entanto, desde 1996, os requerentes de asilo recebem níveis inferiores de assistência social nos três primeiros anos subsequentes ao seu pedido de asilo.

Há que tornar a sociedade mais favorável às crianças e à família. As reformas fiscais planeadas teriam como efeito aliviar os encargos dos agregados familiares pobres mas só se estes auferirem rendimento proveniente do trabalho. A abolição do subsídio isento de impostos para as famílias monoparentais induzirá uma carga fiscal mais acentuada. Por outro lado, o governo decidiu um novo montante de auxílio para compensar os encargos adicionais para as famílias monoparentais. As famílias em situações precárias devem ser ajudadas através de um programa de prevenção de pobreza na família. O número de crianças

dependentes de assistência pública deve ser reduzido consideravelmente até 2006. A introdução do seguro de cuidados de enfermagem indica progressos na área da inclusão social, mas não são referidos problemas como o re-financiamento, a insuficiência de pessoal nas estruturas de cuidados aos idosos e as lacunas na prestação de serviços em caso de doença mental. Os efeitos da reforma da saúde em especial em doentes crónicos terão de ser acompanhados de perto. É realçada a necessidade de alargar a rede de centros de aconselhamento para as pessoas endividadas e continuar a trabalhar, com o envolvimento de todos os organismos, na definição de normas de qualidade uniformes a nível nacional em matéria de consultoria.

A prevenção da exclusão social da sociedade do conhecimento terá de ser conseguida essencialmente através de um aumento das ligações Internet nas instituições de assistência social a jovens. Até 2005, deverá aumentar para 70% a proporção de utilizadores da Internet com um mínimo de 14 anos de idade.

O PAN incorpora algumas observações críticas e positivas de diferentes participantes no primeiro e segundo processos de consulta, em especial a exigência de um melhor financiamento ou aconselhamento das pessoas endividadas. O PAN contenta-se com a referência a um grupo de coordenação entre os ministérios e defende a continuação do diálogo com representantes académicos e um grupo estabelecido de conselheiros. Há que desenvolver a informação, a sensibilização e o incentivo ao debate público.

5. Perspectiva de género

No âmbito do primeiro PAN, foram adoptadas medidas para assegurar uma melhor protecção contra a violência doméstica. No novo PAN, a integração da dimensão de género foi tomada mais seriamente em conta. A fim de promover a compatibilidade da vida profissional e familiar, documenta-se a multiplicação das vagas em estruturas de acolhimento de crianças com idades inferiores a três anos. O projecto Nuremberga sobre prevenção da pobreza das famílias monoparentais constitui uma tentativa de congregar medidas de prevenção da pobreza. O programa “qualificação profissional para grupos-alvo com necessidades especiais de desenvolvimento” centra-se na formação de jovens mulheres. A proporção de mulheres em empregos na área das TIC deverá aumentar para 40%, mas a qualidade dos postos de trabalho deve ser controlada de acordo com as orientações da Estratégia Europeia de Emprego.

6. Questões actuais e desafios futuros

Juntamente com os relatórios sobre a pobreza, o PAN constitui o fundamento de estratégias de reforço da integração social e do combate à pobreza na Alemanha. Contudo, há que tornar mais operacionais medidas concretas para atingir quatro objectivos fundamentais. Designadamente, no que respeita às políticas de educação e do mercado de trabalho e à integração dos imigrantes, novas iniciativas poderiam assegurar a coesão social. As assimetrias regionais existentes terão de ser corrigidas. A cobertura básica da segurança social contribui para a prevenção da pobreza, mas os problemas identificados no PAN relativamente às lacunas de cobertura terão de ser solucionados. Assegurar a coordenação eficaz entre os vários níveis de governo é um desafio que tem de ser abordado com maior acuidade. Há ainda que consolidar os progressos obtidos em termos da participação dos intervenientes interessados na formulação de políticas no contexto do PAN.

GRÉCIA

Situação e principais tendências: a Grécia demonstrou melhorias contínuas nas condições macroeconómicas desde 1996. O crescimento do PIB real (4,1% em 2001 e 4% em 2002) continua a ser mais elevado do que a média da UE (1,6% em 2001 e 1% em 2002). O emprego revela um ligeiro aumento, enquanto que a taxa de desemprego continua a diminuir. A Grécia está a envidar sérios esforços para alargar e aperfeiçoar o seu sistema de segurança social, facto que se reflecte no aumento substancial das despesas com a protecção social em percentagem do PIB. A taxa de pobreza (20%) estava acima da média da UE 15 (15%) em 2001, embora tenha emergido nos últimos anos uma tendência descendente. Espera-se que a elevada taxa de crescimento dos anos mais recentes, conjugada com o aumento das despesas com a política social e uma criação contínua de emprego, crie uma envolvente mais propícia à resolução das questões da pobreza e da exclusão social, através de medidas políticas especificamente concebidas.

Progressos registados em 2001-2003: as medidas incluídas no PAN Inclusão 2001-2003 estão agora em curso de implementação, em parte financiadas pelo FSE. Está ainda por comprovar o grau de sucesso dessas medidas, embora os indícios apontem para uma melhoria da sua eficácia. Foram obtidos progressos na melhoria das medidas de empregabilidade em prol dos grupos vulneráveis, acompanhados de um aumento do número de serviços sociais prestados às pessoas dependentes num agregado familiar. Foi alargada a política de prestações monetárias com o objectivo de expandir a cobertura a mais grupos em risco de pobreza. Foram também empreendidas várias reformas legislativas, tendo sido adoptada uma Carta de Convergência em Setembro de 2003 destinada a intensificar esforços nesse sentido.

Abordagem estratégica: o novo PAN Inclusão faz parte da estratégia grega de convergência com a UE e considera a protecção social um alicerce de todo o percurso de desenvolvimento. A sua abordagem estratégica assenta: a) em políticas gerais, em especial na área do crescimento económico e das mudanças estruturais para sustentar o ritmo do aumento das despesas sociais e a redistribuição, e b) em políticas específicas para dar resposta aos problemas de pobreza e exclusão social. São propostas quatro intervenções políticas estratégicas: a) o mundo rural; b) os idosos; c) a promoção do acesso ao emprego; e d) a qualidade da governança. A principal meta social é a redução significativa do número de pessoas que vivem em risco de pobreza. Para tal, são definidas dez metas nacionais a concretizar até 2010.

Principais medidas políticas: as abordagens e medidas políticas do PAN Inclusão traduzem um esforço de reforçar e alargar o sistema de protecção social. A tónica colocada na necessidade de melhorar a governança é bem-vinda em áreas relacionadas com a política social. As medidas existentes requerem mecanismos melhorados de coordenação, acompanhamento e aplicação, em especial ao nível local. A iniciativa adoptada no sentido da criação de uma rede de serviços sociais a nível local irá contribuir em parte para melhorar a coordenação e as sinergias entre programas geridos por diferentes instituições. A recém-criada Comissão Nacional para a Protecção Social constitui o único instrumento designado no PAN Inclusão para a mobilização de todos os intervenientes. A sua actividade terá de ser acompanhada de perto.

Desafios futuros: a questão da **mobilização** de todos os intervenientes relevantes continua a ser um desafio. A integração socioeconómica dos **imigrantes** constitui outro repto importante que exige abordagens políticas pluridimensionais e intervenções sustentadas. As iniciativas nos domínios da **literacia digital** e da **aprendizagem ao longo da vida** assumem importância crucial. Acresce que é necessário reforçar a integração permanente da dimensão de género nas políticas e medidas, bem como o alargamento da acessibilidade de todas as áreas da vida económica e social às várias categorias de pessoas com deficiências.

1. Situação e principais tendências

O crescimento na Grécia tem sido forte desde 1996, traduzindo uma melhoria contínua das condições macroeconómicas. O crescimento do PIB real acelerou em 2000 para 4,2% e permaneceu em níveis idênticos em 2001 e 2002 (4,1% e 4%, respectivamente). As perspectivas para 2003 são também optimistas. Estas taxas de crescimento ultrapassam de longe as médias da UE (3,5% em 2000, 1,6% em 2001 e 1% em 2002). Segundo dados nacionais, o emprego total aumentou anualmente 0,76% em 2002 (segundo trimestre) e 1,38% em 2003 (segundo trimestre). Porém, de acordo com dados do Eurostat, a Grécia registou um crescimento negativo do emprego pelo terceiro ano consecutivo em 2002. A taxa de emprego total tem aumentado, estreitando assim ligeiramente o fosso relativamente à média da UE. As disparidades relativas nas taxas de emprego são menos acentuadas se as comparações forem feitas com base na taxa de emprego equivalente a tempo completo, o que reflecte a baixa incidência de trabalho a tempo parcial na Grécia.

O desemprego tem vindo a diminuir desde 2000 e prevêem-se novas reduções, mas continua elevado em relação à média da UE 15 (9,6% contra 7,6% em 2002). Está ainda principalmente concentrado nos jovens e nas mulheres, traduzindo diversas ineficácias institucionais e desequilíbrios estruturais. As taxas de desemprego de longa duração e de desemprego juvenil seguem uma tendência descendente mas mantêm-se mais elevadas do que as médias da UE. Uma ligeira tendência para a baixa parece agora emergir também na taxa de desemprego das mulheres.

A Grécia tem vindo a envidar sérios esforços desde 1996 para alargar e melhorar o seu sistema de protecção social, quer em termos de qualidade quer de quantidade. Parte desse esforço traduz-se no aumento substancial das despesas com a protecção social em percentagem do PIB: de 22,9% em 1990 (contra 25,5% da média da UE) para 26,4% em 2000 (contra 27,3% de média da UE), o que revela uma convergência com a média comunitária. A taxa de pobreza na Grécia continua a ser elevada (20% contra uma média de 15% na UE em 2001), pese embora a emergência de uma tendência descendente ao longo dos últimos anos. A tomada em consideração das rendas imputadas implicaria provavelmente uma incidência mais baixa do risco de pobreza. Seria necessário um aumento da taxa de participação da mão-de-obra para prosseguir esta tendência descendente.

Dados do Painel de Agregados Familiares da CE de 2001 revelam que o impacto das pensões e de outras transferências sociais na redução do risco de pobreza é significativo (19 pontos percentuais) e está a aumentar - sem estas transferências, o risco de pobreza seria de 39%. Contudo, é ainda menor do que a média da UE (24 pontos percentuais). Os efeitos decorrentes das transferências sociais que não as pensões cifravam-se apenas em três pontos percentuais na Grécia, contra 9% da média da UE 15. Não obstante, mesmo para aquelas pessoas que não ultrapassam o limiar de 60%, as transferências conduzem a melhorias significativas nos respectivos rendimentos. A Grécia não adoptou um limiar oficial de pobreza. Ainda que não exista para toda a população um regime generalizado de rendimento mínimo garantido, estão instituídos vários esquemas de prestações em função de categorias de rendimentos dirigidos aos grupos populacionais em maior risco (em especial os idosos, os sem-abrigo e as pessoas com deficiência). A cobertura destes esquemas foi aumentada, tendo sido acrescentadas novas categorias nos últimos anos.

2. Avaliação dos progressos realizados desde o PAN Inclusão 2001

A política de emprego direccionada para os grupos socialmente vulneráveis alterou-se significativamente nos últimos anos em favor de medidas activas. Largamente sob a influência da Estratégia Europeia de Emprego, a tónica tem sido cada vez mais colocada no aperfeiçoamento da empregabilidade e não na melhoria das medidas de apoio ao rendimento e outras políticas passivas tradicionais, estando em curso esforços para instituir uma abordagem preventiva e individualizada. Foram conseguidos avanços no aumento do número de serviços sociais prestados (centros de dia, estruturas de acolhimento de crianças, ajudas ao domicílio, etc.) a pessoas dependentes em agregados familiares (idosos, pessoas com deficiência e crianças) e espera-se que contribuam, nomeadamente, para conciliar vida profissional e familiar. O co-financiamento por parte da UE de algumas medidas cria as condições necessárias para transferir acções para as autoridades locais no final desse período de co-financiamento, momento em que as autoridades locais terão de assegurar os fundos necessários para a continuação das respectivas actividades.

Têm ocorrido alterações significativas à política social e outras áreas relacionadas, principalmente graças a reformas legislativas e disposições adoptadas nos últimos anos. Estas vão no bom sentido e sem dúvida que, uma vez operacionais, deverão contribuir para uma acção mais eficaz de promoção da inclusão social e, especialmente, para a integração socioeconómica dos grupos de populações mais vulneráveis da sociedade grega.

A política de prestações monetárias, dirigida a grupos específicos, deverá providenciar uma rede de segurança que terá em conta as suas necessidades especiais e, graças ao uso de informações não categoriais de ordem não económica, minimizará os riscos de diluição. Actualmente, uma rede de segurança generalizada é considerada inútil e contraproducente, essencialmente devido à incerteza quanto ao número de beneficiário elegíveis. O PAN/incl 2001 incluía três novas iniciativas de medidas de apoio ao rendimento. Após a fase inicial durante a qual o número de pessoas abrangidas era limitado, os regimes foram agora alargados.

Dados estatísticos sobre os progressos na consecução dos quatro objectivos de Nice são, por natureza, difíceis de obter em tempo útil. A ausência de um relatório detalhado de aplicação das medidas incluídas no primeiro PAN, acompanhado de dados e indicadores pertinentes, torna difícil uma avaliação precisa da sua implementação. O sistema de acompanhamento previsto no primeiro PAN está gradualmente a tomar forma. Todas as medidas do PAN estão agora em curso de implementação, em parte financiadas pelo FSE.

3. Abordagem estratégica: principais objectivos e metas fundamentais

O novo PAN/incl faz parte da estratégia grega de convergência com a média da UE, traduzindo a importância atribuída à salvaguarda da coesão social e sublinhando o papel fundamental da política social na estratégia global de Lisboa. O seu enquadramento estratégico assenta em: a) políticas gerais, em especial na área do crescimento económico e da mudança estrutural, de modo a assegurar um crescimento estável que possibilite o aumento gradual das despesas sociais e sua redistribuição; e b) políticas específicas que dêem resposta aos problemas existentes e emergentes de pobreza e exclusão social.

Neste enquadramento, propõem-se quatro áreas estratégicas relacionadas de intervenção política direccionada. São estas **o mundo rural**: suprimir as diferenças nas oportunidades económicas e na qualidade de vida de que beneficiam as populações urbana e rural no

contexto do desenvolvimento rural integrado; **os idosos**: assegurar apoio ao rendimento para os que recebem pensões baixas e promover a acessibilidade a todos os serviços sociais; **promoção do acesso ao emprego**: a tónica é colocada em cinco grupos populacionais (mulheres, trabalhadores mais velhos, jovens, pessoas com deficiência e imigrantes), ao mesmo tempo que se consideram fundamentais os objectivos de tornar o trabalho compensador e transformar o trabalho não declarado em emprego regular; **qualidade da governança**: implica quatro questões prioritárias: intervenção estratégica; diálogo estruturado com a sociedade civil; descentralização das acções; alcance e qualidade dos serviços.

Uma característica distintiva desta estratégia é a incidência na necessidade de governança em detrimento de uma gestão reactiva. Este objectivo deverá ser prosseguido segundo as seguintes linhas de acção: coordenação entre os sectores políticos; compatibilidade de objectivos entre os diferentes sectores; amplo consenso social e esforços conjuntos para concretizar estes objectivos; e por último, a transcendência dos limitados interesses pessoais ou sectoriais.

A principal meta política é a redução significativa do número de pessoas que vivem em condições de pobreza. Para este fim, são propostas dez metas nacionais quantificadas em áreas cruciais para a inclusão social. Quatro destas metas dizem respeito à melhoria da situação de grupos particulares em elevado risco de pobreza e as restantes incidem em seis outros domínios prioritários. As metas são definidas para 2010, tal como as de Lisboa, e não para o período de referência do PAN Inclusão 2003-2005. O êxito na consecução das metas de emprego é considerado especialmente indispensável para a concretização das metas na esfera social.

4. Principais abordagens políticas: vantagens e fragilidades

O novo PAN/incl engloba um amplo conjunto de medidas tais como a concessão de prestações monetárias, a promoção do emprego e de acções de formação, programas de apoio social, acções integradas, disposições institucionais, etc. Estas medidas reflectem uma continuação dos esforços e um compromisso no sentido de reforçar ainda mais o sistema de protecção social, de modo a que possa dar resposta aos problemas identificáveis, sejam estes tradicionais ou emergentes, e às necessidades no domínio da pobreza e da exclusão social. A nível estratégico, a inclusão social é integrada no processo global de convergência estabelecido na Carta de Convergência adoptada em Setembro de 2003, enquanto que um pacote de novas medidas sociais complementa as definidas no PAN Inclusão. É dada especial atenção à necessidade de governança, particularmente importante em áreas relacionadas com a política social na Grécia. As medidas existentes, algumas das quais estão a ser alargadas e reforçadas, exigem o desenvolvimento de mecanismos mais vigorosos de coordenação, acompanhamento e implementação, em especial a nível local. A iniciativa adoptada no sentido da criação de uma rede de serviços sociais a nível local irá contribuir em parte para melhorar a coordenação e as sinergias entre programas geridos por diferentes instituições. A recém-criada Comissão Nacional para a Protecção Social constitui o único instrumento designado no PAN Inclusão para a mobilização de todos os intervenientes e para a promoção do diálogo estruturado com a sociedade civil e da assunção mútua de responsabilidades entre as instituições representadas. Os trabalhos desta Comissão devem ser acompanhados de perto.

5. Perspectiva de género

Determinados critérios prioritários para a participação das mulheres têm vindo a ser cada vez mais aplicados nos últimos anos na maioria dos programas de emprego e formação, o que induziu já um aumento da proporção da participação feminina. Têm também sido promovidos projectos de investimento que implicam a concessão de subsídios exclusivamente destinados às mulheres para efeitos de criação de empresas e/ou modernização de empresas existentes, prática que se espera poder ser prosseguida. Registou-se ainda um aumento progressivo do número de serviços sociais de acompanhamento que visam ajudar as mulheres a conciliar vida profissional e familiar. A eficácia das políticas sairá grandemente beneficiada com uma melhor coordenação das iniciativas políticas individuais. Designadamente, há que coordenar mais eficazmente as medidas políticas destinadas a aumentar a oferta e a procura de mão-de-obra feminina, para maximizar as sinergias.

6. Questões actuais e desafios futuros

Regista-se com agrado a recente adopção da lei sobre diálogo social para a promoção do emprego e da protecção social. Não obstante, continua a constituir um desafio a questão da **mobilização** dos agentes relevantes com o objectivo de reforçar a sua participação e assegurar a coordenação de acções através do diálogo estruturado e da assunção mútua de responsabilidades. A fim de combater a pobreza e a exclusão social, assume importância crucial que as Comissões para o Emprego e a Protecção Social operem correctamente. A integração socioeconómica dos **imigrantes** constitui outro repto importante que exige abordagens políticas pluridimensionais e intervenções integradas sustentadas. A concretização do plano de acção em matéria de integração dos imigrantes e o funcionamento do Instituto de Política da Imigração são importantes passos para ultrapassar estes desafios. De relevância crucial são as iniciativas nos domínios da **literacia digital** e da **aprendizagem ao longo da vida**, associadas a necessidades actuais e futuras de grupos sociais vulneráveis em matéria de emprego e destinadas a prevenir problemas futuros. Por último, durante o período de vigência de plano de acção, há que prosseguir com determinação o objectivo incluído no PAN Inclusão de assegurar uma **abordagem de integração da perspectiva de género**, bem como de alargar a **acessibilidade** a todas as áreas da vida económica e social às várias categorias de **pessoas com deficiência**. Por último, as adaptações estruturais que se espera venham a enfrentar as zonas rurais vocacionadas para a agricultura requerem a aplicação continuada de uma abordagem política global do desenvolvimento rural.

ESPAÑA

Situación e principais tendências: nos últimos dois anos, a economía española manteve o crescimento anual do PIB acima dos 2%, valor mais elevado do que a média da UE. A situação económica e as políticas de emprego activas permitiram a redução do desemprego de longa duração e de muito longa duração. A situação das mulheres no mercado de trabalho, ainda que mais próxima das médias da UE, revela ainda uma taxa de desemprego mais elevada do que a dos homens em quase todos os grupos etários e níveis educativos. A proporção de empregos temporários (30,2%) é ainda muito elevada. A Espanha demonstra uma clara tendência de convergência com as médias da UE nos indicadores relacionados com o emprego. Não obstante, os avanços relativos a alguns indicadores são ainda modestos.

Progressos registados em 2001-2003: registaram-se desenvolvimentos notáveis no alargamento da estratégia de combate à exclusão social aos governos regionais e locais. A introdução de nova legislação (incluída a título de novas medidas no primeiro PAN) lançou as bases para o desenvolvimento de medidas mais concretas agora adoptadas. Verificaram-se algumas melhorias na cooperação entre serviços sociais e de emprego em termos da provisão de recursos aos grupos vulneráveis, bem como no domínio da política de saúde. Contudo, os progressos foram menos óbvios em outras áreas importantes como o combate ao abandono escolar precoce.

Abordagem estratégica: o Plano documenta um conjunto exaustivo de medidas, ainda que não sejam muita clara a articulação entre as mesmas. Uma das fragilidades estratégicas do primeiro PAN/incl, ou seja a falta de metas, continua a ser um problema, em especial nas áreas da saúde, habitação e educação. A abordagem do combate à pobreza e à exclusão social centra-se em grupos vulneráveis específicos. O emprego continuará a ser o principal instrumento para concretizar a inclusão. Não obstante, especial atenção será também prestada à garantia do acesso à saúde, à educação e à habitação para os grupos em risco ou os que se encontram em situação de pobreza. Convém notar que a meta define uma redução de 2% do número de pessoas que vivem abaixo do limiar de pobreza de 60%.

Principais medidas políticas: a redução do imposto sobre o rendimento para as pessoas com baixos rendimentos, a melhoria do regime de pensões e os incentivos aos empregadores deverão, segundo o PAN espanhol, consolidar a nova tendência para resultados mais positivos no tocante aos níveis de rendimento. A prevenção da exclusão é abordada através de políticas orientadas para a família, para a correcção das assimetrias regionais e para a redução dos entraves ao acesso às TIC. Na sequência do primeiro Relatório Conjunto sobre a Inclusão, foram incluídas políticas destinadas a suprimir os obstáculos à participação no mercado de trabalho das mulheres com baixos níveis educativos e sociais (também usadas no PAN Emprego), bem como apoio financeiro às vítimas de violência doméstica.

Desafios futuros: há que assegurar a coordenação e cooperação entre os diferentes níveis administrativos e o acompanhamento dos progressos a nível local e regional constitui um desafio. Foram estabelecidos os alicerces de algumas áreas fundamentais (tais como a assistência social), devendo agora ser desenvolvidos e instituídos mecanismos de informação. Dada a importância do emprego enquanto instrumento para alcançar a inclusão social, há que reforçar a participação dos parceiros sociais. O aumento do número de imigrantes poderá induzir pressões adicionais em alguns serviços sociais e nos regimes de prestações caso este facto não seja tido em consideração na elaboração do orçamento.

1. Situação e principais tendências

Nos últimos dois anos, a economia espanhola manteve o crescimento anual do PIB acima dos 2%, valor mais elevado do que a média da UE. A característica mais notável da economia espanhola nos últimos oito anos tem sido a progressiva diminuição do desemprego, que passou de 18,8% em 1995 para 11,3% em 2002 (dados harmonizados do Inquérito às Forças de Trabalho). Embora sendo ainda uma das taxas mais elevadas da UE (principalmente em virtude do elevado desemprego dos jovens e das mulheres), a tendência para a convergência é clara.

Estas tendências positivas em termos de emprego e a gradual melhoria do regime das pensões estreitaram algumas das clivagens relativamente à UE. A maioria dos indicadores relacionados com o rendimento revela um percurso de convergência, embora a Espanha se conte ainda entre os países da UE que apresentam as mais elevadas proporções de pobres a viver abaixo do limiar de 60%. Segundo os dados de 2001 do Painel de Agregados Familiares da CE, o risco de pobreza em Espanha era de 19%.

Tal como o demonstra o coeficiente de Gini, ainda que se tenham registado melhorias nos números relativos à Espanha, a distância em relação à média da UE permanece inalterada (32% em Espanha contra 29% na UE em 2000). Mais importante ainda é o facto de os dados antes e depois das transferências sociais revelarem que, neste país, o efeito dessas transferências é menos acentuado.

Tal como foi apontado no último Relatório Conjunto sobre a Inclusão, a Espanha conta-se entre os países com os mais baixos rácios de despesas com a protecção social em percentagem do PIB: 20% em 2000 (27,1% na UE 15). 91% do orçamento da protecção social (83% na UE) são absorvidos pelos idosos, a saúde e a deficiência e o desemprego, deixando apenas 9% para colmatar outras necessidades.

No que respeita a indicadores não associados ao emprego, os progressos têm sido mais variados. Por exemplo, ainda que tenha havido uma ligeira melhoria desde 1995, a Espanha continua a apresentar uma das mais elevadas percentagens de abandono escolar precoce. Relativamente aos grupos mais vulneráveis, registou-se um crescimento significativo da população imigrante.

2. Avaliação dos progressos realizados desde o PAN Inclusão 2001

A situação económica e os avanços nas políticas de emprego activas permitiram a redução das taxas do desemprego de longa duração e de muito longa duração, embora seja ainda preocupante a elevada proporção de empregos temporários (30,2%). Pese embora uma ligeira melhoria, persistem acentuadas assimetrias regionais.

No âmbito da competência dos governos regionais, a cobertura das prestações de rendimento mínimo garantido foi alargada e todas as comunidades autónomas dispõem agora dos seus próprios regimes. Verifica-se uma tendência para associar estas prestações a actividades de inserção no emprego. A mais recente reforma do regime de pensões incidiu também com maior acuidade nas pessoas com os rendimentos mais baixos.

Em 2002, foi aprovada uma lei sobre qualidade na educação que tinha com um dos principais objectivos reduzir o abandono do sistema de ensino e o insucesso escolar.

No tocante à habitação, algumas medidas foram orientadas para aumentar o acesso a alojamento arrendado e os subsídios à compra de casa. Contudo, os progressos foram muito limitados e agravados pelo aumento gradual do preço das habitações.

No que respeita à saúde, o progresso mais significativo é o reconhecimento da assistência social aos cuidados no sistema nacional de saúde. Esta é uma nova prestação que contribuirá para melhorar os serviços de saúde, esperando-se que venha a produzir efeitos consideráveis nos grupos mais vulneráveis, facto que depende, porém, do seu grau de aplicação. Continuam a ser questões fundamentais o acesso eficaz por parte dos grupos vulneráveis e a melhoria do acesso a especialistas (redução das listas de espera).

Progressos notáveis foram registados no alargamento da estratégia de combate à exclusão social aos governos locais e regionais. Foram aprovados até à data 13 planos regionais, devendo os restantes 4 ser aprovados em breve. Algumas cidades apresentaram também os respectivos planos ou estão a planear já a sua implementação.

A provisão de programas de TIC aos grupos mais desfavorecidos foi intensificada, tal como a utilização das TIC no sistema de ensino.

No que respeita às pessoas com deficiência, foram introduzidos, com a participação de associações beneficiárias, diferentes planos nos domínios da educação, emprego e acessibilidade.

No tocante à mobilização de todos os intervenientes, são importantes os avanços no envolvimento dos governos regionais e locais, bem como numa participação mais activa de ONG e beneficiários. Contudo, há que reforçar o envolvimento dos parceiros sociais.

O papel do FSE no apoio à concretização dos objectivos de inclusão social está devidamente documentado no PAN num anexo ilustrativo e informativo da parte principal do relatório. A implementação de acções apoiadas pelo FSE dará um importante contributo para o combate à pobreza e à exclusão social na Espanha.

3. Abordagem estratégica: principais objectivos e metas fundamentais

Uma das fragilidades estratégicas do primeiro PAN/incl, ou seja a ausência de metas, continua a ser um problema neste PAN, em especial nas áreas da saúde, habitação e educação. Foram incluídos como objectivos fundamentais a conciliação da vida profissional e familiar e o reforço de medidas para acabar com a violência doméstica e facilitar o acesso das TIC aos grupos mais vulneráveis.

A mobilização dos intervenientes deverá continuar a permitir melhorias na eficácia da política de inclusão. Dois dos dez principais objectivos do novo PAN/incl abordam especificamente esta questão através da criação de espaços de discussão com ONG e do intercâmbio de informações e boas práticas. À semelhança do PAN 2001, o envolvimento das administrações regionais e locais faz parte da abordagem estratégica. Três dos dez principais objectivos declarados no PAN Inclusão 2003-2005 abordam esta questão através da coordenação, da coesão inter-regional – por via de planos de inclusão a nível regional e local, com o objectivo de abranger pelo menos 50% da população até 2005 – e de uma participação mais activa dos parlamentos regionais.

Convém notar que a meta define uma redução de 2% do número de pessoas que vivem abaixo do limiar de 60% do rendimento mediano. Esta meta pode ser concretizada através de

uma participação mais intensa no mercado de trabalho e da melhoria constante do regime de pensões, bem como de medidas fiscais concretas que reduzam as taxas do imposto sobre o rendimento nos escalões mais baixos.

Tal como afirmado no primeiro PAN/incl, as políticas sociais em Espanha continuam a ser altamente estruturadas em torno de grupos específicos. Isto permitiu aos beneficiários um intenso envolvimento nas fases de planeamento e implementação, mas esta não é a forma mais fácil de introduzir questões horizontais. Contudo, o plano é também uma forma de incorporar estas questões para que se possa almejar uma abordagem mais integrada ou exaustiva.

A coordenação entre os PAN Emprego e Inclusão não é especificamente mencionada no novo PAN/incl enquanto parte da estratégia a seguir, mas algumas das medidas concretas do PAN Emprego são incluídas enquanto objectivos, designadamente a conciliação da vida profissional e familiar, a melhoria e a coordenação da protecção social e do emprego e a inserção social, bem como a redução das contribuições para a segurança social das pessoas em risco ou situação de exclusão.

4. Principais abordagens políticas: vantagens e fragilidades

Este novo plano inclui 269 medidas (84 mais do que o primeiro PAN), a maioria das quais concentrada em torno dos três primeiros objectivos comuns e transitada do primeiro exercício (a implementar ou em curso). Outras medidas aperfeiçoam as estabelecidas no primeiro PAN que resultaram na adopção de nova legislação e fornecem a base para o desenvolvimento de intervenções concretas. Os principais instrumentos em matéria de acesso ao emprego, também incluídos no PAN Emprego, são itinerários de inserção, incentivos aos empregadores através de reduções das contribuições para a segurança social e o reforço da cooperação entre ONG e os serviços públicos de emprego descentralizados.

No tocante ao acesso a outros recursos, as bases lançadas no primeiro PAN podem agora ser desenvolvidas e implementadas, incluindo estudos aprofundados sobre as necessidades da população a abranger. Há um novo conjunto de medidas que visam assegurar o acesso à justiça. O desagravamento de factores de desintegração da família, a correcção de problemas sociais a nível territorial e o combate a obstáculos específicos decorrentes do acesso a novas tecnologias são também questões abordadas em diferentes medidas.

Relativamente ao primeiro PAN/incl, esta segunda edição alargou o âmbito de algumas acções e melhorou outras. Prossegue o esforço inicial de mobilizar e coordenar todos os organismos relevantes a nível administrativo. Os esforços para reunir todas as informações relevantes sobre as acções descentralizadas de combate à pobreza e à exclusão social constituem também uma prioridade a concretizar neste novo plano.

5. Perspectiva de género

A situação das mulheres no mercado de trabalho, uma das características mais peculiares dos dados relativos à Espanha, revela ainda taxas de desemprego muito elevadas comparativamente às dos homens. A análise aperfeiçoada da questão do género no novo plano torna efectivamente possível acompanhar o resultado das medidas direccionadas para grupos específicos em termos de género. Foi introduzido um plano integrado para as vítimas de violência doméstica que reconhece a situação de exclusão social em que vivem essas pessoas.

O novo plano de igualdade de oportunidades está também integrado no principal conjunto de medidas do PAN Inclusão e visa suprimir os obstáculos à participação no mercado laboral das mulheres com baixos níveis educativos e sociais. Um novo desafio poderá ser o aumento das famílias monoparentais em risco de exclusão (a maioria das quais são compostas por mulheres).

6. Questões actuais e desafios futuros

Há ainda que assegurar a coordenação e a cooperação entre os diferentes níveis administrativos em várias áreas, de forma a garantir um conjunto mínimo de medidas que configurem uma política de inclusão. Ainda que tenham sido estabelecidas as bases para algumas das áreas fundamentais (como a saúde), têm agora de ser desenvolvidos e implementados os mecanismos de informação e de acesso directo por parte dos beneficiários, para garantir que as pessoas visadas pelos serviços possam efectivamente usufruir das medidas.

Dada a importância do emprego enquanto instrumento para alcançar a inclusão social, há que reforçar a participação dos parceiros sociais.

O envelhecimento progressivo da população espanhola tem sido acompanhado de medidas específicas de cuidados aos idosos mais desfavorecidos, mas as necessidades deste grupo constitui um dos mais importantes desafios no futuro próximo. Seria útil estudar mais aprofundadamente a situação da saúde das pessoas em risco ou situação de pobreza. O grande aumento da proporção de imigrantes coloca também importantes desafios dado que a sua integração diz respeito a várias e não todas as dimensões traduzidas no plano. Por exemplo, este aumento poderá induzir pressões adicionais em alguns serviços sociais e nos regimes de prestações, caso este facto não seja tido em consideração na elaboração do orçamento.

FRANÇA

Situação e principais tendências: após vários anos de crescimento económico sustentado e de diminuição do desemprego, a muito baixa taxa de crescimento da economia desde meados de 2001 tem sido acompanhada de um abrandamento na criação de emprego e de um ressurgimento do desemprego, que se cifra agora no seu nível mais elevado em três anos (9,6% em Julho de 2003). Contra este cenário, registou-se um aumento da pobreza “administrativa”, tendo o número dos beneficiários de RMI (subsídio de rendimento mínimo de inserção profissional) começado a aumentar novamente no segundo semestre de 2002. O risco de pobreza, avaliado em 15% em 2001 segundo o Eurostat, é equivalente à média europeia. Contudo, as estatísticas nacionais (INSEE) revelam uma taxa inferior de 12,7% em 2000.

Progressos realizados em 2001-2003: dado que a avaliação global das políticas de anti-exclusão prevista na lei de 1998 não foi incluída no PAN/incl, a análise dos resultados é por vezes algo elíptica. Pese embora os resultados encorajadores obtidos por algumas medidas de promoção do emprego, o desemprego continua muito elevado. No domínio da habitação, as políticas revelaram-se inadequadas para dar resposta às necessidades. Porém, ainda que as políticas de prevenção das rupturas familiares deixem espaço para melhorias, foram registados progressos substanciais nas áreas da saúde, justiça e, ainda mais amplamente, do acesso aos direitos.

Abordagem estratégica: o plano conjuga duas estratégias. A primeira prossegue as medidas adoptadas desde 1998, com a ênfase no acesso ao emprego e aos direitos. A segunda implica a mobilização da solidariedade regional para este efeito, através da descentralização e do sector privado, que tem estado até agora relativamente inactivo neste domínio. O plano centra-se, em especial, em procedimentos para mobilizar os intervenientes e no aperfeiçoamento do processo de acompanhamento. Em vez de definir um objectivo geral global de redução da pobreza, incide sim em objectivos específicos limitados mas realistas nas principais áreas políticas abrangidas (emprego, habitação, educação, saúde). Foram envidados esforços substanciais na área dos indicadores para dar conta da intensidade das medidas em diferentes áreas.

Principais medidas políticas: a dimensão estratégica do PAN Inclusão é, de algum modo, ofuscada pelo seu carácter pluridimensional, uma vez que as medidas, enumeradas segundo os objectivos de Nice, envolvem a mobilização de toda uma panóplia de diferentes sectores estatais. Das novas medidas, a descentralização do RMI e da formação profissional, a proposta relativa ao seguro de emprego, o processo de falência civil (“*rétablissement personnel*”) e o programa quinquenal de renovação urbana suscitam grandes expectativas. A cobertura do plano anterior foi alargada às pessoas com deficiência e aos estrangeiros. Muito há ainda a fazer em termos de integração da perspectiva de género, mas as medidas para ajudar as mulheres estão mais bem identificadas.

Desafios futuros: o acesso ao emprego, a precariedade do emprego e a habitação continuam a ser os principais desafios, em paralelo com a necessidade de corrigir as assimetrias regionais e, no que respeita a grupos específicos, melhorar as estruturas de apoio aos requerentes de asilo. Por outro lado, o problema da eficácia do acesso aos direitos, ou mesmo a criação de novos direitos, só parcialmente foi abordado. A integração de populações estrangeiras e o envelhecimento dos segmentos pobres constituem também questões importantes para resolver no futuro. O ansiosamente esperado projecto coordenado de política interministerial (PCPI) deverá ajudar a tornar mais claros os aspectos financeiros. Traduzirá igualmente os resolutos compromissos anunciados no plano no que respeita à integração, ao acompanhamento e à avaliação das políticas, em especial porque os compromissos nestas duas últimas áreas se aplicam também a políticas descentralizadas. Neste contexto, há que apresentar em maior pormenor os objectivos quantificados.

1. Situação e principais tendências

Após um crescimento sustentado a partir de meados de 1997 até 2000, a economia francesa tem assistido a um crescimento muito modesto desde meados de 2001 (1,2% em 2002, provavelmente 0,2% em 2003 e 1,7% previstos para 2004), um acentuado abrandamento na criação de novos empregos e um ressurgimento do desemprego (8,8% em 2002, 9,6% em Julho de 2003), com os jovens não qualificados a serem particularmente afectados. Contraindo-se ao firme declínio desde 1999 no desemprego de muito longa duração (i.e. uma situação de desemprego que se prolonga por mais de três anos), o desemprego de longa duração começou a aumentar novamente (2,9% em 2002) afectando cerca de 700 000 candidatos a emprego, mais particularmente na faixa etária +50. A taxa de desemprego é mais elevada entre as mulheres (10%) do que nos homens e persistem acentuadas diferenças regionais, com um coeficiente de variação de 8,8% em 2001 segundo dados nacionais. A precariedade no emprego está a aumentar, com mais pessoas a juntar-se ao registo de desempregados após a expiração de contratos temporários ou a termo. A vida profissional de muitos jovens consiste numa alternância de breves períodos de emprego precário com outros de desemprego, tal como ficou patente nos registos de entrada e saída do serviço público de emprego francês para o grupo etário 15/24.

De acordo com o Eurostat, a taxa de risco de pobreza (percentagem da população cujo rendimento é inferior a 60% do rendimento mediano nacional) era de 15% em 2001 (12,7% segundo as estatísticas nacionais), a par da média europeia, e o risco de pobreza persistente era de 9%. Pese embora a retoma económica entre 1997 e 2001, não há sinais de qualquer avanço significativo na redução da pobreza. Os dados nacionais indicam uma diminuição ligeira na taxa de pobreza monetária entre 1996 e 2000, com o número de beneficiários de RMI (rendimento mínimo de inserção) a decrescer substancialmente, embora esta proporção tenha começado a aumentar de novo a partir do segundo semestre de 2002.

Os grupos mais vulneráveis ao risco de pobreza e exclusão continuam a ser os mesmos: desempregados, pobres que trabalham, pessoas com menos de 18 anos, jovens não qualificados, famílias monoparentais ou numerosas, mulheres com mais de 65 anos e, em termos de populações específicas, requerentes de asilo e populações itinerantes que, é óbvio, não constituem uma categoria homogénea. Os desafios identificados no primeiro PAN Inclusão permanecem, de um modo geral, inalterados: a existência precária de uma grande parte da população, a existência de grupos marginalizados, o acesso ao emprego e a melhoria do rendimento profissional, um acesso eficaz aos direitos e as assimetrias entre regiões, sejam estas zonas urbanas desfavorecidas ou áreas rurais.

2. Avaliação dos progressos realizados desde o PAN Inclusão 2001

Elaborado durante um período de crescimento, o PAN/incl foi posto em prática num clima económico menos favorável, ainda que sem grandes discontinuidades pese embora a liderança política enfraquecida e a mudança de maioria em 2002. Permitiu a consolidação e o alargamento das medidas em aplicação desde 1998, como é o caso do programa TRACE destinado a ajudar os jovens em dificuldade a obter trabalho ou dos programas regionais de saúde. Ainda que alguns destes mecanismos tenham produzido resultados interessantes, a escala dos problemas e o agravamento da economia limitaram o impacto no emprego. Mas é o domínio da habitação que as lacunas entre necessidades e resultados são mais acentuadas. Os mecanismos para tornar os agregados familiares solventes poderiam ser também melhorados. Por oposição, a cobertura universal da saúde e os dispositivos de saúde regional produziram alguns efeitos no acesso aos cuidados de saúde. O PAN/incl permitiu igualmente

uma série de experiências a introduzir no domínio da cultura, da infância, da justiça e, de um modo mais geral, do acesso aos direitos. Em Março de 2003, o plano nacional para reforçar o combate à precariedade e à exclusão assente no acesso eficaz a direitos e no apoio às pessoas em graves situações de exclusão, veio sublinhar a prioridade atribuída a este objectivo.

Lamentavelmente, o PAN/incl 2001 nunca adquiriu grande visibilidade. Acresce que a integração entre as diferentes vertentes, a participação das pessoas em situações de dificuldade e as iniciativas de formação destinadas aos agentes interessados continuaram a ser limitadas. No tocante ao acompanhamento, foi feito um esforço substancial em termos de indicadores. O enquadramento global definido na lei de 1998 deverá estar disponível até finais de 2003.

3. Abordagem estratégica: principais objectivos e metas fundamentais

Com base na natureza pluridimensional da exclusão e na predominância do factor emprego, a estratégia proposta representa uma continuação linear das políticas em vigor desde 1998 e subdivide os quatro objectivos de Nice numa ampla panóplia de medidas. O papel renovado das autoridades locais, com o projecto de descentralização, a tónica no sector do mercado e respectiva função no emprego constituem as alterações mais evidentes da estratégia. O plano é também inovador em termos da amplitude do seu âmbito, mais do que no pormenor das acções, uma vez que muitas destas são continuações de medidas existentes ou repetição de práticas anteriores. Domínios que ficaram em parte por explorar em 2001, tais como a deficiência, as populações estrangeiras e a questão do género, são objecto de novos desenvolvimentos. Para fazer corresponder a estratégia aos desafios, há por vezes que confiar num determinado grau de iniciativa voluntária sobre a qual os autores do plano têm pouco controlo, como é o caso do empenho das autoridades locais após a descentralização ou o carácter aliciante das medidas para o sector empresarial privado.

O plano é acompanhado de um amplo conjunto de indicadores. Por outro lado, a definição de objectivos precisos quantificados, ainda que em número limitado, constitui uma inovação positiva. Seleccionados pela sua relevância e realismo, só parcialmente abrangem as diferentes políticas e não visam a meta global de redução da pobreza, incidindo mais concretamente na introdução de mecanismos e não tanto nos efeitos antecipados nos grupos-alvo. A quantificação do orçamento, ainda que carecendo de pormenor e precisão nesta fase, é um passo na direcção correcta. Contudo, o compromisso financeiro do Estado e das autoridades locais num período de pressão orçamental poderá revelar-se limitado e terá de ser acompanhado de perto. As intervenções co-financiadas pelo FSE, mencionadas a título selectivo, devem ser identificadas com maior rigor no contexto da fiscalização do orçamento.

O plano coloca uma tónica acentuada numa abordagem integrada associada à descentralização, implicando novos modelos de interacção, gestão e avaliação das políticas em questão. Esta integração assenta também numa melhor coordenação entre ministérios (com várias importantes operações de acompanhamento e avaliação programadas), na modernização da administração e na sensibilização de todos os agentes e do público em geral.

4. Principais abordagens políticas: vantagens e fragilidades

O primeiro objectivo de Nice, relativo ao acesso ao emprego, abarca a maioria das medidas descritas, com uma política mais determinada de redução das contribuições da segurança

social para os que auferem baixos salários, uma análise dos "contratos assistidos" destinados aos jovens não qualificados e a reforma da formação profissional. A questão dos subsídios "sociais mínimos" é principalmente tratada no âmbito da descentralização do RMI. A habitação é objecto de várias medidas, designadamente um programa quinquenal de renovação urbana. Há uma grande incidência no combate à iliteracia, na provisão de acções educativas para os mais vulneráveis e na saúde em ambiente escolar. As medidas relativas aos cuidados de saúde e de saúde mental e os programas de acesso à justiça prosseguem e são aperfeiçoadas. Outras acções mais marginais dizem respeito ao acesso à cultura, ao desporto e às actividades de lazer.

As intervenções destinadas a evitar que as pessoas percam as suas habitações foram ligeiramente aperfeiçoadas, com uma melhoria dos mecanismos de apoio aos inquilinos. Menção especial deverá ser feita à introdução do procedimento de falência civil (*procédure de rétablissement personnel*) para fazer face aos casos de sobreendividamento. Dado que a inclusão na era digital não é apresentada como um desafio de vulto, as iniciativas nesta área são limitadas. Um exemplo digno de nota, porém, é a proposta de criação de um portal Internet de serviços sociais enquanto primeira linha de ajuda e ponto de congregação de boas práticas.

Entre as medidas para ajudar os mais vulneráveis, há que referir o percurso de inserção dos imigrantes e a abordagem global de situações de extrema exclusão. Porém, a provisão de mais estruturas de alojamento não consegue evitar que o mercado esteja saturado de requerentes de asilo. Novas disposições em matéria de cuidados e a lei relativa à igualdade de oportunidades deverão contribuir para melhorar a integração das pessoas com deficiência. As iniciativas na área da habitação e do desenvolvimento económico em áreas urbanas empobrecidas foram alargadas e um projecto para a revitalização de zonas rurais inclui planos para desenvolver serviços para os cidadãos e a política de saúde. Haverá que analisar as disposições de aplicação de todos estes mecanismos a fim de avaliar o seu impacto potencial. Os territórios ultramarinos, outra área vulnerável, são incluídos implicitamente através de verbas mencionadas no anexo orçamental.

Relativamente à mobilização de todos os intervenientes, o plano estabelece a necessidade de dar mais protagonismo às pessoas em situações de dificuldade e de melhorar a coordenação entre todos os níveis de intervenção. É também dada atenção especial à comunicação e à melhoria dos serviços prestados aos utentes.

5. Perspectiva de género

Esta dimensão recebe menos prioridade do que foi o caso no PAN Inclusão de 2002. Os desafios mencionados incluem a desigualdade no domínio do desemprego, as situações familiares, a etnia e a violência doméstica. Em resposta, o plano adopta uma abordagem transversal e específica, com medidas de graus variáveis de intensidade para promover a educação, a formação profissional, o emprego e o respeito pela dignidade humana. Aborda igualmente a situação das mulheres com deficiência e imigrantes. A abordagem de integração da perspectiva de género prossegue com a criação de um Conselho Nacional para a Igualdade, um projecto de carta nacional e uma proposta de capitalização de boas práticas. As autoridades francesas anunciaram que a dimensão do género será incluída em virtualmente todos os objectivos quantificados e que haverá uma melhor ventilação por sexo dos indicadores, em especial no tocante à pobreza monetária.

6. Questões actuais e desafios futuros

Ainda que o combate ao desemprego e ao fenómeno dos pobres que trabalham continue a ser um desafio importante, os resultados dependem largamente da situação económica. Por outro lado, as propostas na área da habitação são inadequadas relativamente à escala do problema²⁰. E não deixa de ser lamentável que não sejam anunciadas medidas de vulto para ajudar determinadas categorias específicas, tais como os requerentes de asilo, as populações itinerantes e as pessoas que vivem em áreas pobres, para além dos indivíduos já abrangidos por medidas de política urbana. Os efeitos de períodos de precariedade e a dependência de assistência social no caso das populações idosas são questões menos tangíveis.

A introdução de um projecto coordenado de política interministerial para combater a exclusão ajudará a tornar mais claros os compromissos financeiros e permitirá uma monitorização mais selectiva, o que é dificultado pela actual estrutura orçamental. Reflectirá ainda a natureza de “quadro de referência” do PAN Inclusão, transformando-o num verdadeiro documento de programação. A sofisticação dos procedimentos de acompanhamento e avaliação é essencial para avaliar os efeitos de inúmeras medidas, designadamente medidas programadas, sejam estas de ajustamentos financeiros, relançamento de certos programas ou importantes desenvolvimentos que impliquem a adopção de legislação, com incertezas de calendário e alterações possíveis. As questões particularmente em foco neste contexto são a descentralização e a introdução do RMA²¹, a política da habitação, a política rural, a igualdade de oportunidades para as pessoas com deficiência e o conceito de seguro de emprego associado à renovação da formação profissional.

20 Aparentemente, mais de 3 milhões de pessoas vivem em condições de habitação degradadas (falta de conforto, sobrelotação, insegurança do contrato de arrendamento) embora o indicador nacional de pobreza das condições de vida, que abrange dificuldades de alojamento, tenha vindo a diminuir desde 1998 (ver 8º relatório do Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, Outubro de 2002).

21 RMA = Revenu minimum d'activité (Rendimento mínimo de actividade), um novo contrato assistido para pessoas que transitam do RMI.

IRLANDA

Situação e principais tendências: o abrandamento da economia mundial produziu impacto no ritmo do crescimento económico, resultando num ligeiro aumento do desemprego e num aumento das pressões nas finanças. A análise das tendências da pobreza revela que a medida nacional de pobreza “persistente” continua a diminuir dos 8,2% registados em 1998 para os 5,2% em 2001. Não obstante, o indicador de 60% do risco de pobreza aumentou de 19% para 21% no mesmo período, apontando para disparidades constantes de rendimento que afectam, em especial, os idosos, as famílias numerosas e as famílias monoparentais.

Progressos registados em 2001-2003: a estratégia nacional de combate à pobreza foi revista e foram fixadas novas e ambiciosas metas e disposições institucionais. Um compromisso activo para com todos os desempregados numa fase inicial continua a produzir bons resultados, tendo sido obtidos progressos na área do abandono escolar precoce e da literacia dos adultos. As transferências sociais aumentaram em termos reais e os investimentos em infra-estruturas continuam a exceder a média da UE. Contudo, a esperança de vida permanece baixa relativamente aos outros Estados-Membros da UE e os preços da habitação e o problema dos sem-abrigo continuam a suscitar preocupação.

Abordagem estratégica: este PAN apresenta uma abordagem estratégica muito aperfeiçoada assente num entendimento mais complexo das causas da exclusão social, e incide mais eficazmente nos objectivos comuns. Existem várias metas quantificadas e definidas no tempo. Foi criado um novo enquadramento de combate à exclusão social, com a coordenação global e a responsabilidade atribuída ao novo Gabinete para a Inclusão Social, embora seja questionável se os recursos afectados a este órgão são suficientes para o ambicioso programa de trabalho que lhe foi definido. Um amplo processo de consulta e a criação de um fórum de inclusão social veio incrementar o envolvimento da sociedade civil. O principal objectivo reside em consolidar o êxito económico dos últimos anos, de modo a assegurar a sustentabilidade dos elevados níveis de emprego numa sociedade mais equitativa.

Principais medidas políticas: a Irlanda aborda activamente os quatro objectivos, com particular incidência no acesso ao emprego e no aumento dos níveis educativos. Ainda que o emprego seja visto como a principal via de saída da pobreza, o plano reconhece que nem todos podem usar o mercado de trabalho para tal. Por conseguinte, várias metas são definidas em articulação com a provisão de apoios adequados ao rendimento. Programas específicos são dirigidos a grupos com dificuldades especiais, como é o caso das pessoas com deficiência, os imigrantes, as populações itinerante e os ex-reclusos. Outros grupos como os sem-abrigo e as minorias étnicas são identificados como especialmente vulneráveis. Salienta-se um conjunto de problemas específicos a merecer atenção especial, como a violência doméstica, o sobreendividamento, o alcoolismo e a toxicod dependência. É também referida a importância do sistema de cuidados e da preservação da solidariedade familiar.

Desafios futuros: o principal desafio será assegurar a disponibilização de recursos para concretizar as metas acordadas, em especial no caso de continuação da retracção económica. As prioridades serão o reforço das infra-estruturas e o acesso aos serviços, em especial para as pessoas que vivem em zonas rurais. Há que dar continuação aos esforços para solucionar as desvantagens educativas e a integração dos refugiados e dos imigrantes. As crescentes desigualdades de rendimento exigem uma resposta mais determinada e a definição de metas neste domínio poderá revelar-se útil. Acolhe-se com agrado o compromisso de estudar o problema da elevada pobreza monetária relativa. Ainda que o plano identifique questões pertinentes de desigualdade entre homens e mulheres, é algo omissa na definição de metas e no desenvolvimento de respostas políticas. Os processos de monitorização e avaliação do PAN requerem alguma clarificação. É igualmente crucial que a coordenação da inclusão social seja reforçada aos níveis local e regional para garantir uma abordagem integrada.

1. Situação e principais tendências

A Irlanda continuou a registar um elevado crescimento económico, apesar de o abrandamento sentido na economia mundial ter drasticamente reduzido o seu ritmo. O PIB cresceu 6,9% em 2002, de longe a taxa de crescimento mais elevada na UE e muito acima da média de 1,1% da UE. De notar, porém, que o correspondente aumento do PNB foi de apenas 0,1%. O rendimento per capita na Irlanda em PCP era 118% da média da UE em 2001. A retracção da economia traduz-se num ligeiro aumento da taxa global de desemprego para 4,4% e também da taxa de desemprego de longa duração para 1,3% (em 2002). Este facto é igualmente evidente no mais recente acordo de parceria social, que é menos ambicioso no domínio social do que planos anteriores.

A análise das tendências da pobreza revelam que o indicador comum da UE de “risco de pobreza” (definido em 60% do rendimento mediano nacional) aumentou de 19% para 21% entre 1998 e 2001 e é agora o mais elevado da UE. Esta tendência aponta para disparidades constantes de rendimento que afectam, em especial, os idosos, as famílias numerosas e as famílias monoparentais. Também preocupante é a elevada taxa de pobreza persistente que, com um valor de 13% em 2001, é uma das mais significativas dos países da UE. Contudo, a medida nacional de pobreza “persistente”, indicador composto que combina medidas de rendimento relativo e privação, continua a decair de 8,2% em 1998 para 5,2% em 2001. A despesa com prestações sociais aumentou 25% entre 1999 e 2001, mas é ainda a mais baixa da UE em percentagem do PIB.

2. Avaliação dos progressos realizados desde o PAN Inclusão 2001

A Irlanda obteve progressos estratégicos substanciais nos últimos dois anos. A estratégia nacional de combate à pobreza foi revista e foram fixadas novas e ambiciosas metas e disposições institucionais. Registou igualmente resultados muito positivos na facilitação da participação no emprego. Uma concretização de vulto foi o aumento de 26% na participação das mulheres no mercado de trabalho entre 1998 e 2003. Foi introduzido, em 2003, um programa de apoio às pessoas vítimas de desvantagens extremas. Ainda que os programas específicos visem categorias particularmente vulneráveis como as populações itinerantes, as pessoas com deficiência, os refugiados e as famílias monoparentais, não existem dados adequados sobre estes grupos, o que coloca problemas para avaliar o impacto das políticas.

Embora as despesas com a educação tenham aumentado substancialmente nos últimos anos, a Irlanda ainda investe menos do seu rendimento nacional no ensino do que os outros Estados-Membros da UE. Foram definidas metas importantes na área da literacia e da redução do abandono escolar precoce. Foram registados resultados muito positivos, com a taxa de jovens a abandonar o ensino precocemente a diminuir de 18,9% para 14,7% entre 1999 e 2002. Aumentou a participação em cursos de literacia de adultos, ao mesmo tempo que as audiências semanais de um programa radiofónico e televisivo neste domínio atingiam os 146 000 espectadores em 2002. Um projecto-piloto bem sucedido sobre literacia no local de trabalho foi agora integrado.

Os compromissos de aumentar as transferências sociais foram amplamente cumpridos, com as despesas totais a aumentar 42% entre 2000 e 2002. Todos os pagamentos foram aumentados em termos reais, com as subidas mais acentuadas a serem concedidas aos pensionistas, que são reconhecidos como um grupo em elevado risco de pobreza. Foram definidas metas para aumentar as prestações mais baixas de apoio ao rendimento para 150 euros semanais até 2007 (em termos de 2002), elevar as pensões para 200 euros e assegurar que o apoio ao rendimento das crianças se cifra entre 33-35% do pagamento mínimo de

segurança social aos adultos. As despesas com os abonos familiares aumentaram 129% entre 2000 e 2002, com os pagamentos mensais a aumentarem de 54 euros para 117,60 euros. Contudo, o impacto destes aumentos tem sido de algum modo atenuado pela elevada inflação relativamente a outros Estados-Membros, por aumentos nos impostos indirectos e outros encargos com serviços, que são regressivos por natureza. Para as pessoas em empregos com baixas remunerações, o salário mínimo será fixado em 7 euros por hora a partir de Fevereiro de 2004, o que significa um aumento de 25% desde a sua introdução em 2000.

Na área da saúde, a esperança de vida das mulheres é a mais baixa da UE e a dos homens é a segunda mais baixa. Mais uma vez, estes valores são substancialmente inferiores no caso das populações itinerantes, que representam 0,6% da população. Em 2001, foi introduzida uma estratégia nacional de saúde onde figurava a meta de, até 2007, reduzir em pelo menos 10% as disparidades de mortalidade prematura entre os grupos socioeconómicos mais e menos favorecidos em caso de doenças específicas. Pese embora aumentos importantes nas despesas com a saúde, não é claro se os recursos estarão disponíveis ou serão suficientes para suportar infra-estruturas sanitárias e colmatar lacunas nos serviços.

As desvantagens rurais são um problema notório na Irlanda, em especial no que respeita ao acesso aos serviços. Foram criados aproximadamente 1 800 novos serviços de transporte em 300 novas estradas como parte de projectos-piloto, mas não é ainda claro quantos destes novos instrumentos serão integrados. Foram lançadas várias iniciativas para melhorar a qualidade dos serviços ao utente e foi assumido um compromisso de assegurar o “desenvolvimento de expressões mais formais dos direitos num vasto leque de serviços públicos”. Ainda que o desenvolvimento de padrões de acesso venha de algum modo ao encontro da abordagem baseada nos direitos defendida no processo de consulta, não trata cabalmente a questão. É também de salientar que poucas metas foram definidas nesta área.

Os preços da habitação e o problema dos sem-abrigo afectam um grupo significativo de pessoas, em parte devido a aumentos do custo das casas que ultrapassam de longe o índice de preços no consumidor. Foram fixadas metas neste domínio e um programa de habitação social que postulava a entrega de 25 000 fogos alcançou foi cumprido a 65% em finais de 2002. Registaram-se ainda melhorias na situação de habitação das populações itinerantes, com o número total de pessoas alojadas a passar de 3 805 em 2000 para 4 522 em 2002. Contudo, existem ainda cerca de 1000 famílias a viver em locais não autorizados sem quaisquer infra-estruturas. Um exercício ambicioso e notável neste contexto foi a aplicação de uma estratégia integrada para o problema dos sem-abrigo que visava a formulação de planos de acção locais. Não obstante, não foram exigidas metas específicas para a eliminação ou redução do número das pessoas nessa situação, tornando assim difícil concretizar e avaliar os objectivos de longo prazo.

Verificaram-se avanços numa série de programas destinados a ajudar os grupos mais vulneráveis. Os projectos-piloto *Springboard*, que visavam apoios intensivos a famílias vulneráveis, foram integrados. O serviço de aconselhamento financeiro e orçamental (Monetary Advice and Budgeting Service), que presta assistência a mais de 11000 clientes anualmente, acordou um novo projecto-piloto no sentido de desenvolver uma alternativa não judicial para as pessoas com graves problemas de endividamento. Este serviço será de especial utilidade para as mulheres que representam 66% dos clientes. Investimentos adicionais nas áreas do desporto e das actividades recreativas estão a ser direccionados para áreas socialmente desfavorecidas, indiciando esforços acrescidos para solucionar problemas sérios de inclusão social.

3. Abordagem estratégica: principais objectivos e metas fundamentais

Este PAN apresenta uma abordagem estratégica muito melhorada, caracterizada pelo equilíbrio e pela abrangência do âmbito. Assenta num entendimento mais complexo das causas de exclusão social e atende mais especificamente aos objectivos comuns. Verifica-se um importante número de metas quantificadas e calendarizadas. O plano irlandês é também mais equilibrado em termos da incidência em questões universais, bem como em grupos mais específicos, e é mais exaustivo do que o plano anterior na medida em que abrange um amplo leque de temáticas como o acesso aos serviços jurídicos, a igualdade e a participação em actividades artísticas e culturais. A criação de um Fórum da Inclusão Social permite às pessoas que são afectadas pela pobreza e pela exclusão social contribuírem de forma directa e activa. Foi realizado um amplo processo de consulta e, num exercício inovador, a Autoridade para a Igualdade analisou o PAN com a participação de grupos compostos por vítimas de nove formas distintas de discriminação estabelecidas no quadro da igualdade. A intenção é continuar com esta abordagem ao longo da vigência do plano.

Contudo, é facto digno de nota que a Irlanda opera um modelo nacional centralizado de formulação e aplicação de políticas, o que torna difícil avançar com estratégias integradas a nível local. Este facto está patente nos lentos progressos na aplicação do RAPID, um programa que visa desenvolver uma abordagem integrada nas vinte e cinco áreas urbanas mais desfavorecidas na Irlanda. O desenvolvimento da rede de informação anti-pobreza que reúne autoridades locais (*Local Government Anti-Poverty Learning Network*) e a descentralização para o nível local da análise do impacto das políticas públicas poderá contribuir para reforçar a capacidade dos agentes locais. A criação de gabinetes regionais de educação é outro desenvolvimento positivo. Outras recomendações avançadas numa recente revisão dos mecanismos de coordenação da inclusão social deverão também induzir aperfeiçoamentos a nível local e regional.

O principal objectivo reside em consolidar os bons resultados económicos dos últimos anos, de modo a assegurar a sustentabilidade dos elevados níveis de emprego numa sociedade mais equitativa. Ainda que a pobreza seja visto como a principal via de saída de uma situação de pobreza, reconhece-se também que não é uma resposta universal, sendo definidas várias metas relativas à criação de adequados apoios ao rendimento. Uma meta fundamental consiste em reduzir o número das pessoas persistentemente pobres de 5,2% em 2001 para 2% até 2007.

4. Principais abordagens políticas: vantagens e fragilidades

O PAN é direccionado e comporta um conjunto muito mais amplo de metas do que o plano anterior. A criação de um Gabinete para a Inclusão Social deverá consolidar uma abordagem inter-departamentos e inter-agências, embora seja questionável se os recursos afectadas a este organismo são suficientes para o ambicioso programa de trabalho estabelecido. O plano é particularmente forte na área do emprego, dos apoios ao rendimento e da educação, mas parece menos incisivo no domínio da habitação e pouca referência é feita às assimetrias regionais. As solicitações expressas durante o processo de consulta no sentido de uma abordagem assente nos direitos nas políticas de inclusão social só parcialmente são contempladas, através do desenvolvimento de padrões de acesso a serviços públicos de qualidade. A situação dos refugiados e dos requerentes de asilo exigem atenção particular, tendo em conta os elevados riscos de exclusão social a que estão expostos e os problemas de racismo já identificados. A política de “prestação directa”, através da qual aos requerentes de asilo são dados alojamento, alimentação e um pequeno montante em vez de prestações de segurança social, vai contra a sua inclusão social e aumenta o isolamento das pessoas que

são racial e culturalmente diferentes da população em geral. Contudo, foram tomadas algumas medidas válidas para promover a integração, designadamente no domínio do apoio linguístico e da afectação de recursos didácticos adicionais às escolas. Outra iniciativa importante é o programa nacional anti-racismo que visa a construção de uma sociedade inclusiva.

5. Perspectiva de género

Existem alguns objectivos específicos e metas relevantes para a igualdade de géneros, nomeadamente na área do emprego. Foram registados progressos no aumento da oferta e da acessibilidade dos preços das estruturas de acolhimento de crianças, em especial nas áreas desfavorecidas, mas muito mais é necessário fazer. No conjunto, a análise relativa à integração da perspectiva de género é limitada e verifica-se uma ausência de metas em muitas áreas. A sub-representação das mulheres nas esferas de decisão é particularmente acentuada. A proposta de desenvolver uma estratégia nacional em prol das mulheres deverá ser usada para reforçar a integração da perspectiva de género.

6. Questões actuais e desafios futuros

Embora o nível de investimento público na Irlanda seja muito elevado com 5% (quase o dobro da média da UE), há que notar que as infra-estruturas e muitos serviços públicos estão ainda relativamente subdesenvolvidos em virtude de a Irlanda ter partido de um nível histórico tão baixo. Do mesmo modo, persistem desafios de vulto para corrigir os défices nas infra-estruturas e na provisão social. As desvantagens educativas e a integração de refugiados e imigrantes devem continuar a ser uma prioridade. As crescentes desigualdades de rendimento, problemática que requer maior atenção e a fixação de metas, constituem um importante desafio. O compromisso de estudar e monitorizar a pobreza monetária relativa é bem-vindo, em especial em virtude do facto de o indicador de pobreza persistente ter registado aumentos dramáticos que são contrariados por subidas no indicador do risco de pobreza. Foram já iniciados trabalhos de desenvolvimento de dados estratégicos para acompanhar os progressos em função das metas definidas. São especialmente necessários dados informativos sobre a situação de grupos vulneráveis específicos, tais como os sem-abrigo, os migrantes e outros grupos que não são prontamente identificáveis nas estatísticas nacionais. É também crucial reforçar os mecanismos de coordenação da inclusão social a nível local e regional, a fim de garantir uma abordagem integrada que permita a aplicação e a concretização bem sucedida dos objectivos do PAN.

ITÁLIA

Situação e principais tendências: De acordo com o último inquérito ECHP (2001) a taxa de risco de pobreza em Itália era de 19%, o que representa um ligeiro aumento em relação ao ano anterior. A taxa de risco de pobreza persistente também aumentou para 13%. Os dados nacionais (baseados não no rendimento, mas nas despesas) referentes a 2002 dão uma imagem um pouco diversa: a taxa nacional baixou para 12,4% contra os 13,6 registados em 2001, com as regiões do Sul e do Centro a registarem melhorias e o Norte a permanecer estável. Porém, o perfil da pobreza não mudou: afecta essencialmente as famílias numerosas (nos agregados com 5 ou mais pessoas a incidência da pobreza em 2002 era de 24,6%) e aquelas em que o principal garante de sustento está desempregado (nestes casos a incidência é de 32,3%) e concentra-se prevalentemente no Sul (a taxa de risco de pobreza é de 23,6%), com índices quatro vezes superiores aos registados no Norte (5,4%).

Progressos realizados em 2001-2003: O plano nacional italiano de 2003 dá conta do facto de que a maior parte, mas não a totalidade, das regiões já aprovou o respectivo plano regional, o qual é completado por planos locais desenvolvidos pelas autoridades municipais. A maior parte das regiões e das autoridades locais parecem ter melhorado a respectiva capacidade para integrar abordagens multissetoriais, descentralizadas, participativas e assentes em parcerias na programação das respectivas políticas sociais. As estatísticas demonstram ter havido ligeiras melhorias desde o último PAN, com efeitos em termos de redução da carga fiscal para as famílias numerosas e tendências lentas mas continuadas de uma evolução positiva do mercado de trabalho que contribuem para uma ligeira redução da taxa de pobreza.

Abordagem estratégica: A perspectiva estratégica segue de perto o Livro Branco do *Welfare* de 2003, o qual aponta duas questões essenciais: os efeitos demográficos da reduzida taxa de fertilidade da Itália combinados com uma elevada taxa de envelhecimento e o papel da família enquanto pilar do modelo social italiano. O processo de descentralização será intensificado. As regiões foram agora investidas de tarefas de coordenação, enquanto que a gestão e a execução foram totalmente transferidas para as autoridades locais.

Principais medidas políticas

São as seguintes as prioridades de acção que a Itália coloca no centro da sua agenda social para o triénio 2003-2005, expressas com base num conjunto de princípios e de orientações sem metas específicas: políticas a favor da família e da natalidade; medidas para apoiar as pessoas com deficiência; políticas para combater situações extremas de pobreza; acelerar o desenvolvimento do Sul do país através do lançamento de planos territoriais integrados apoiados pelo FSE; promover a igualdade de oportunidades entre mulheres e homens; prevenir a toxicod dependência. Outra característica que distingue o PAN italiano é a tónica na flexibilidade acrescida dos mercados de trabalho, conseguida com a recente adopção de um pacote de reformas.

Desafios futuros: Dados os condicionalismos orçamentais no plano nacional e local, as regiões mais atrasadas têm tido dificuldade em acompanhar o ritmo acelerado da descentralização. Num contexto de flexibilidade acrescida nos mercados de trabalho, mesmo as prestações familiares mais generosas (mas relacionadas com o trabalho) não poderão ir ao encontro das necessidades das categorias mais vulneráveis, a não ser que se reduza o risco de criação de dualidades no mercado de trabalho através de uma reforma global do sistema de protecção social. Outra prioridade absoluta reside na aplicação das medidas previstas para remediar às actuais carências em matéria de serviços de acolhimento de crianças, designadamente para prevenir o risco de que os incentivos à natalidade tenham um impacto negativo nas já reduzidas taxas de emprego das mulheres.

1. Situação e principais tendências

De acordo com o último inquérito ECHP (2001), a taxa de risco de pobreza em Itália aumentou para 19%, contra os 18% de 2000. A taxa de risco de pobreza persistente também aumentou para 13% (11% em 2000). Os dados nacionais (baseados não no rendimento, mas nas despesas) referentes a 2002 dão uma imagem um pouco diversa: a taxa nacional baixou para 12,4% contra os 13,6 registados em 2001, com as regiões do Sul e do Centro a registarem melhorias e o Norte a permanecer estável. Porém, o perfil da pobreza não mudou: afecta essencialmente as famílias numerosas (nos agregados com 5 ou mais pessoas a incidência da pobreza em 2002 era de 24,6%) e aquelas em que o principal garante de sustento está desempregado (nestes casos, a incidência é de 32,3%) e concentra-se prevalentemente no Sul (a taxa de risco de pobreza é de 23,6%), com índices quatro vezes superiores aos registados no Norte. As despesas sociais em percentagem do PIB em 2002 aumentaram de meio ponto percentual, atingindo 26,2%, mas estão ainda abaixo da média UE-15. A composição das despesas sociais também não se alterou significativamente: as pensões de velhice e de sobrevivência absorvem 62,2% do total. A preponderância das despesas com pensões prejudica obviamente as outras rubricas das despesas sociais e explica o motivo pelo qual em Itália as taxas de risco de pobreza antes e depois das transferências sociais (das quais estão excluídas as pensões) apresentam o diferencial mais pequeno da UE-15. Em termos de paridades de poder de compra por habitante, os últimos dados disponíveis, referentes a 2000, revelam que a Itália continua aquém da média UE-15, embora se esteja a aproximar dessa média.

Tendências lentas mas continuadas de uma evolução positiva do mercado de trabalho (especialmente favorável às mulheres) parecem contribuir para a ligeira redução da taxa de pobreza: a taxa de emprego é agora (2002) de 55,4%, depois dos 54,6% registados em 2001 (em 1999 era de 52,7%). As disparidades regionais permanecem importantes, com a taxa de emprego no Norte (63,3%) vinte pontos superior à do Sul. A taxa de emprego das mulheres é de 42%, sendo as disparidades regionais neste caso ainda mais profundas, com o Sul a vinte e nove pontos de distância do Norte. O desemprego em 2002 baixou para 9% (contra 9,5% em 2001). O Sul (18,3%) continua a zona mais atingida, com especial incidência nas mulheres (26,4%). Também a taxa de desemprego de longa duração é motivo de sérias preocupações, já que em 2002 era de 59,1%. O Sul é atingido de forma desproporcionada: 15,3% da população dos 15-59 anos vive em agregados familiares sem emprego.

2. Avaliação dos progressos realizados desde o PAN Inclusão 2001

Os indicadores de desempenho revelam ligeiras melhorias desde o último PAN (ainda que a média das despesas dos agregados familiares, com base na qual é calculada a “pobreza relativa”, tenha diminuído em Itália em 2002, com a óbvia consequência de que a linha da pobreza baixou), mas é difícil estabelecer uma ligação clara entre estas tendências positivas e as políticas seguidas durante o período de referência – com excepção dos efeitos da redução da carga fiscal para as famílias numerosas e da evolução favorável no mercado de trabalho (esta última patente numa crescente flexibilidade) – já que os indicadores de impacto fornecem dados pouco precisos, designadamente ao nível regional. No plano legislativo, a reforma do Título V da Constituição inseriu no articulado constitucional o processo de descentralização que está em curso em Itália há alguns anos, o qual começou com a aprovação da Lei 328/00 que transferiu para as regiões a maior parte das competências em matéria de política social. O plano nacional italiano de 2003 dá conta do facto de que a maior parte, mas não a totalidade, das regiões já aprovou o respectivo

plano regional, o qual é completado por planos locais desenvolvidos pelas autoridades municipais.

3. Abordagem estratégica: principais objectivos e metas fundamentais do PAN Inclusão 2003

A perspectiva estratégica segue de perto o Livro Branco do *Welfare* de 2003, o qual aponta duas questões essenciais: os efeitos demográficos da reduzida taxa de fertilidade da Itália combinados com uma elevada taxa de envelhecimento e o papel da família enquanto pilar do modelo social italiano. O plano nacional italiano considera a família como o principal agente pró-activo da política social, sendo o seu papel essencial pelo apoio que presta aos mais vulneráveis: idosos, pessoas com deficiência e menores. Reconhecendo que a família é também chamada a compensar a falta de serviços sociais, o Governo entende aumentar o apoio monetário, sob a forma de pagamentos directos e de reduções fiscais. Os casais recém casados também beneficiam de apoio adicional para aquisição de casa própria e (juntamente com os outros casais) de medidas destinadas a promover o aumento das taxas de natalidade.

O processo de descentralização será intensificado. As regiões foram agora investidas de tarefas de coordenação, enquanto que a gestão e a execução foram totalmente transferidas para as autoridades locais. Em contrapartida, as directrizes e as metas serão definidas ao nível nacional através de um processo que uma vez plenamente operacional não deverá divergir muito do Método Aberto de Coordenação, com o Governo incumbido de estabelecer as prioridades nacionais: no PAN 2003, 10% dos recursos financeiros disponibilizados para as regiões destinavam-se expressamente a iniciativas de apoio ao papel da família e ao aumento da taxa de natalidade. Outra característica que distingue o plano nacional italiano é a tónica que coloca nas políticas de emprego activas (do tipo *welfare to work*) e na crescente flexibilidade conseguida com a adopção do pacote de reformas que ficou conhecido sob a designação de “legge Biagi”. Importa notar que as metas intermédias para a consecução dos objectivos de Lisboa para o emprego são as únicas metas que são quantificadas no documento. Para 2005, a meta para a taxa de emprego total é de 58%, para as mulheres 46% e para os trabalhadores mais velhos 40%.

4. Principais abordagens políticas: vantagens e fragilidades

O PAN 2003 atende a um vasto conjunto de tendências: persistência da concentração da pobreza no Sul, nas famílias numerosas e nos agregados com um ou mais idosos a cargo ou naqueles cujo principal sustento está desempregado; os efeitos já mencionados do crescente envelhecimento da população combinam-se com uma baixa taxa de fertilidade; a recente intensificação da mobilidade geográfica do Sul para o Norte da Itália e os fluxos migratórios; a dimensão considerável da economia informal; a reduzida taxa de emprego das pessoas com deficiência (em especial das mulheres); o desenvolvimento do voluntariado e do terceiro sector. As análises são em geral circunstanciadas e as prioridades políticas claramente definidas (designadamente o desenvolvimento das regiões do Sul e o reforço do apoio às famílias numerosas), ainda que as medidas previstas possam estar aquém das necessidades, dada a amplitude dos problemas (em especial no que se refere ao sul do país) e aos actuais condicionalismos orçamentais que podem dificultar a transferência de meios para as regiões. Entre as medidas específicas destacam-se: o apoio às famílias através de “redes de solidariedade”; a liberalização e um acesso mais fácil aos serviços através de “cheques de cuidados”, mecanismos de assistência financeira e reduções fiscais; a criação de redes de apoio às famílias e de iniciativas assentes na família para ajudar as pessoas mental e fisicamente dependentes. A qualidade de vida das crianças (que se considera depender da integridade da família) é tratada no âmbito de um plano ad-hoc. Outras iniciativas

específicas incluem mais e melhores serviços para as pessoas com deficiência, a criação de uma comissão de médicos e peritos em questões de toxicodependência, o lançamento de “planos territoriais integrados” apoiados pelo FSE para o desenvolvimento das regiões do Sul e a criação de sistemas de acompanhamento. A integração social dos imigrantes é promovida exclusivamente através de cursos de língua. O número de imigrantes em situação legal aumentou consideravelmente em 2003, em resultado do processo de regularização que abrangeu mais de 700 000 trabalhadores estrangeiros que anteriormente não estavam registados. A provisão de outros serviços sociais, designadamente acolhimento e mediação inter cultural, é da exclusiva responsabilidade das autoridades locais o que pode constituir um importante desafio para muitas delas.

Reconhecendo a necessidade de uma abordagem universal da pobreza extrema e a insuficiência dos sistemas anteriormente experimentados num reduzido número de municípios, mas que foram minados por abusos e se revelaram demasiados caros, o Governo entende agora substituir o que existe por um novo “rendimento de último recurso” cujas características (montante, população-alvo e taxa de co-financiamento por parte do Governo) deverão ser negociadas com as regiões. Por fim, o plano fornece uma lista detalhada de todas as disposições institucionais que foram necessárias para o tornar operacional.

A principal força do PAN italiano, mas também o importante desafio que se lhe coloca, reside na rapidez do ritmo a que o processo de descentralização avança. A maior parte das regiões e das autoridades locais parecem ter melhorado a respectiva capacidade para integrar abordagens multisectoriais, descentralizadas, participativas e assentes em parcerias na programação das respectivas políticas sociais. Porém, falta uma forte coordenação das políticas e das medidas, falta acompanhamento e avaliação, já que as estruturas que deverão assegurar estes processos ainda estão em fase de criação e nem todas as regiões avançaram neste processo. Importa porém reconhecer que os “planos territoriais integrados” têm perante si uma enorme tarefa, já que são o principal – senão o único – instrumento destinado especificamente às regiões do Sul. Acresce que um projecto tão ambicioso de gestão a vários níveis de todas as políticas sociais tem de ser apoiado por recursos financeiros adequados, para que se possam obter os melhores resultados. A este respeito, o plano italiano não fornece informação muito clara. Com efeito, o aumento que dá conta em relação aos meios de financiamento da política social colocados à disposição das regiões poderá facilmente estar comprometido por outros cortes orçamentais. Outra insuficiência reside na falta de metas quantificadas para as medidas não ligadas ao emprego, o que dificulta ainda mais a avaliação dos resultados.

5. Perspectiva de género

Em termos gerais, o princípio da integração da dimensão da igualdade entre homens e mulheres no plano nacional italiano parece concretizado só em certa medida. Posto isto, o plano apresenta um corpo suficiente de análises, indicadores e estatísticas com repartição por sexo que revelam que não obstante as recentes tendências favoráveis, as mulheres estão ainda em franca desvantagem em relação aos homens, quer no emprego, quer no desemprego. A promoção da igualdade de oportunidades entre homens e mulheres é uma das prioridades reconhecidas no plano italiano e muitas medidas (em especial as que visam aumentar e melhorar os serviços de cuidados, designadamente as que constam já do Orçamento de Estado e que integram o PAN 2003) se forem correctamente aplicadas não deixarão de contribuir positivamente para reduzir as disparidades entre homens e mulheres nas taxas de emprego e de desemprego. Todavia, a maior parte das políticas são apresentadas de uma forma neutra em termos de género, apesar de haver disparidades

significativas entre homens e mulheres designadamente na distribuição do trabalho oculto, na taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos e ainda no que se refere aos problemas que as mulheres idosas conhecem e que diferem muito dos que atingem os homens que exerceram uma actividade profissional durante grande parte da vida.

6. Questões actuais e desafios futuros

A redução das disparidades entre o Sul e o Norte permanece o mais importante desafio. Parece também necessário assegurar um cuidadoso acompanhamento da forma como as autoridades regionais e locais cumprem as respectivas missões e assumem as responsabilidades de que são investidas. Num contexto de flexibilidade acrescida nos mercados de trabalho, mesmo as prestações familiares mais generosas (mas relacionadas com o trabalho) não poderão ir ao encontro das necessidades das categorias mais vulneráveis, a não ser que se reduza o risco de criação de dualidades no mercado de trabalho através de uma reforma global do sistema de protecção social (que está ainda numa fase muito preliminar). A integração social dos imigrantes também pode revelar-se um desafio mais importante do que o plano prevê. Outra prioridade absoluta reside na aplicação das medidas previstas para remediar às actuais restrições em matéria de serviços de acolhimento de crianças, designadamente para prevenir o risco de que os incentivos à natalidade tenham um impacto negativo nas já reduzidas taxas de emprego das mulheres. As autoridades nacionais terão também de garantir o estabelecimento de uma interacção mais intensa entre o exercício de elaboração do PAN e os planos regionais e locais, bem como uma participação adequada e sistemática de todos os principais intervenientes e dos parceiros sociais, tal como o previa a Lei 328/2000.

LUXEMBURGO

Situação e principais tendências: No decurso da vigência do primeiro PAN/incl, a economia nacional sofreu as repercussões da conjuntura de retracção da economia global, com uma desaceleração significativa do crescimento do PIB e um aumento do desemprego. O desemprego de longa duração aumentou ligeiramente, atingindo em especial as mulheres. O emprego continuou a aumentar embora de forma mais lenta. A taxa de risco de pobreza (após transferências) permanece estável nos 12%, mas é mais elevada entre os jovens. As autoridades luxemburguesas antecipam um recrudescimento da actividade económica e esperam uma taxa de crescimento do PIB da ordem dos 3,5% em 2005. Porém, o aumento do desemprego – em resultado dos períodos de recessão precedentes – deverá prosseguir.

Progressos realizados em 2001-2003: Das 81 medidas apresentadas no primeiro PAN/incl, com base nos 4 objectivos de Nice, 21 foram concluídas com êxito no final do período. As restantes 60 estão agendadas para o período 2003-2005. Os principais resultados registam-se nas áreas das estruturas de cuidados, acesso à habitação, apoio às pessoas com deficiência e avaliação das competências dos jovens. Estão ainda em curso diversos procedimentos legislativos e regulamentares. O Luxemburgo dá conta ainda dos resultados obtidos noutras áreas, mas sem todavia fornecer pormenores quanto à medida em que os objectivos foram ou não cumpridos ou em relação às perspectivas futuras para que tais resultados apontam.

Abordagem estratégica: Ainda que o Plano não forneça uma análise exaustiva da situação de partida e dos resultados alcançados, nem quantifique de forma sistemática os objectivos fixados, a estratégia adoptada pelo Luxemburgo assenta em cinco vertentes de acção bem definidas: activação e participação no emprego; conciliação da vida profissional e familiar; acesso à habitação; medidas para promover a inclusão social dos jovens com menos de 25 anos; acesso das pessoas vulneráveis a recursos, direitos e serviços.

Principais medidas políticas: Os primeiros três objectivos de Nice estão bem cobertos e a maior parte dos “desafios do futuro” apontados no relatório conjunto sobre a inclusão de 2001 foram devidamente tratados. Assim, foram aditadas 54 novas medidas às 60 que transitaram do plano anterior. É de lamentar que as dimensões da parceria e da igualdade entre homens e mulheres, presentes na política de inclusão do Luxemburgo, não mereçam maior destaque na apresentação destas medidas.

Desafios futuros: O Luxemburgo deverá consolidar os progressos realizados, em especial nos domínios da habitação, prevenção do insucesso escolar e, em termos mais gerais, no que se refere à prevenção da exclusão dos jovens. As novas disposições legais adoptadas terão de ser avaliadas quanto antes. Mas o principal desafio permanece o do desenvolvimento de uma avaliação genuína e da criação dos instrumentos necessários para o fazer: indicadores rigorosos e completos, justificação das opções estratégicas, objectivos quantificados, definição de recursos financeiros e análise dos resultados.

1. Situação e principais tendências

Para o Luxemburgo, o período 2001-2003 foi marcado pelo abrandamento da economia global. O crescimento anual do PIB foi de 1,2% em 2001 e 1,1% em 2002, contra 8,9% em 2000. Após um período de constante declínio, o desemprego subiu para 2,8% da população activa em 2002, persistindo esta tendência ascendente (3,6% em Agosto de 2003, de acordo com os dados dos serviços de emprego, ADEM). Todavia, o desemprego de longa duração aumentou apenas ligeiramente (+ 0,2 pontos entre 2000 e 2002), atingindo mais mulheres do que homens.

De acordo com os dados do ECHP, a taxa de risco de pobreza (após transferências) é estável, 11% em 1996 e 12% em 2001, embora mais elevada no que se refere aos jovens (20%). O número de pessoas que beneficiam do rendimento mínimo garantido (RMG) aumentou desde 1999, essencialmente devido ao facto de terem sido facilitadas as condições de elegibilidade.

O Luxemburgo antecipa uma retoma da actividade económica, com as seguintes previsões: crescimento do PIB de 2% em 2003, de 3,2% em 2004 e 3,5% em 2005; crescimento do emprego interno de 1,4% em 2003, 1,6% em 2004 e 2,8% em 2005 e simultaneamente uma taxa de desemprego de 3,3% em 2003, 3,5% em 2004 e 3,6% em 2005. O país teme vir a conhecer uma passagem do desemprego residual, composto por um núcleo duro de pessoas sobre quem têm incidido medidas de integração, para o desemprego que é fruto da situação económica.

2. Avaliação dos progressos realizados desde o PAN Inclusão 2001

De acordo com dados ministeriais, 21 das 81 medidas apresentadas no PAN/incl 2001-2003, as quais representavam entre 10 e 54% das medidas decorrentes da consecução dos objectivos de Nice estavam concluídas no final do período. À luz das ambições de longo prazo da política de inclusão do Luxemburgo e da sua ligação com os programas do FSE, as restantes 60 medidas prosseguirão em 2003-2005.

Para além de certas conquistas em matéria de estruturas de cuidados, acesso à habitação e avaliação das competências dos jovens, foram lançados durante o período em questão várias iniciativas legislativas e regulamentares. Algumas já foram aprovadas, outras estão em vias de o ser (Lei de 8 de Novembro de 2002 sobre ajuda à habitação; Lei de 15 de Julho de 2003 para promover a segurança económica e a independência das pessoas com deficiência), mas ainda é cedo para avaliar a sua execução. O PAN/incl apresenta os resultados de todas as medidas concluídas, mas não dá conta com precisão do cumprimento ou não dos objectivos nem das perspectivas que os resultados conseguidos abrem para o segundo plano de inclusão.

As relações entre o primeiro PAN/incl e os programas apoiados pelos FSE são claramente especificadas, quer no que se refere ao Objectivo 3 (a vertente “Inclusão social/Igualdade de oportunidades” do programa do Objectivo 3 representa 35% das acções no âmbito deste plano) quer em relação à iniciativa comunitária EQUAL, mais concentrada em medidas de inclusão, com 50% do orçamento destinado a facilitar o acesso ao mercado de trabalho para os que dele estão mais afastados (essencialmente reclusos e ex-reclusos, toxicodependentes e pessoas sem abrigo).

3. Abordagem estratégica: principais objectivos e metas fundamentais do PAN/incl 2003

O PAN/incl define cinco domínios de acção para dar cumprimento aos 4 objectivos de Nice, com base nos sistemas de segurança social, assistência social e ajuda social existentes no Luxemburgo.

- *Activação e participação no emprego* O Luxemburgo pretende concentrar os seus esforços no núcleo duro do desemprego, essencialmente através da legislação referente ao Rendimento Mínimo Garantido (RMG) e da lei do "desemprego social" apresentada em 25 de Maio de 2003. Esta lei visa a activação de todos os desempregados após 6 meses de presença nos registos e procurará garantir uma colaboração mais estreita entre os serviços de emprego e os serviços sociais. O regime do RMG também comporta um elemento de activação, na medida em que está previsto duplicar a proporção de beneficiários do RMG a quem são proporcionados estágios em empresas (4% em Julho de 2005), com especial incidência na faixa etária dos 25-35 anos.
- *Facilitar o acesso à habitação* Será conduzida uma política de habitação activa, assente na concessão de subsídios substanciais. A estratégia do Governo em matéria de política de habitação assenta em três grandes eixos, a saber, promover o acesso à habitação através de participações financeiras do Estado; criação de um "Observatório da Habitação"; apoio a projectos-piloto e a novas ideias (análise de um programa de habitação sectorial; estudo das condições para a criação de parcerias entre os sectores público e os proprietários de prédios desocupados; recurso a alugueres de longa duração para promotores públicos; lançamento de uma "agência de habitação social" para ajudar os mais desfavorecidos).
- *Conciliação da vida profissional e familiar* O Governo do Luxemburgo entende promover a criação de estruturas de acolhimento, tornando-as mais acessíveis às pessoas com baixos rendimentos e conferindo-lhes um papel mais importante na educação e na socialização das crianças.
- *Medidas para promover a inclusão social dos jovens com menos de 25 anos* Estão previstas dois tipos de medidas: prevenção da perda do emprego (através da adaptação do sistema educativo para os jovens com dificuldades escolares; consolidação dos mecanismos de integração socioprofissional para os jovens fora do sistema escolar; especial atenção ao desenvolvimento de competências sociais) e programação de medidas específicas para os jovens em situação vulnerável.
- *Acesso das pessoas vulneráveis a recursos, direitos e serviços* O segundo PAN/incl incide em particular sobre os seguintes segmentos da população:
 - toxicodependentes cujo novo perfil (índices mais elevados de consumo e de overdoses fatais, início mais precoce do consumo de droga, etc.) tornou necessário um ajustamento da estratégia anterior;
 - pessoas com problemas mentais, para as quais as medidas previstas no anterior PAN/incl permanecem inalteradas;

- idosos, para os quais estão previstas medidas de reintegração no emprego, acesso às tecnologias de comunicação, saúde e prevenção do risco de isolamento social;
- pessoas com deficiência, para quem estão programadas medidas relativamente ao acesso aos serviços, rendimentos (por força da nova legislação aprovada em Julho de 2003) e coordenação da assistência;
- pessoas em situação de emergência social, para as quais as medidas incluídas no primeiro PAN/incl serão prosseguidas e acompanhadas de uma reforma da lei sobre o "domicilio de emergência" (*domicile de secours*) - local de residência para efeitos de aquisição de direito a prestações de segurança social, e da legislação aplicável em matéria de assistência social;
- estrangeiros cuja reintegração será promovida através de uma campanha de sensibilização para o seu direito de voto nas próximas eleições municipais e de esforços no sentido de melhorar as estruturas de recepção e prestar especial apoio aos requerentes de asilo.

Lamentavelmente esta abordagem estratégica não assenta claramente numa análise circunstanciada da situação de partida (causas exactas da exclusão; efeitos das mudanças económicas; respostas aos riscos de desemprego estrutural) e dos resultados anteriores. Tão pouco apresenta uma quantificação sistemática dos objectivos a atingir nos domínios de acção propostos.

4. Principais abordagens políticas: vantagens e fragilidades

A prevenção (através de formação e acesso à informação), uma política de emprego pró-activa (para as pessoas em condições de trabalhar) e protecção social (para as que são incapazes de trabalhar) são as três pedras basilares do plano nacional luxemburguês. Há uma cobertura equilibrada dos três primeiros objectivos de Nice e a maior parte dos "desafios futuros" que constavam do Relatório Conjunto sobre a Inclusão de 2001 foram atacados (no que se refere à habitação, imigração e interacção entre PAN/incl e programas do FSE). Assim, foram aditadas 54 novas medidas às 60 que transitaram do plano anterior.

Todavia, ainda que as ONG desempenhem um importante papel na elaboração do plano e tenham tomado parte activa na sua realização, é oportuno referir que a dimensão de parceria (o quarto objectivo de Nice) não merece destaque suficiente nos cinco domínios de acção escolhidos, embora seja sem dúvida um elemento importante de muitas das medidas apresentadas.

5. Perspectiva de género

O Luxemburgo vai organizar acções de formação na área da igualdade para os membros da comissão interministerial responsável pelo acompanhamento do programa neste domínio. Quanto às restantes vertentes, a dimensão do género está presente essencialmente nas medidas para conciliar a vida profissional e familiar. Acresce que as actuais lacunas nos indicadores relativos a estas questões deverão ser corrigidas com a introdução da repartição por sexo nas estatísticas nacionais (medida 54).

6. Questões actuais e desafios futuros

O Luxemburgo deverá consolidar os progressos realizados, em especial nos domínios da habitação, prevenção da exclusão dos jovens (incluindo a prevenção do insucesso escolar) e

o acolhimento de imigrantes. O risco de pobreza a que estão expostos os jovens com menos de 25 anos, e que permanece elevado, é um fenómeno que deverá continuar a ser acompanhado de perto. Por outro lado, será necessário proceder a uma avaliação das novas disposições legais.

Mas o principal desafio permanece o do desenvolvimento de um processo de avaliação genuíno e da criação dos instrumentos necessários para o fazer: indicadores rigorosos e completos, justificação das opções estratégicas, objectivos quantificados, definição de recursos financeiros e análise dos resultados.

PAÍSES BAIXOS

Situação e principais tendências: Em 2001, 11% da população estava em risco de pobreza, o que representa uma das proporções mais baixas em toda a UE. Como nos outros países, os riscos de pobreza comportam uma dimensão de género, idade e etnia. As taxas de emprego, 74,4% (global) e 66,2% (mulheres) estão muito acima das metas de Lisboa, mas a inactividade permanece elevada. As taxas de emprego das minorias étnicas situam-se na casa dos 50% (global) e 36% (mulheres). Desde o ano passado, o desemprego aumentou de 40%.

Progressos realizados em 2001-2003: As políticas de activação combinadas com a conjuntura económica favorável dos últimos anos geraram uma participação acrescida no mercado de trabalho por parte das minorias étnicas e dos trabalhadores mais velhos. Apesar das recomendações dirigidas aos Países Baixos no sentido de tornarem o trabalho mais compensador e dos esforços empreendidos neste sentido, as armadilhas de desemprego permanecem um motivo de preocupação. Os casais e as famílias monoparentais conhecem importantes perdas de rendimento quando passam de regimes de prestações sociais para o emprego remunerado. Os programas de activação social para as pessoas que estão afastadas do mercado de trabalho têm dado bons resultados. O abandono escolar precoce, globalmente abaixo da média da UE, permanece acima dos 30% para algumas minorias étnicas. As listas de espera para cuidados de saúde continuam a constituir um problema sério para as pessoas com deficiência e para os idosos. O número de municípios que dispõem de organismos consultivos dos quais fazem parte beneficiários de prestações sociais duplicou, de 22% em 2001 para mais de 50%. O diálogo com a sociedade civil, interrompido pelas mudanças de governo, retomou recentemente.

Abordagem estratégica: Ainda que se mantenha coerente e capaz de reflectir as metas propostas em acções políticas com suporte orçamental, a estratégia neerlandesa recentrou as respectivas prioridades. Elaborou um modelo de risco inovador que deverá permitir identificar com maior rigor a acumulação de riscos e a transmissão intergeracional da pobreza, para assim centrar as políticas nos principais factores de risco. A exposição ao risco das várias categorias (mulheres, minorias étnicas, idosos) não é analisada enquanto tal. Pode esta situação ficar a dever-se ao facto de as políticas da igualdade de oportunidades e de inclusão social não estarem muito correlacionadas.

Principais medidas políticas: O novo sistema de financiamento faz com que as municipalidades tenham interesse directo em conseguir bons resultados no processo de transição das prestações para o trabalho. As famílias monoparentais com filhos pequenos têm de estar disponíveis para trabalhar e a concessão de créditos adicionais por filhos a cargo deverá contribuir para tornar a actividade profissional compensadora. Continua porém a haver carências em matéria de estruturas de acolhimento de crianças. Na sequência do recente acordo de congelamento dos salários, os níveis das prestações, geralmente ligados à evolução dos salários, também não deverão aumentar. Os limites impostos às municipalidades em matéria de apoio ao rendimento deverão contribuir para reduzir as armadilhas de desemprego. Os planos para tornar obrigatória a frequência de cursos por parte de antigos imigrantes parecem pouco viáveis dadas as longas listas de espera e as elevadas taxas de desistência. É preocupante o facto que as pessoas mais dependentes de cuidados de saúde (doentes crónicos, deficientes e idosos) são as mais atingidas pelas reformas na área da saúde. O PAN é omissivo quanto a iniciativas para reforçar o diálogo com a sociedade civil.

Desafios futuros: A conjuntura económica menos favorável constitui um desafio para as políticas de activação. As políticas na área da igualdade entre homens e mulheres deverão ser integradas na estratégia de inclusão social. As carências em matéria de estruturas de acolhimento de crianças deverão ser urgentemente colmatadas, com prioridade para as famílias monoparentais. As listas de espera para os cursos de integração para os antigos imigrantes deverão ser reduzidas, assim como os níveis de abandono dos mesmos. As políticas de prevenção do abandono escolar precoce deverão centrar-se mais nas minorias étnicas. As pessoas em situação vulnerável que não podem influenciar os respectivos níveis de consumo de cuidados de saúde deverão ser protegidas contra certos efeitos da reforma dos sistemas de cuidados de saúde.

1. Situação e principais tendências

A recuperação da economia neerlandesa é lenta (um crescimento de 0,2%, contra 1,1% de média da UE). Para 2003, o crescimento do PIB deverá continuar o seu declínio, esperando-se uma taxa de - 0,9%. Em razão da retracção do mercado de trabalho nos últimos anos, os salários evoluíram mais rapidamente do que noutros países da UE. A fim de manter o défice orçamental abaixo do limiar dos 3%, o Governo aprovou cortes orçamentais adicionais da ordem dos 11 mil milhões de euros em 2004, essencialmente nas áreas da segurança social e dos cuidados de saúde. De um nível historicamente baixo em 2001, o desemprego aumentou de 40% entre 2003 e 2003, devendo esta tendência persistir no próximo ano. Os jovens, as mulheres, os trabalhadores pouco qualificados e as minorias étnicas serão os principais atingidos. O desemprego juvenil superou os 10%. Estas tendências ainda não são visíveis nos dados do Eurostat referentes a 2002. Com efeito, nesse ano, as taxas de desemprego nos Países Baixos, de 2,7% (global) e 35% (mulheres) eram as mais baixas da UE. Também o desemprego de longa duração (0,7% global e 0,8% para as mulheres) registava os níveis mais baixos de toda a União.

As taxas de emprego, de 74,4% (global) e 66,2% (mulheres) estão muito acima das metas de Lisboa. A taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos melhorou consideravelmente, tendo superado a média da UE em 2002, com 42,2%. A taxa de emprego das pessoas oriundas de minorias étnicas é de 50% para os homens e 36% para as mulheres (dados nacionais). A inactividade continua elevada. Cerca de 1,7 milhões de pessoas beneficiam de prestações sociais.

Com 11%, a taxa de risco de pobreza é a mais baixa da UE (dados de 2001). Todavia, à semelhança de outros países, a pobreza tem uma dimensão de género, etnia e idade. Em 2003, a proporção da população de origem não ocidental era de 10% (8,9% em 2000) e nas quatro principais cidades superava os 30%. Os dados nacionais revelam que as mulheres solteiras com mais de 65 anos estavam sobrerrepresentadas no grupo dos dependentes de longa duração do rendimento social mínimo. A proporção de famílias monoparentais em risco de pobreza era de 45% em 2001 (média UE: 35%). Só 38% dos agregados monoparentais têm um rendimento de trabalho superior ao mínimo social. 30% das famílias que beneficiam do rendimento social mínimo são oriundas de minorias étnicas.

2. Avaliação dos progressos realizados desde o PAN Inclusão 2001

A cooperação com parceiros não governamentais, interrompida pelas mudanças de governo, retomou recentemente. A *Aliança para a Justiça Social*, uma plataforma de parceiros sociais e de ONG, encontra-se com o Governo duas vezes por ano para discutir prioridades na esfera da inclusão.

Um importante esforço está em curso para avaliar os progressos com indicadores adequados. A meta de reduzir de metade até 2002 o diferencial no desemprego entre nativos neerlandeses e minorias étnicas foi cumprida já em 2001, mas em razão da deterioração da situação económica, o fosso acentuou-se de novo (1% em 2002). A meta de aumentar a taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos de 0,75 pontos percentuais por ano foi cumprida em 2002. De acordo com os dados preliminares para 2002, a aposta das municipalidades na definição de planos de reintegração para 300 000 desempregados de longa duração até 2006 com uma taxa de sucesso (colocações profissionais) de 40% prossegue a bom ritmo. O número de percursos realizados está ainda aquém das previsões, mas o número de colocações corresponde a 76% (dados preliminares). Os programas de activação social

foram bem sucedidos em termos de aproximar os participantes do mercado de trabalho e em 2002 estes programas foram abertos às pessoas com deficiência.

Tal como nos anos anteriores, em 2002 o nível das prestações acompanhou a evolução geral dos salários. Este princípio essencial da política neerlandesa permite manter o poder de compra dos grupos com rendimentos mais modestos. Apesar das recomendações dirigidas aos Países Baixos no sentido de tornarem o trabalho mais compensador e dos esforços empreendidos neste sentido, as armadilhas de desemprego permanecem um motivo de preocupação. Os casais e as famílias monoparentais conhecem importantes perdas de rendimento quando passam de regimes de prestações sociais para o emprego remunerado. Em 2002, foram introduzidos créditos fiscais especiais para as famílias com filhos. A meta de reduzir de 10% até 2005 as situações de endividamento problemáticas mostrou-se difícil de avaliar, pelo que foi abandonada. A procura de assistência em situações de endividamento aumentou consideravelmente e o sistema de acompanhamento foi melhorado, a fim de se poder identificar com maior rigor as características e a amplitude do fenómeno.

Os municípios com uma importante proporção de pessoas oriundas de minorias étnicas receberam meios orçamentais adicionais, os quais deverão ser canalizados prioritariamente para as pessoas com filhos e os candidatos a emprego. Em 2002, as taxas de abandono escolar precoce eram de 15% (global) e 14,3% (mulheres), mas junto de algumas minorias étnicas atingiam os 30%. Em média, os alunos do ensino básico provenientes de minorias étnicas apresentam lacunas linguísticas que os colocam em atraso de dois anos relativamente aos nativos neerlandeses (até 2006 esta distância deveria ser reduzida para 1,5 anos). Enquanto que as crianças de minorias étnicas começaram a recuperar o atraso, o desempenho escolar das crianças nativas neerlandesas provenientes de grupos desfavorecidos apresenta tendências para o agravamento.

As listas de espera para cuidados de saúde diminuíram desde 2001, mas persistem estrangulamentos em relação às pessoas mais dependentes e aos cuidados de saúde para pessoas com deficiência e idosos. O cumprimento das metas TIC, designadamente no que se refere à ligação à Internet de todas as escolas e de todas as municipalidades, é uma realidade. Mais de 50% dos municípios dispõem de órgãos consultivos que integram representantes dos beneficiários das prestações (22% em 2001).

3. Abordagem estratégica: principais objectivos e metas fundamentais

Verifica-se uma forte demarcação relativamente à pobreza e à exclusão social e uma tónica reforçada nas categorias mais vulneráveis. Um modelo de risco inovador ajuda a identificar com maior precisão as pessoas mais expostas ao risco de pobreza. Este modelo relaciona as características da pobreza e da exclusão social com factores de risco como a situação do rendimento, a posição no mercado de trabalho, as condições de vida e de saúde, possibilitando assim uma identificação mais exacta da acumulação de riscos e da transmissão intergeracional da pobreza. A exposição ao risco das várias categorias (mulheres, minorias étnicas, idosos) não é analisada enquanto tal. A estratégia é muito coerente e capaz de reflectir as metas propostas em acções políticas com suporte orçamental. Algumas áreas políticas fundamentais foram deixadas de parte, designadamente a prevenção do desemprego, matéria tratada no PAN/emprego se bem que não numa perspectiva de inclusão social. O mesmo aconteceu com algumas metas de 2001 referentes à mobilização de todos os intervenientes. Entre os bons exemplos de metas de resultados, contam-se a de “aumentar a taxa de emprego das minorias étnicas para 54% até 2005”, “redução de 50% da extensão das listas de espera para cuidados de saúde mental até 2007” e “aumentar de três

anos (56 anos) o número de anos com boa saúde para as pessoas em situação socioeconómica precária até 2020”.

4. Principais abordagens políticas: vantagens e fragilidades

A nova lei “Trabalho e Assistência” tornam as municipalidades financeiramente responsáveis pelo pagamento das prestações sociais e pelas medidas de reintegração. Assim, os municípios com melhores desempenhos na transição das prestações para a actividade profissional são financeiramente recompensados. Ainda que se preste melhor às abordagens personalizadas, este sistema de incentivos enferma do risco de as pessoas difíceis de colocar no mercado de trabalho serem deixadas pelo caminho. Há também o risco de a descentralização diminuir as possibilidades estratégicas de acompanhamento à escala nacional. Todas as pessoas com menos de 65 anos que beneficiam de prestações do regime social devem estar disponíveis para trabalhar, incluindo as famílias monoparentais com filhos pequenos. Deverão ser disponibilizados apoios financeiros adicionais por filhos a cargo, a fim de tornar o trabalho compensador. Estes passos positivos deverão evitar que as famílias monoparentais se afastem do mercado de trabalho. Todavia, o PAN é surpreendentemente omissivo no que se refere às persistentes carências de estruturas de acolhimento de crianças. A participação na actividade económica das mulheres oriundas de minorias étnicas continua negligenciada.

Na sequência do recente acordo de congelamento dos salários, os níveis das prestações, geralmente ligados à evolução dos salários, também não deverão aumentar. É necessário melhorar a coordenação entre as medidas legislativas e locais de apoio ao rendimento, através das limitações impostas às municipalidades no que se refere à provisão de medidas adicionais de apoio ao rendimento. As pessoas que dependem do rendimento social mínimo de forma prolongada e que não têm perspectivas profissionais deverão receber um suplemento anual (454 euros para um casal). Esta medida ajudará a alinhar o objectivo da transparência do rendimento com o da redução da pobreza.

As políticas de integração são mais firmes na respectiva formulação e nas prioridades que preconizam em matéria de plena participação na sociedade e na necessidade de adequação à cultura e aos costumes neerlandeses. O problema das listas de espera obsta à realização dos cursos de integração de antigos imigrantes e as taxas de abandono são preocupantes, factos que põem em causa a viabilidade dos planos para introduzir elementos de obrigatoriedade para esta categoria de pessoas. Embora o abandono escolar precoce junto de algumas minorias étnicas exceda 30%, o PAN não apresenta qualquer elemento de prioridade para estes jovens.

A introdução de contribuições próprias para os serviços de cuidados de saúde e o aumento de 25% do risco próprio nos seguros de saúde ilustram a tendência para colocar a tónica na responsabilidade individual. Receia-se que nem todas as pessoas que mais dependem dos cuidados de saúde, como é o caso dos idosos, dos doentes crónicos e dos deficientes serão devidamente compensadas por estas medidas. O PAN é omissivo quanto a iniciativas para manter a dinâmica de um diálogo tradicionalmente intenso com a sociedade civil. O FSE apoia a implementação dos objectivos da inclusão patentes nos programas de reintegração e activação social para os desempregados de (muito) longa duração e o combate ao abandono escolar precoce.

5. Perspectiva de género

Dada a tradição neerlandesa de políticas integradas, é surpreendente a separação que é feita aqui no tratamento das políticas de inclusão social e de igualdade entre homens e mulheres. Não obstante a avaliação algo crítica em 2001, a dimensão de género da pobreza e da exclusão social mereceram ainda menos atenção no último PAN. Com algumas excepções, os indicadores não são repartidos por sexo, apesar de as estatísticas neerlandesas referentes a questões de género serem das melhores da UE, e faltam no PAN metas específicas nesta área. A integração da dimensão de género mantém um perfil baixo, sendo “se necessário” tida em conta na execução do plano nacional.

6. Questões actuais e desafios futuros

A conjuntura económica menos favorável constitui um desafio para as políticas de activação. A prioridade deverá ser dada à integração da dimensão de género da pobreza e da exclusão social na estratégia de combate à pobreza que já deu provas da sua vitalidade. Os indicadores devem ser repartidos por sexo de forma coerente. As carências em matéria de estruturas de acolhimento de crianças deverão ser urgentemente colmatadas, com prioridade para as famílias monoparentais. As listas de espera para os cursos de integração para os antigos imigrantes deverão ser reduzidas, assim como os níveis de abandono dos mesmos. As políticas de prevenção do abandono escolar precoce deverão centrar-se mais nas minorias étnicas. As pessoas em situação vulnerável que não podem influenciar os respectivos níveis de consumo de cuidados de saúde deverão ser protegidas contra certos efeitos da reforma dos sistemas de cuidados de saúde.

ÁUSTRIA

Situação e principais tendências: Entre 1997 e 2001 a taxa de risco de pobreza global desceu ligeiramente para 12%, enquanto que o risco de pobreza persistente subiu para 7%. As despesas globais com a protecção social atingiram 28,5% do PIB em 2001, o que representa um ligeiro aumento em relação a 1998. Desde 2000 que o desemprego juvenil tem vindo a aumentar, mas mantém-se a níveis baixos. O desemprego de longa duração apresenta um dos níveis mais baixos da UE e permanece estável. Em 2000, a Áustria era dos países da UE com mais elevado índice de pessoas (25-64 anos) com habilitações correspondentes ao secundário superior, mas com mais baixo índice de licenciados. A taxa de abandono escolar precoce (9,5% em 2002) é a mais baixa da UE. O emprego feminino continua a aumentar significativamente, em grande parte devido ao trabalho a tempo parcial.

Progressos realizados em 2001-2003: Foi lançado um conjunto de acções na área das pensões de velhice e das prestações de desemprego para os beneficiários dos escalões de rendimento inferiores. As acções empreendidas para apoiar as pessoas com deficiência registaram sucessos notáveis. As medidas relativas aos imigrantes foram intensificadas mas o seu impacto em relação aos requerentes de asilo permanece limitado. As medidas de reintegração no mercado de trabalho regional e os serviços sociais foram também objecto de reforço.

Abordagem estratégica: A Áustria formulou um vasto conjunto de objectivos para o próximo período. Entre eles contam-se a redução de 20% nos próximos anos do número de pessoas que abandonam o sistema de ensino com baixos níveis de literacia, a introdução de um salário mínimo de 1000 euros mensais não passíveis de imposto de rendimento, o alargamento do regime de pensão mínima, a integração dos imigrantes e a melhoria dos serviços de cuidados.

Principais medidas políticas: O PAN caracteriza-se por uma variedade de medidas destinadas a resolver problemas específicos que não estão correctamente abrangidos pelas políticas mais gerais de protecção social. Em muitas áreas foram lançadas acções de integração da dimensão da igualdade entre homens e mulheres, a fim de melhorar as condições de vida e reduzir a sobrecarga de trabalho das mulheres no que se refere à prestação de cuidados. Algumas das acções empreendidas, em especial as que se referem ao sistema de subsídios para assistência a menores e as que incidem nos imigrantes e nos requerentes de asilo, deverão ser acompanhadas de perto.

Desafios do futuro: O PAN apresenta uma panorâmica de um vasto conjunto de medidas importantes mas que não constituem um plano de acção. Ainda que os objectivos apresentados sejam por si só muito importantes, não são na maior parte dos casos acompanhados de metas concretas e de perspectivas financeiras para dar apoio ao processo. As estruturas de acolhimento para crianças até aos 3 anos deverão ser reforçadas. Ainda que estejam previstas acções ulteriores com incidência nas pensões mínimas, os efeitos, em especial nas mulheres, deveriam ser avaliados. Sobretudo a situação dos agregados familiares que vivem em situação de desemprego de longa duração deve ser acompanhada de perto, no que se refere ao risco de pobreza. Seria também oportuno intensificar os debates sobre as medidas políticas numa perspectiva de integração da dimensão da igualdade entre homens e mulheres. A mobilização de todos os intervenientes deve ser consideravelmente reforçada, tendo em vista as reacções dos principais actores.

1. Principais tendências e desafios

Os anos a que o PAN se refere foram caracterizados por um desenvolvimento económico pouco dinâmico e um aumento do desemprego, que passou de 3,7% em 2000 para 3,6% em 2001 e 4,3% em 2002. A taxa de desemprego de longa duração (DLD) baixou para 0,8%. A taxa de emprego global subiu para 69,3% em 2002, tendo o emprego feminino aumentado de forma continuada para atingir 63,1% em 2002. A taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos passou de 28,9% em 2001 para 30,0% em 2002.

Comparativamente a 1997, os dados do ECHP de 2001 revelam que a taxa de risco de pobreza desceu de 1 ponto percentual, para 12%. Todavia, a taxa de risco de pobreza persistente subiu para 7% em 2001, contra apenas 4,7% no período 1995-1997.

O nível global de habilitações académicas e profissionais da população (25-64 anos) caracterizava-se (em 2000) por uma forte preponderância (61,9% , o que correspondia ao valor mais elevado na UE 15) de pessoas com o nível secundário superior enquanto que a percentagem de licenciados do ensino superior (14,2%) era das mais baixas da UE. O abandono escolar precoce em 2002 situou-se na casa dos 9,5%, a percentagem mais baixa da UE, sendo a média da UE de 19%. A Áustria gastou em 2000 o correspondente a 28,5% do PIB com protecção social, valor que traduz um ligeiro aumento de 0,2 pontos percentuais relativamente a 1998. O nível geral de protecção social na Áustria permanece relativamente elevado em comparação com a média da UE. O efeito distributivo das transferências sociais na Áustria é superior à média da UE. A distribuição do rendimento é menos desigual, o que coloca a taxa de risco de pobreza da Áustria abaixo da média. O risco de exclusão social e de pobreza concentra-se pois num conjunto específico de categorias caracterizadas por um ou mais factores de risco.

2. Avaliação dos progressos realizados desde o PAN Inclusão 2001

Foram empreendidos esforços para salvaguardar a posição dos mais pobres no que se refere às pensões de velhice, designadamente com a primeira fase da reforma fiscal e o aumento dos suplementos às pensões mínimas. As prestações de desemprego para as pessoas que anteriormente auferiam os salários mais baixos foram reforçadas. Actualmente há mais pessoas, em especial as que têm relações de emprego flexíveis, abrangidas pelo regime de indemnização por cessação de funções. As políticas regionais de reintegração no mercado de trabalho foram reforçadas.

O subsídio para assistência a filhos introduzido em 2002 contribuiu para aumentar os níveis de rendimentos das famílias com filhos pequenos. Foi estabelecido um sistema de monitorização para observar as implicações da presença das mulheres no mercado de trabalho. Em relação a esta questão, os resultados são diferenciados.

Em termos gerais, a posição das mulheres melhorou em alguns aspectos, designadamente no que se refere à taxa de emprego e aos níveis de habilitações educativas. Várias acções foram empreendidas para melhorar a situação em geral e reduzir a sobrecarga de trabalho que os imperativos familiares e de cuidados impõem às mulheres. Foram apresentados vários conjuntos interessantes e bem sucedidos de políticas e acções destinadas às pessoas com deficiência e que visam melhorar as estruturas de cuidados prolongados, com destaque para as iniciativas dos *Länder*. Há também importantes medidas a reter, como é o caso do direccionamento mais correcto dos subsídios para pessoas carenciadas, bem como das estruturas e acções de apoio aos sem abrigo. A lei aplicável às situações de insolvência foi

alterada, com o objectivo de alargar o acesso aos procedimentos para resolução de problemas de endividamento.

Um conjunto de políticas e de medidas relativas aos migrantes e aos requerentes de asilo revelaram esforços e resultados acrescidos (extensão da participação no mercado de trabalho, melhoria dos níveis educativos, cursos de alemão, programas de habitação especiais, serviços de integração).

3. Abordagem estratégica: principais objectivos e metas fundamentais

O Governo sublinha a necessidade de levar por diante uma sólida articulação de políticas na esfera económica com base nas metas do pacto de estabilidade da UE, em conjugação com as políticas fiscais, de emprego e sociais. As principais reformas visam o reforço da sustentabilidade a longo prazo do sistema de protecção social. O governo vê na política de pleno emprego a pedra basilar da redução dos riscos de pobreza.

Principais objectivos fixados no PAN para o futuro próximo:

- redução de 20% do número de alunos que abandonam o sistema de ensino com baixos níveis de literacia, e do número de jovens dos 18-24 anos que se ficam pela escolaridade obrigatória, e redução do diferencial em termos de ensino e formação que separa os jovens de famílias migrantes da restante população juvenil;
- extensão do seguro de desemprego a pessoas com formas atípicas de emprego, designadamente os tarefeiros, os independentes e os agricultores e um apelo aos parceiros sociais para que celebrem acordos para que o rendimento mínimo dos trabalhadores a tempo inteiro atinja pelo menos 1 000 euros;
- redução do número de habitações precárias no parque habitacional e do número de pessoas sem abrigo.

4. Principais abordagens políticas: vantagens e fragilidades

O contínuo aumento da taxa de emprego feminino constitui o sinal mais positivo da situação no mercado de trabalho. A maior parte dos novos empregos criados são a tempo parcial. Dado o carácter diferenciado dos resultados, há que continuar a verificar em que medida o subsídio por filhos a cargo está a cumprir os seus objectivos, sem reduzir esforços no sentido de aumentar a oferta de estruturas de acolhimento de crianças, em especial para as que têm menos de três anos, onde existe procura regional. Um bom exemplo está nos esforços prosseguidos para reforçar a presença das raparigas e das mulheres na área das TIC. Também no tocante à situação das pessoas com deficiência há progressos a registar em vários domínios (emprego, estruturas de cuidados prolongados, etc.). Em relação aos migrantes, há acções com resultados positivos, mas é necessário desenvolvê-las ulteriormente. No que se refere aos requerentes de asilo, o impacto real das acções positivas permanece vago, sem dar conta da tónica que o PAN coloca nestes grupos. As autoridades federais e regionais são instadas a desenvolver métodos viáveis para ultrapassar limitações mútuas.

De acordo com os dados do ECHP, 4% da população austríaca vive em situação de pobreza, concentrando-se o fenómeno essencialmente nos idosos. O PAN dá conta de algumas medidas para melhorar a situação, devendo as mesmas ser intensificadas. O

redimensionamento da assistência social e dos regimes de assistência no desemprego, actualmente em estudo, tem de ser colocado no contexto de um possível aumento do risco de pobreza para um elevado número de agregados familiares com desempregados de longa duração.

Os dados do ECHP revelam que o risco de pobreza das mulheres com mais de 65 anos (29% em 1999) é muito elevado. Várias foram as medidas tomadas para conter os efeitos potencialmente negativos da reforma das pensões, designadamente com o aperfeiçoamento do cálculo dos períodos de assistência aos filhos e a criação de fundos especiais de crise. Resta ver se estas medidas conseguirão chegar a todas as pessoas com pensões baixas, especialmente as mulheres sós que conheceram inúmeras interrupções das respectivas carreiras profissionais e/ou longos períodos de emprego atípico. A problemática do reforço dos direitos individuais de pensão para as mulheres, que fora suscitada no PAN anterior, só marginalmente foi considerada na recente reforma das pensões.

Tendo em conta que o acesso ao mercado de trabalho, uma legislação laboral e social que garanta protecção adequada e mais oportunidades de ensino são considerados elementos essenciais de uma política de prevenção da pobreza, é dada especial atenção ao emprego e às medidas da área educativa. Ainda que haja também um conjunto de medidas direccionadas para grupos populacionais em risco já em curso, seria oportuno desenvolver de uma forma coerente políticas transversais para prevenir os riscos de exclusão.

O governo sublinha a cooperação reforçada entre as instâncias federais e regionais. Todavia, a participação de organizações assistenciais e dos parceiros sociais deveria ser reforçada.

5. Perspectiva de género

Ainda que tenham sido iniciadas inúmeras acções para reforçar a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres, o impacto no género das recentes medidas, designadamente a reforma das pensões, tem de ser acompanhado de perto. Subsiste procura de estruturas de acolhimento de crianças e o impacto do subsídio para assistência a menores no emprego feminino carece de ulterior análise. No contexto da iniciativa comunitária EQUAL e dos Pactos Territoriais de Emprego, foram empreendidas acções para reduzir a segregação dos géneros.

6. Questões actuais e desafios futuros

Os principais objectivos do plano austríaco são por si só muito importantes e estão correctamente apoiados por um importante conjunto de instrumentos políticos. O PAN dá conta de importantes medidas para os grupos em risco, as quais estão a ser desenvolvidas e prosseguidas, em função das disponibilidades orçamentais. Todavia, as metas, os indicadores, os calendários e, em grande medida, o enquadramento orçamental para reduzir o número de pessoas em risco de pobreza e exclusão até 2010 não foram, salvo algumas excepções, definidos em termos concretos. O plano austríaco só em parte possui os requisitos de um verdadeiro programa de acção para atingir até 2010 os objectivos propostos de uma forma estruturada e coerente, apoiada em compromissos quantitativos.

Uma estratégia mais global em matéria de igualdade de oportunidades, enquanto questão transversal de todas as políticas, está ainda por desenvolver.

A integração da dimensão do género é aparente em inúmeras iniciativas ligadas ao emprego e à educação, mas é necessário proceder a uma avaliação de impacto mais abrangente para

reduzir as disparidades entre homens e mulheres nos grupos com baixos rendimentos. A problemática da melhoria das políticas de integração dos cidadãos extra-comunitários permanece na ordem do dia.

PORTUGAL

Situação e principais tendências: Persistem as fragilidades estruturais do país, num contexto de abrandamento económico e de desemprego em alta, com uma mão-de-obra em grande parte pouco qualificada e uma produtividade geral baixa. A situação em matéria de pobreza e exclusão social mantém-se preocupante: em 2001, 20% da população estava exposta ao risco de pobreza e 15% em risco de pobreza persistente. A taxa de pobreza continua entre as mais altas da UE, apesar de uma ligeira melhoria desde 1995 (23%).

Progressos realizados em 2001-2003: a falta de informações relativamente a certos indicadores dificulta uma avaliação fiável dos resultados das importantes medidas políticas que foram tomadas, não obstante os esforços de acompanhamento. O desenvolvimento do regime do rendimento mínimo (com algumas alterações), as medidas em favor do emprego e a expansão da "Rede Social" são áreas onde há progressos a registar.

Abordagem estratégica: O PAN/incl 2003-2005 dá continuação à estratégia global apresentada em 2001, embora com uma revisão em baixa dos principais objectivos relativamente à redução do risco de pobreza e da pobreza infantil. Uma vez que o plano assenta em princípios de carácter muito geral e em abordagens e objectivos estratégicos, em razão do grande número de prioridades estabelecidas e porque há uma grande panóplia de instrumentos (cujos objectivos nem sempre são especificados), é difícil identificar as verdadeiras acções prioritárias e apurar como os objectivos estratégicos se correlacionam com as medidas de execução. Estas dificuldades são agravadas pelo facto de que não se conseguem identificar as fontes de financiamento e o suporte orçamental para as principais medidas.

Principais medidas políticas: Uma das principais medidas do plano português é a "Rede Social" que deverá ser reforçada com a mobilização dos principais intervenientes. Há também a salientar medidas na área da educação e da formação e outras para elevar o nível das pensões mínimas. Especial atenção vai para certos grupos vulneráveis (crianças e jovens em risco, pessoas sem abrigo, imigrantes), havendo ainda a salientar medidas para facilitar o acesso dos cidadãos à informação sobre os seus direitos sociais e a serviços de apoio para situações de emergência. Em linha com os ambiciosos objectivos de longo prazo anunciados em 2001, o plano português para 2003-2005 não apresenta medidas inovadoras (refere as acções já em curso e novos instrumentos concebidos com o objectivo de dar novo ímpeto aos projectos que estão a marcar passo).

Desafios futuros: O principal desafio diz respeito à disponibilidade de financiamento necessário para cumprir os objectivos do plano, num contexto de restrições orçamentais. Ao nível operacional, os resultados do acompanhamento continuam incertos, sendo necessário desenvolver formas de avaliação dos progressos realizados, através designadamente da criação de um sistema de informação assente em indicadores adequados aos objectivos e às prioridades a cumprir. Tendo presente o reduzido nível de participação da sociedade civil e dos parceiros sociais, há que criar condições e mecanismos para uma abordagem de parceria eficaz.

1. Situação e principais tendências

Os esforços para combater a exclusão social fizeram baixar a taxa de risco de pobreza (de 23% em 1995, para 20% em 2001, segundo o Eurostat, dados ECHP). Não obstante, Portugal regista ainda uma das taxas mais elevadas, 5% acima da média da UE. Os idosos (+ 65 anos) e as crianças (0-15 anos) contam-se entre as categorias mais expostas ao risco de pobreza (respectivamente 31% e 27%), juntamente com os idosos que vivem sós (46%, sendo as mulheres as mais expostas), as famílias monoparentais (39%) e as famílias numerosas (49% dos agregados com dois ou mais adultos e três ou mais crianças). A taxa de risco de pobreza persistente é de 15% o que, apesar de ligeira diminuição, permanece preocupante, afectando 22% de crianças em 2001. A desigualdade na distribuição do rendimento, expressa pelo rácio dos quintis de rendimento, também era mais acentuada em Portugal (6,5) do que em qualquer outro país da UE em 2001, apesar de uma redução substancial desde 1995 (7,4).

A situação do país continua a reflectir a persistência de importantes problemas estruturais: (a) insuficiência do sistema de protecção social cujo peso nas despesas públicas é o mais baixo da UE (apesar do impacto no risco de pobreza, o qual sem as transferências sociais que incluem pensões seria de 37%); (b) baixos níveis de escolarização (em 2002, apenas 20,6% das pessoas dos 25-64 anos tinham concluído o nível superior do ensino secundário e a taxa de abandono escolar precoce de 45,5% contrasta fortemente com a média da UE de 18,8%); (c) baixo nível de competências da vastos sectores da população activa numa economia em que predomina o factor trabalho, trabalho pouco remunerado (os "pobres que trabalham"), associado a baixa participação na formação contínua (2,9% em 2002), são factores que dificultam a reestruturação e explicam o lento crescimento da produtividade (0,3% em 2002, invariável desde 2001).

Apesar do recente aumento do desemprego, o mercado de trabalho caracteriza-se por uma taxa de emprego acima da média da UE (68,2% em 2002) e uma taxa de desemprego abaixo dessa média (5,1%), com o desemprego de longa duração a representar 34,4% do desemprego total. Todavia, há indícios crescentes de falta de correspondência entre a oferta e a procura (veja-se o aumento das taxas de desemprego dos jovens licenciados). Acresce que a actual conjuntura de desaceleração do crescimento económico (o crescimento do PIB em termos reais baixou para 0,5% em 2002) e do investimento público e privado levou o novo Governo, saído das eleições de Março de 2002, a fazer da redução do défice orçamental uma prioridade essencial. No domínio da política social, o Governo lançou uma vasta reforma nos sectores da segurança social (pensões mínimas, diferenciação das prestações familiares, rendimento mínimo de integração social), saúde e educação, tendo ainda adoptado um novo Código do Trabalho.

2. Avaliação dos progressos realizados desde o PAN Inclusão 2001

As oportunidades criadas pelo primeiro PAN/incl - um exercício inovador para Portugal, com a integração da inclusão e a adopção de uma perspectiva de médio/longo prazo - continuam a ser relevantes, embora a avaliação da execução do plano nacional não seja conclusiva. As dificuldades de acompanhamento dos indicadores não permitem concluir se, e em que medida, as metas fixadas relativamente a muitas medidas foram cumpridas, ou porque não havia informação disponível ou porque a informação disponível não era adequada. Este facto é particularmente evidente, por exemplo, no que se refere à avaliação da estratégia de prevenção de riscos de "info-exclusão" que marcou o primeiro PAN/incl.

Todavia, a análise dos progressos alcançados à luz dos 4 objectivos comuns revela o seguinte: (a) as medidas relativas à promoção do acesso ao mercado de trabalho registaram, em paralelo com o PAN/emprego, considerável sucesso; (b) o prosseguimento da reforma do sistema de protecção social não afectou o cumprimento das metas relativas ao Rendimento Mínimo Garantido (um regime que combina prestações monetárias com um programa de integração socioprofissional); (c) o objectivo de conseguir que todas as pessoas em situação de exclusão assinem um "contrato de integração social" no prazo de um ano revelou-se demasiado ambicioso, para além de que foi difícil de concretizar e de avaliar, na medida em que pressupõe uma participação plurisectorial e que o universo dos indivíduos a abranger é indefinido (a mesma observação aplica-se ao acompanhamento individualizado das crianças e dos jovens no prazo de três meses); (d) a criação de uma linha nacional de emergência social facilitou o acesso à informação de certos grupos prioritários e permitiu-lhes obter uma resposta rápida para os seus problemas; (e) Os "Contratos de Desenvolvimento Social Urbano" e o Programa "Espaço Rural e Desenvolvimento Social", que se pretendiam instrumentos para abordar os problemas de natureza regional da exclusão, foram abandonados por razões orçamentais e políticas; (f) no que se refere à mobilização dos intervenientes no processo, a Comissão Interministerial de Acompanhamento, criada expressamente para seguir a execução do PAN/incl, apenas funcionou de forma intermitente e a sua composição foi alterada na sequência da mudança de governo, razão pela qual o seu impacto enquanto fórum de coordenação institucional fez-se sentir apenas de forma gradual. No que diz respeito à sociedade civil, a vaga referência ao Pacto para Cooperação e a Solidariedade Social, assim como o projecto de instituição de um Fórum de ONG ilustram o fraco grau de envolvimento destes parceiros.

3. Abordagem estratégica: principais objectivos e metas fundamentais do PAN/incl 2003

O PAN/incl 2003-2005 dá continuação ao primeiro plano de acção nacional, em termos de princípios gerais e de estratégias. O objectivo estratégico é o mesmo: articulação do desenvolvimento económico do país com as necessidades de melhoria da coesão social, integração do objectivo da coesão social nas diversas políticas sectoriais, modernização dos sistemas de protecção social, desenvolvimento de programas integrados dirigidos a determinados segmentos sociais e territórios, expansão, desenvolvimento e qualificação da rede de serviços e equipamentos sociais, igualdade de facto entre mulheres e homens e mobilização para a participação de todos os intervenientes aos níveis central, regional e local. Em termos de abordagens pluridimensionais, o novo plano nacional faz referência a outros planos (designadamente nas áreas do emprego, toxicod dependência, violência doméstica, sociedade da informação, saúde, igualdade de oportunidades, etc.) num contexto de coordenação e complementaridade que deveria ser descrito mais explicitamente.

Os principais objectivos são extremamente diversos na respectiva natureza: para além dos que foram adoptados ao nível europeu, outras importantes metas dizem respeito à redução em 2% da taxa de risco de pobreza até 2005 e a uma forte redução da pobreza infantil até 2010, o que representa um certo recuo relativamente a objectivos mais ambiciosos que o primeiro plano nacional fixava. Importa mencionar ainda os objectivos de fazer convergir as pensões mínimas para valores indexados ao salário mínimo nacional, até 2006, criar e implementar um sistema de auditoria social às instituições de acolhimento de pessoas em situação vulnerável, e garantir que cada cidadão tenha acesso a cuidados primários de saúde e um médico de família. O princípio da contratualização para a inserção socioprofissional mantém-se, mas sem qualquer calendário de execução. A dimensão regional parece menos acentuada (50 planos locais para crianças e jovens em risco nas regiões mais problemáticas),

embora se espere que o programa PROGRIDE para a inclusão e o desenvolvimento (que deverá suceder aos programas de luta contra a pobreza actualmente em curso) venha cobrir este aspecto.

4. Principais abordagens políticas: vantagens e fragilidades

Dos 200 instrumentos programados para dar execução às 60 prioridades do plano nacional, pouco menos de um quinto não estão associados a qualquer meta em razão da falta de informação disponível. No entanto, importa referir que houve um esforço para quantificar as metas. Em geral, as medidas propostas não são inovadoras e os instrumentos a criar reproduzem as mesmas características dos projectos já concluídos ou de outros cujas potencialidades justificam um relançamento.

Para além das medidas para promover um mercado de trabalho inclusivo, com a tónica na formação profissional e uma atenção acrescida à educação e à formação ao longo da vida, as medidas para promover o acesso aos cuidados de saúde em especial para os grupos sociais mais desfavorecidos, no âmbito da reforma do sistema nacional de saúde, começaram a ser implementadas em 2002. Perante o número crescente de pessoas sem-abrigo (com cada vez mais mulheres e jovens atingidos), será finalizada em 2005 uma estratégia de intervenção integrada para os sem-abrigo, assente num diagnóstico da situação. A “coesão digital” visa proporcionar acesso à sociedade da informação às mulheres, pessoas com deficiência, minorias étnicas, imigrantes e residentes em zonas desfavorecidas. A promoção de uma “estratégia global da idade” inclui inúmeras iniciativas para reunir famílias de imigrantes. O pacote de medidas em prol da infância integra uma estratégia a duas dimensões, com incidência nas crianças e nas famílias, e que assenta na consolidação do apoio institucional (Comissões de protecção de menores) e na definição de planos locais. No que se refere à mobilização dos agentes, a “Rede Social” é um programa emblemático na medida em que comporta uma metodologia para a programação da intervenção social dos municípios e dos concelhos, o que traduz a sua dimensão local.

Em Portugal, os Fundos Estruturais desempenham um papel essencial nos programas operacionais financiados pelo FSE ao abrigo do QCA III 2000-2006 e da iniciativa EQUAL e são frequentemente referidos enquanto instrumentos que contribuem para a realização dos objectivos, além de constituírem exemplos de boas práticas. Todavia, à semelhança do que aconteceu com o PAN/incl 2001-2003, não é fornecida qualquer quantificação dos montantes, o que enfraquece o carácter operacional do plano nacional enquanto instrumento de racionalização das intervenções nacionais e comunitárias.

5. Perspectiva de género

A igualdade entre homens e mulheres é um dos eixos estratégicos do plano nacional português para 2003-2005 que a ele se refere frequentes vezes, embora persistam dificuldades para implementar uma abordagem de integração da dimensão de género, em termos de definição de objectivos e resultados. A conciliação e o reforço das estruturas de apoio têm um papel fundamental e o “Contrato Social do Género” preconizado no primeiro plano nacional perdeu alguma da sua visibilidade. Por fim, as referências às interacções com o Plano Nacional para a Igualdade e o Plano de Combate à Violência Doméstica requerem uma verdadeira integração das medidas previstas nestes planos e no PAN/incl.

6. Questões actuais e desafios futuros

Os principais desafios que se colocam a um país que está decidido a colmatar um conjunto de insuficiências acumuladas residem na afectação dos recursos necessários para a consecução dos objectivos do PAN/incl, num contexto económico em que o financiamento das políticas sociais pode revelar-se problemático. Tendo em conta a situação do Fundos Estruturais, é essencial quantificar orçamentos e fontes de financiamento, a fim de se poder garantir a continuidade da estratégia.

Vários são os desafios a que deve ser dada resposta ao nível da programação:(a) atendendo aos problemas de acompanhamento verificados com o plano nacional 2001-2003, são necessários esforços acrescidos para construir e consolidar um sistema de informação eficaz; (b)em relação ao conteúdo das intervenções, é essencial definir com maior precisão as áreas prioritárias, tendo em conta que a exclusão do mercado de trabalho constitui apenas uma das múltiplas dimensões da pobreza e da exclusão social (o fenómeno dos “trabalhadores pobres” em Portugal evidencia que o risco de pobreza se estende para além do acesso ao emprego); (c) no que se refere à metodologia a adoptar, o estabelecimento de redes de parcerias locais que utilizam métodos de “programação social” (incluindo intercâmbio de boas práticas) parece constituir o grande trunfo da “Rede Social”; o desafio operacional da abordagem contratual para ajudar os mais vulneráveis está ligado essencialmente à taxa de cobertura do universo em questão e à rapidez da intervenção.

Em termos de execução, e tendo em conta a reduzida participação dos intervenientes não institucionais na preparação do plano nacional 2003-2005, o desafio reside em construir uma abordagem de parceria com a sociedade civil, os parceiros sociais e os próprios excluídos através do estabelecimento de estruturas específicas que possibilitem uma participação ampla e permanente (por exemplo, um Fórum de ONG). Ao mesmo tempo, os passos dados no sentido de responsabilizar ainda mais os ministérios envolvidos devem prosseguir no âmbito da Comissão Interministerial de Acompanhamento.

FINLÂNDIA

Situação e principais tendências O sistema de segurança social na Finlândia assenta no princípio da universalidade do sistema previdencial e dos cuidados de saúde e num sistema global de rendimento garantido. O objectivo reside em proporcionar a toda a população serviços previdenciais e de saúde financiados essencialmente a partir de receitas fiscais, descentralizados e geridos à escala municipal. A tónica é colocada nas medidas preventivas. Em 2000, a Finlândia gastou 25,2% do PIB com a protecção social (UE 15: 27,3%). Em 2001, havia 11% da população a viver com um rendimento inferior a 60% do rendimento mediano (UE 15: 15%).

A Finlândia espera conseguir em 2003 uma taxa de crescimento global de 1%. As previsões de crescimento para 2004 apontam para 2,5%. O crescimento mais lento desde 2001 começou a surtir impacto na procura de mão-de-obra. A taxa de desemprego deverá subir para 9,3% e a taxa de emprego deverá descer para 67,4% em 2003. Todavia, o crescimento económico antecipado para 2004 deverá inverter esta tendência.

Progressos realizados em 2001-2003: a Finlândia concretizou as políticas e as medidas apresentadas no PAN/incl 2001. O seu novo plano incluiu um quadro de síntese da execução de todas as medidas referenciadas no PAN 2001, mas não há ainda informação disponível quanto aos resultados. Existe todavia um conjunto de indicadores com séries cronológicas de longo prazo repartidas por sexo sempre que possível. Os indicadores revelam que a Finlândia avançou na direcção certa. O desenvolvimento não pode ser atribuído ao PAN/incl, mas o processo sistematizou o debate político e reforçou as redes ao nível nacional.

Abordagem estratégica: A estratégia subjacente ao PAN/incl para a presente década assenta em quatro grandes áreas de intervenção: promover boas condições de saúde e capacidade para uma vida activa; tornar a actividade profissional mais aliciante; prevenir e combater a exclusão social; garantir serviços eficazes e níveis aceitáveis de rendimento garantido. O ponto de partida consiste em preservar a estrutura do sistema de segurança social finlandês e trabalhar no âmbito desta estrutura, conferindo maior relevo à primazia do trabalho. Afigura-se pois necessário reforçar a segurança de rendimento para todos. Os grupos ameaçados pela exclusão social são abrangidos em geral pelos serviços e as prestações destinadas à população em geral, mas é necessário ainda completar o sistema universal com medidas especificamente direccionadas. O plano apresenta um conjunto de objectivos políticos suficientemente explícitos para vários sectores. O processo será acompanhado e avaliado pelas autoridades finlandesas, mas o PAN/incl não é muito concreto quando se trata de especificar quais metas servirão tal propósito.

Principais medidas políticas O plano responde aos objectivos comuns com um conjunto de medidas concretas, a maior parte das quais visam a melhoria do sistema universal, mas ao mesmo tempo estão a ser reforçadas certas acções especialmente direccionadas. As medidas incluem, por exemplo, a criação de condições propícias ao estabelecimento de empresas sociais, um Projecto Nacional de Saúde para garantir o funcionamento do sistema de cuidados de saúde, aumentar a oferta de habitação para arrendamento a preços razoáveis, reduzir o número de insucessos através de financiamento condicionado ao desempenho, reforçar a assistência social preventiva, organizar actividades diurnas para as crianças em idade escolar e apoiar a integração de imigrantes. As implicações orçamentais das medidas foram assinaladas, sempre que possível. Do plano subjaz o reconhecimento de que a cooperação entre os vários agentes registou um significativo reforço.

Desafios futuros A Finlândia conseguiu manter os níveis de desempenho no combate à exclusão social, apesar da quota-parte das despesas sociais no PIB ser inferior à média da UE. Resta ver se a fórmula escolhida é sustentável, tendo em conta a conjuntura de retracção económica.

1. Situação e principais tendências

A Finlândia espera conseguir em 2003 uma taxa de crescimento global de 1%. As previsões de crescimento para 2004 apontam para 2,5%. O crescimento mais lento desde 2001 começou a surtir impacto na procura de mão-de-obra. A taxa de desemprego deverá subir para 9,3% e a taxa de emprego deverá descer para 67,4% em 2003. Todavia, o crescimento económico antecipado para 2004 deverá inverter esta tendência.

Em 2001, havia 11% da população a viver com um rendimento inferior a 60% do rendimento mediano (UE 15: 15%). Em 2000, a Finlândia gastou 25,2% do PIB com a protecção social (UE 15: 27,3%).

O desemprego estrutural continua a constituir um desafio de especial envergadura; o número de pessoas que vivem sós, em elevado risco de pobreza, aumentou de forma significativa na última década; as famílias monoparentais representam 17% do total das famílias, contra 10% há dez anos; as regiões pouco povoadas apresentam problemas específicos, distintos dos que afectam os centros urbanos; as taxas de mortalidade nos diferentes grupos sociais apresentam diferenças significativas; o número de crianças abrangidas por medidas de protecção aumentou.

Os grupos de risco que requerem medidas especiais incluem os desempregados de longa duração, as pessoas em situação de desemprego recorrente e os portadores de deficiência, as crianças que vivem em agregados instáveis, os imigrantes e os doentes mentais, os toxicodependentes, as mulheres vítimas de violência e envolvidas na prostituição, os sobreendividados, os sem-abrigo, os delinquentes e as populações ciganas.

2. Avaliação dos progressos realizados desde o PAN Inclusão 2001

O objectivo do último plano consistia em garantir que o nível de pobreza da Finlândia continuasse a ser um dos mais baixos da UE, paralelamente a bons modelos de acção e a recursos adequados para prevenir a exclusão. Estes objectivos foram confirmados. A taxa de pobreza relativa continua das mais baixas da UE e o financiamento necessário foi disponibilizado para a concretização das medidas, a qual decorreu durante o período de vigência do plano. Uma vez que algumas acções estão ainda em curso, sendo o prazo de execução normalmente de 1 a 1,5 anos, não há ainda informação disponível sobre os resultados.

A Finlândia apresenta um conjunto de indicadores e séries cronológicas com início em 1990. Os indicadores de Laeken estão na sua essência abrangidos. São completados por indicadores nacionais, a fim de melhor reflectir certos aspectos prioritários para a Finlândia. O plano salienta a necessidade de desenvolver indicadores adicionais para dar conta da tendência para a acumulação de riscos nas mesmas famílias ou pessoas.

Os indicadores revelam designadamente que o número de beneficiários de medidas de apoio ao rendimento diminuiu, há menos pessoas sobreendividadas, melhorou a percepção que a população tem do seu estado de saúde, a situação dos desempregados de longa duração e dos sem-abrigo melhorou ligeiramente, a pobreza no emprego é um fenómeno de relevância menor, etc. A pobreza monetária relativa passou de 7,3% para 10,8%, mas o nível de pobreza persistente ajustado pela inflação baixou de 7,3% para 5,7% no período 1995-2001 (dados nacionais). Não obstante o aumento substancial do número de crianças alvo de medidas de protecção e dos importantes desafios que se colocam na consecução de cada um dos objectivos comuns, a Finlândia parece ter enveredado pelo caminho certo. Nada permite

atribuir esta evolução positiva ao desenvolvimento do PAN, no entanto, a secção finlandesa da rede europeia de combate à pobreza (EAPN) considera que o processo dos PAN permitiu reforçar as redes entre os vários agentes e sistematizar o debate político no plano nacional.

Para efeitos de avaliação do PAN 2001, foram instados a pronunciar-se 50 especialistas em questões de inclusão social, tendo sido também organizadas em 2002 audições de ONG e comunidades locais. O novo plano é acompanhado de uma síntese dos pareceres dos peritos, os quais foram devidamente considerados na preparação do PAN. O recurso sistemático a avaliações externas representa um sinal de abertura e é revelador da vontade da Finlândia de obter repercussões políticas no domínio do combate à pobreza.

3. Abordagem estratégica: principais objectivos e metas fundamentais

O plano analisa os desafios numa perspectiva global numa óptica da pobreza fiscal, economia e emprego, saúde, habitação, educação, tendências estruturais e com especial atenção para a situação dos grupos em risco de exclusão. Define um conjunto de objectivos políticos para o apoio ao rendimento, o desenvolvimento de um sistema de serviços, o emprego, a habitação e a educação, assim como objectivos complementares para medidas especiais. O cumprimento dos objectivos será acompanhado, mas o PAN/incl não é muito concreto quando se trata de especificar quais metas servirão tal propósito. A maior parte dos objectivos são suficientemente claros para permitir um acompanhamento dos indicadores, no sentido de apurar se as tendências são positivas ou negativas.

O plano inclui uma meta na área da habitação (aumentar a oferta anual de habitações para aluguer a preços razoáveis para cerca de 10 000 novos fogos no período 2004-2007). As metas de emprego do Governo também são referidas (empregos para 100 000 pessoas até ao final do período eleitoral; taxa de emprego de 75% em 2010; aumento em 2-3 anos da idade efectiva de passagem à reforma até 2010). É sabido que esta última meta será objecto de monitorização, ainda que seja discutível em que medida o seu cumprimento teria efeitos directos na erradicação da pobreza.

Não obstante a escassa quantificação dos objectivos, o novo plano é mais convincente do que o anterior, designadamente em termos de análise da situação, fixação de objectivos políticos, consideração das necessidades especiais dos grupos de risco, apresentação de boas práticas e um conjunto mais exaustivo de indicadores, além da forma como trata questões específicas como as crianças, a dimensão regional e os imigrantes. É interessante verificar que as estratégias de outros agentes para além do Estado são agora apresentadas no plano.

4. Principais medidas políticas

Facilitar a participação no emprego O plano visa reduzir o desemprego de longa duração, aumentar as taxas de participação de vários grupos etários, prolongar de 2-3 anos até 2010 o período de actividade profissional e conferir novos incentivos ao trabalho no quadro da segurança social. Principais instrumentos: reforma das políticas de emprego; desenvolvimento do apoio ao mercado de trabalho; fomento da criação de empresas sociais; reabilitação dos indivíduos para o trabalho; avaliação das potencialidades de recuperação para a actividade ou passagem à reforma para os desempregados de longa duração; promoção do emprego para pessoas com deficiência.

Facilitar o acesso de todos aos recursos, aos direitos, aos bens e aos serviços Entre os objectivos dos serviços de saúde e assistência social contam-se a redução das diferenças no estado de saúde entre grupos populacionais, conferir maior disponibilidade e qualidade aos

serviços, reduzir o impacto na saúde pública do consumo de álcool, reforçar as medidas para apoiar os idosos para que possam viver em casa própria, e facilitar a participação das pessoas com deficiência na sociedade. Estas medidas estão consubstanciadas nos seguintes documentos: Programa “Saúde para todos – Saúde 2015” que opera na esfera local; Projecto Nacional de Saúde para garantir o funcionamento do sistema de cuidados (o projecto trata, entre outras questões, o problema dos custos que por vezes induzem os doentes crónicos com baixos rendimentos a não procurar assistência médica); Projecto Nacional de Assistência Social.

No domínio da habitação, o objectivo consiste em reduzir o número de sem-abrigo, equilibrar a oferta e a procura de habitações a preços razoáveis em determinados centros urbanos e preservar o equilíbrio social das zonas residenciais diversificando ao mesmo tempo a sua estrutura de residentes. As acções neste domínio visam: o aumento da oferta anual de habitações para aluguer a preços razoáveis para cerca de 10 000 novos fogos no período 2004-2007; o desenvolvimento da habitação subvencionada; várias medidas para preservar a diversidade das estruturas populacionais.

No domínio da educação, pretende-se assegurar a transição da escola para o ensino profissional de uma forma mais eficiente, reforçar os serviços de orientação para os alunos a fim de prevenir a exclusão social e reduzir os níveis de abandono dos sistemas de ensino e formação. Entre os principais métodos, contam-se os seguintes: melhorar o bem-estar dos alunos; desenvolver a formação de professores; promover a aprendizagem no local de trabalho (FSE); desenvolver os serviços de orientação para os estudantes; elaborar programas de formação profissional alternativa ao ensino; reduzir os níveis de abandono através de financiamento baseado no desempenho; aumentar os níveis de habilitações dos adultos.

Prevenir os riscos de exclusão As medidas de redistribuição do rendimento na Finlândia mostram-se muito eficazes para reduzir a pobreza relativa, prevenindo situações de crise que levam à exclusão social (o rácio das desigualdades de 3,3 em 2000 era o segundo mais baixo da UE, a seguir à Dinamarca). O plano prevê reduzir a necessidade de apoio ao rendimento, garantir prestações mínimas suficientes e garantir padrões de vida razoáveis e adequada cobertura de seguro, reduzir a pobreza nas famílias com filhos e prevenir a transmissão intergeracional da exclusão social, assegurar cuidados de saúde a custos razoáveis e aumentar a transparência do sistema de fixação desses custos. São as seguintes as medidas previstas: aumentar o nível das pensões; tornar obrigatório o crédito social; coordenar o apoio ao rendimento e o rendimento do trabalho; reforçar a assistência social preventiva; melhorar a situação económica das famílias com filhos; desenvolver o sistema de seguro de doença; criar um sistema especial de apoio para os imigrantes.

Actuar em favor dos mais vulneráveis A Finlândia dá conta de várias medidas integradas destinadas aos grupos de risco: intervenção precoce para dar resposta aos problemas das crianças e dos jovens; organização de actividades diurnas para as crianças em idade escolar; projecto de participação juvenil; apoio à integração de imigrantes; execução do programa nacional de combate ao alcoolismo; medidas para resolver os problemas da toxicod dependência; programas para reduzir o número de pessoas sem abrigo; projecto para combater a violência contra as mulheres, a prostituição e o tráfico de seres humanos no âmbito do Programa da Igualdade; programa voluntário de escalonamento de dívidas; prevenção da criminalidade; resolução dos problemas decorrentes da criminalidade; Projecto “Viver juntos sem criminalidade”; projectos da Igreja Evangélica Luterana na área da prevenção da exclusão; determinação da incidência das medidas das ONG.

Mobilizar o conjunto dos intervenientes Os principais agentes participaram activamente na preparação do plano e contribuirão para a sua execução. Do plano subjaz o reconhecimento de que a cooperação entre os vários agentes ao nível central e local registou um significativo reforço. O FSE disponibilizou fundos para os projectos de parcerias locais que prosseguem activamente.

5. Perspectiva de género

Regista-se uma repartição satisfatória dos indicadores em função do sexo. A dimensão do género poderia ter sido analisada com maior detalhe relativamente às famílias monoparentais e aos pensionistas, na sua maioria mulheres. O problema dos sem-abrigo, o desemprego de longa duração, o abandono escolar e o alcoolismo são fenómenos que atingem com maior intensidade os homens e poderiam ter sido analisados com mais minúcia nesta perspectiva.

6. Questões actuais e desafios futuros

Entre as questões de maior actualidade contam-se as diferentes formas de exclusão social nas zonas rurais e urbanas, o elevado risco de exclusão ligado à imigração, se bem que a taxa de migração líquida da Finlândia (1,2) tenha sido a segunda mais baixa da UE em 2001 (UE 15: 3,1). Nas próximas décadas, o envelhecimento da população irá pressionar o aumento das despesas, em especial com pensões, com uma simultânea redução da base fiscal.

SUÉCIA

Situação e principais tendências: O sistema de segurança social na Suécia assenta no princípio da universalidade do sistema previdencial e dos cuidados de saúde e num sistema global de rendimento garantido. É um sistema fortemente individualizado. O objectivo global reside em abranger a totalidade da população num sistema previdencial e evitar os regimes especiais. A Suécia gastou 32,2% do respectivo PIB (2000) com a protecção social, a proporção mais elevada em toda a UE. O crescimento do PIB em 2002 foi de 1,9%. A taxa de pobreza é a mais baixa da UE, 10% em 2001 e a distribuição dos rendimentos é relativamente uniforme. Estes elementos, associados a uma elevada taxa de emprego, 73,6% (UE 64,3%) em 2002 e a níveis baixos de desemprego, 4,9%, proporcionam uma boa base para manter e reforçar os esforços de inclusão social.

Progressos realizados em 2001-2003: A política previdencial existente prosseguiu e foram lançados planos de acção em diversas áreas, assim como medidas para combater a discriminação e propostas novas iniciativas e recursos financeiros adicionais para as áreas em questão. Fizeram-se progressos para reduzir a quota-parte da população que beneficia de assistência social. Tudo indica que os principais objectivos, a saber uma taxa de emprego de 80% em 2004 e redução de metade do número de dependentes de assistência social até 2004, serão difíceis de concretizar não obstante a evolução geral ter respondido às expectativas.

Abordagem estratégica: A elevada participação no mercado de trabalho constitui o principal alicerce do Estado Providência. A gratuidade do ensino em todos os graus e a política activa na esfera do mercado de trabalho traduzem importantes esforços para capacitar os indivíduos para o mercado de trabalho. O Governo comprometeu-se a reduzir substancialmente o número de pessoas em risco de vulnerabilidade económica até 2010 e a conseguir uma diminuição em 50% do número de dias de baixa por doença até 2008. As anteriores metas, designadamente de 80% para a taxa de emprego e redução de metade do número de pessoas que dependem da assistência social até 2004, permanecem válidas. Todas estão relacionadas com objectivos essenciais. A dimensão da igualdade entre homens e mulheres está bem presente na estrutura do sistema previdencial.

Principais medidas políticas O princípio da “primazia do trabalho” traduz-se num vasto conjunto de medidas destinadas a proporcionar às pessoas recursos adequados para encontrarem emprego e proverem ao próprio sustento. A activação intensificou-se, ao mesmo tempo que foi alterado o regime do seguro de desemprego, a fim de reforçar os incentivos à actividade profissional e à mobilidade. A reforma das pensões reforçou a ligação da actividade laboral com os produtos da segurança social. O regime geral de seguro social facilita a preservação do rendimento em caso de doença, desemprego, maternidade ou paternidade e assistência temporária a filhos. A assistência social representa o último recurso de apoio ao rendimento quando os outros falham. A segurança social assenta numa perspectiva individualizada que facilita os progressos na consecução da igualdade entre homens e mulheres.

Desafios futuros: Um importante desafio para o futuro reside em garantir a sustentabilidade da política social e reforçar as medidas de inclusão social, a fim de dinamizar o desenvolvimento económico e social. Não obstante a melhoria da situação laboral dos imigrantes, é ainda necessário reduzir as disparidades entre os cidadãos de origem sueca e os imigrantes em todos os indicadores de pobreza e exclusão social. É necessário garantir serviços sociais de elevada qualidade para toda a população, mas com prioridade para os grupos mais vulneráveis e reforçar a cooperação entre diferentes níveis (local, regional, nacional), para conter e inverter o aumento das baixas por doença e reintegrar as pessoas com doenças prolongadas no mercado de trabalho, bem como intensificar os contactos com todos os agentes.

1. Situação e principais tendências

A Suécia gastou **32,2% do respectivo PIB (2000) com a protecção social** (ESSPROS), a proporção mais elevada em toda a UE (UE-27,3%). O índice de despesa per capita com a protecção social (dados de 2000 em PCP) era de 120 (UE 100). O **crescimento económico** decresceu consideravelmente nos últimos anos, atingindo 1,1% do PIB em 2001, embora tenha recuperado ligeiramente em 2002 (1,9%). As previsões para 2003 e 2004 apontam para 1,4% e 2,7% respectivamente. A **taxa de desemprego** caiu de 6,7% em 1999 para 4,9% (homens 5,3% e mulheres 4,5%) em 2002. A **taxa de emprego** foi de 73,6% em 2002, consideravelmente acima da média da UE (64,3%), sendo de destacar o emprego feminino (72,2%, contra 55,6% de média na UE). Uma característica própria da Suécia reside na elevada **taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos**: 68,0% em 2002 (UE 40,6%). O **desemprego de longa duração** em 2002 estava razoavelmente circunscrito e em ligeiro declínio, 1,0% (UE 3,0%). A **taxa de desemprego juvenil** (15-24 anos) era de 6,4%, inferior à média da UE (7,2%) em 2002.

A pobreza na Suécia não é muito significativa, em 2001 a taxa de risco de pobreza (< 60% rendimento mediano) era de 10% (dados do Eurostat). A desigualdade na distribuição do rendimento, medida pelo rácio dos quintis de rendimento, com um valor de 3,1, era das mais baixas da UE. O coeficiente de Gini era de 0,24 em 2001 (dados do Eurostat). De acordo com dados nacionais, a taxa de pobreza persistente apresenta valores singulares: 0,1% em 5 anos. Todavia, parece desenhar-se uma tendência de longo prazo de aumento das desigualdades de rendimento.

Um factor digno de nota neste contexto é o recente aumento (46% desde 1977) das **baixas por doença**. Os aumentos mais significativos verificaram-se nas baixas prolongadas, por um ano ou mais (3% da força-de-trabalho). Esta evolução, não só não compensa o aumento da taxa de emprego, como também constitui um grave problema em termos macroeconómicos e individuais.

Sendo um quinto da população ou imigrada ou com pelo menos um parente que migrou, a integração dos **imigrantes**, em especial dos novos imigrantes, não registou progressos. Embora a sua situação profissional tenha melhorado, continuam a conhecer situações de desvantagem no mercado de trabalho, pobreza e segregação na habitação. Para além dos imigrantes, há outras categorias da população fortemente atingidas pela recessão dos anos de 1990, designadamente as **famílias monoparentais com filhos** cujo rendimento mediano baixou e os **jovens** cuja situação em termos de pobreza e de emprego não melhorou.

2. Avaliação dos progressos realizados desde o PAN Inclusão 2001

A Suécia separa o processo do PAN/incl do contexto da política de assistência social, uma vez que as políticas nacionais integram um processo distinto do que preside ao plano de acção. Assim, a Suécia considera que o seu PAN/incl não determinou nem a direcção nem o âmbito da política de protecção social. Isto significa que o PAN/incl dá conta de medidas de política nacional, sem constituir um instrumento orientador dessas políticas.

Não obstante os esforços do Governo para melhorar o diálogo entre as diferentes instâncias governamentais, o primeiro PAN/incl colocava a tónica na política governamental numa perspectiva central. Como acontece com o segundo PAN/incl, os contactos foram ulteriormente intensificados.

Os PAN/incl de 2001 e 2003 constituem um prolongamento da actual política previdencial do Estado e a abordagem estratégica de base consiste numa aposta de longo prazo no combate à pobreza e à exclusão social. A evolução da situação revela uma ligação clara entre o desenvolvimento económico e a política social. A Suécia preparou um plano de acção em matéria de inclusão social em várias áreas de intervenção, designadamente os idosos, os cuidados de saúde, a deficiência, o alcoolismo e a toxicodependência, assim como medidas para combater a discriminação. Estes planos de acção propõem novas iniciativas e recursos financeiros adicionais para as áreas em questão. O PAN/incl 2003 é mais ambicioso do que o anterior no sentido em que aponta princípios orientadores da política de inclusão social e define metas e objectivos.

Um desenvolvimento económico favorável e o aumento do emprego contribuíram para uma constante diminuição dos custos da assistência social. A proporção da população que beneficia da assistência social baixou significativamente (8,1% em 1997, 4,9% em 2002). Porém, não houve qualquer redução na proporção de agregados familiares que dependem de forma prolongada (mínimo 10-12 meses) desta assistência.

Tudo indica que os principais objectivos, a saber uma **taxa de emprego de 80% em 2004** e **redução de metade do número de dependentes de assistência social entre 1999 e 2004**, serão difíceis de concretizar não obstante a evolução geral ter respondido às expectativas. As duas metas permanecem válidas, embora o prazo previsto para alcançar os 80% tenha sido ultrapassado. Registaram-se progressos significativos para reduzir de metade a dependência da assistência social, com um decréscimo de 25% em 2002.

3. Abordagem estratégica: principais objectivos e metas fundamentais

O sistema de segurança social na Suécia assenta no princípio da universalidade do sistema previdencial e de cuidados de saúde e num sistema global de rendimento garantido. É um sistema fortemente individualizado. O objectivo global reside em abranger a totalidade da população num sistema previdencial e evitar os regimes especiais. Para a Suécia, esta política revelou-se altamente eficaz para reduzir a pobreza e a exclusão social. Particular atenção no âmbito das medidas para combater a discriminação é dada no sentido de melhorar o acesso das pessoas mais vulneráveis.

Um novo objectivo global para **reduzir substancialmente o número de pessoas em risco de vulnerabilidade económica até 2010** será realizado através da consecução das seguintes metas, repartidas sempre que possível em função do sexo e da etnia: 1) reduzir o número de pessoas com menos de 60% do rendimento mediano; 2) reduzir a proporção de famílias com filhos com um rendimento abaixo da norma da assistência social; 3) reduzir o número de alunos que abandonam o sistema de ensino sem adquirirem um certificado final; 4) aumentar a proporção de pessoas em condições de acederem ao ensino superior; 5) reduzir a proporção de jovens que experimentam droga, álcool e tabaco; 6) intensificar o tratamento das dependências de droga e de álcool; 7) reduzir o número de sem-abrigo.

Reduzir de metade o número de dias de baixa por doença até 2008, constitui também uma nova meta. Na medida em que está directamente ligada ao mercado de trabalho, pressupõe a intervenção dos empregadores, dos serviços de saúde e ajustamentos nos seguros de doença.

As metas de 80% para a taxa de emprego e redução de metade do número de pessoas que dependem da assistência social entre 1999 e 2004, permanecem válidas.

4. Principais abordagens políticas: vantagens e fragilidades

A principal estratégia para reduzir a pobreza e a exclusão social está claramente patente no PAN/incl 2003, mas o plano é menos incisivo quando se trata de descrever as medidas políticas para realizar este objectivo. A força do PAN/incl está no facto de que os seus principais objectivos estão ligadas a metas essenciais, tornando possível avaliar em que medida determinados objectivos são ou não realizados. A insuficiência do PAN/incl reside no facto de que nem sempre dá conta de mecanismos que permitem correlacionar medidas específicas com uma dada meta, nem fixa directrizes para dar prioridade a determinadas medidas. Em consequência, nem sempre é clara a forma como determinadas medidas irão promover a consecução de objectivos específicos, nem mesmo se a permitirão.

Promover a participação no emprego

A Suécia optou pelo princípio da activação e do reforço das competências. O **princípio da “primazia do trabalho”** traduz-se num vasto conjunto de medidas destinadas a proporcionar às pessoas recursos adequados para encontrarem emprego e proverem ao próprio sustento. O regime de seguro de desemprego foi alterado com a finalidade de aumentar os incentivos ao trabalho e à mobilidade. A **política da família** constitui um elemento central da participação de homens e mulheres na vida activa e reforça o núcleo familiar a fim de conciliar vida profissional e familiar.

Promover o acesso de todos aos recursos, aos direitos, aos bens e aos serviços

A Suécia desenvolveu um **sistema geral de segurança de rendimento**. O regime geral de seguro social facilita a preservação do rendimento em caso de doença, desemprego, maternidade ou paternidade e assistência temporária a filhos. A **reforma das pensões** em curso assenta num sistema de remunerações ao longo da vida com uma pensão mínima garantida para as pessoas com poucos ou nenhuns rendimentos. A assistência social representa o último recurso de apoio ao rendimento quando os outros falham. O **ensino** é gratuito em todos os graus. A **política de habitação** foi objecto de uma reforma e as autoridades locais foram instadas a garantir a todos os cidadãos condições de habitação dignas. O combate a **privação de habitação** foi dotado de verbas suplementares. A totalidade da população está coberta pelo **sistema nacional de saúde**, gratuito para as crianças e com limites superiores para os adultos.

Prevenir os riscos de exclusão dos mais vulneráveis

Os planos e as medidas em curso abrangem os grupos mais vulneráveis, como as crianças em risco, os alcoólicos e os toxicodependentes, os sem-abrigo e as pessoas que vivem em alojamentos superlotados, os delinquentes e as prostitutas, bem como os desempregados de longa duração, os deficientes, os idosos e os imigrantes. O plano de acção nacional contra o racismo, a xenofobia, a homofobia e a discriminação deverá reforçar as possibilidades de implementação de medidas legais gerais contra a discriminação.

5. Perspectiva de género

A dimensão da igualdade entre homens e mulheres está bem presente na estrutura do sistema previdencial. O regime universal que consagra direitos individuais reforça a igualdade entre homens e mulheres. As principais metas estão repartidas em função do sexo sempre que possível, assim como os indicadores. A política da família é um importante instrumento para

concretizar a igualdade entre homens e mulheres. Os problemas de saúde das mulheres e o elevado número de baixas por doenças constitui motivo de preocupação.

6. Questões actuais e desafios futuros

Dadas as interacções entre a política económica e a política social, coloca-se um importante desafio que reside em dar continuidade a uma correcta articulação entre as políticas económicas, sociais e de emprego e reforçar as medidas de inclusão social para promover um desenvolvimento equilibrado em termos económicos e sociais.

Questões actuais que suscitam importantes desafios: reduzir o diferencial entre cidadãos de origem sueca e imigrantes em todos os indicadores de pobreza e exclusão social; garantir serviços sociais de elevada qualidade para toda a população, em especial para os grupos mais vulneráveis e reforçar a cooperação a todos os níveis (local, regional e nacional); conter e inverter a evolução do número de baixas por doença e reintegrar as pessoas com doenças prolongadas no mercado de trabalho; intensificar os contactos com outros intervenientes, em especial na esfera política e nas ONG ao nível regional e local.

REINO UNIDO

Situação e principais tendências: Desde o último PAN a continuidade do bom desempenho macroeconómico gerou elevados níveis de emprego e conteve o desemprego. A tónica das estratégias de combate à pobreza e fomento da inclusão social incide com redobrado vigor nos grupos mais desfavorecidos, mais expostos ao risco de pobreza: famílias monoparentais; desempregados de longa duração; idosos; pessoas com poucas ou nenhuma qualificações; comunidades de minorias étnicas; pessoas doentes ou com deficiência; e residentes em bairros desfavorecidos. Em 2001, 17% da população estava em risco de pobreza, sendo de 15% a média da UE. Sem transferências sociais, esta taxa teria sido da ordem dos 40%.

Progressos realizados em 2001-2003: O Reino Unido prosseguiu a sua estratégia global de combate à pobreza e à exclusão social. Assim, o período 2001-2003 ficou marcado pela introdução de novas medidas e pelo reforço das existentes no âmbito do combate à pobreza. Importantes recursos adicionais foram canalizados para os grupos vulneráveis, em especial as famílias com filhos.

Todavia, o efeito de muitas das iniciativas ainda não é visível, continuando os baixos rendimentos a afectar importantes proporções da população e persistindo elevadas disparidades, ainda que a situação deva ser considerada num contexto de crescente prosperidade global. Os indicadores nacionais de terceiro nível relativos a crianças, adultos em idade activa, idosos e comunidades e que incluem indicadores directos de pobreza, indicadores de risco de exclusão social e indicadores de apoio aos mais vulneráveis registam progressos na maior parte das áreas.

A preparação do PAN 2003 envolveu um conjunto mais vasto de agentes do que o plano anterior, tendo a participação das administrações descentralizadas e de pessoas com experiência directa de pobreza contribuído para a sua qualidade.

Abordagem estratégica: O PAN 2003 evidencia o lugar de destaque que o combate à pobreza ocupa no programa social e económico do Governo do Reino Unido. Prossegue a abordagem centrada na ideia de dar trabalho a quem pode trabalhar e apoiar os que não podem, subjacente à reforma do sistema de protecção social e a estratégia de participação no emprego assenta em três conceitos: tornar o trabalho possível, tornar o trabalho compensador e tornar o trabalho especializado. O principal objectivo no mercado de trabalho consiste em atingir níveis elevados e estáveis de emprego, a fim de que todos possam usufruir de melhores condições de vida e de mais oportunidades de emprego.

Principais medidas políticas: A elevada qualidade dos serviços públicos é determinante na abordagem da pobreza e da exclusão social. Os programas orçamentais para 2003/2004 e 2005/2006 prevêem importantes aumentos das despesas públicas nos serviços, com especial incidência na educação, na saúde e nos transportes.

A erradicação da pobreza infantil até 2020 é um elemento essencial da estratégia do Reino Unido para combater a pobreza e a exclusão social.

A introdução e o reforço de um conjunto de sistemas de créditos fiscais são outros factores dignos de nota, havendo a salientar o novo Crédito de Pensão que deverá contribuir para resolver o problema da pobreza nos pensionistas.

Desafios futuros: Pese embora os níveis quase sem precedentes de emprego e desemprego baixo, as disparidades de rendimento permanecem elevadas e o número de agregados familiares sem emprego continua a constituir um problema, em especial nas zonas mais desfavorecidas, sendo particularmente elevada a proporção de pessoas em situação de incapacidade prolongada ou dependentes de outras prestações.

Foram feitos progressos para reduzir a pobreza infantil, se bem que o efeito real no contexto da meta quantificada para 2004/2005 ainda esteja por avaliar.

1. Situação e principais tendências

A economia do Reino Unido continuou a registar um bom desempenho, com uma taxa de crescimento de 1,9% em 2002, acima da média da UE (1%), esperando-se que esta tendência prossiga em 2004 e 2005. O bom desempenho macroeconómico levou a níveis elevados e sustentados de emprego, com uma taxa de 71,7% (2002) e baixos níveis de desemprego, enquanto que os dados não oficiais da inclusão (de pessoas sem trabalho que querem trabalhar, ou das pessoas que beneficiam dos regimes de emprego assistido ou que trabalham a tempo parcial porque não conseguem arranjar emprego a tempo inteiro) apontam para 4 milhões (Maio de 2003). Não obstante, os números relativamente elevados de agregados familiares sem emprego continuam a causar preocupação, para além de ser muito elevado o número de pessoas sem trabalho que recebem prestações por incapacidade, o equivalente a 7,6% da população activa.

As despesas com a protecção social em 2000 correspondiam a 26,8% do PIB, ligeiramente abaixo da média da UE (27,3%). Todavia, em termos reais, as despesas com a protecção social per capita em 2000 eram 4,7% superiores à média da UE, um aumento significativo relativamente a anos anteriores. No entanto, as desigualdades na distribuição do rendimento persistiam e mantinham-se acima da média da UE em 2001 (4,9 contra 4,4 nos rácios dos quintis de rendimento). Em 2001, a taxa de risco de pobreza (após transferências sociais) baixou para 17% (em 1995 era de 20% e em 2000 de 19%), mas mantém-se acima da média da UE, de 15% (sem transferências sociais o Reino Unido apresentaria 40% contra a média da UE de 39%). A taxa de risco de pobreza persistente para o mesmo ano manteve-se nos 10% contra 9% de média na UE. Os indicadores nacionais mostram também uma melhoria da situação no que se refere aos riscos de pobreza e de baixos rendimentos relativos. Por seu lado, o coeficiente de Gini regista um ligeiro aumento. As relações entre os diferenciais de rendimento e o risco de pobreza neste contexto deveriam ser ulteriormente avaliadas.

2. Avaliação dos progressos realizados desde o PAN Inclusão 2001

O PAN/incl 2003 revela que as críticas dirigidas ao plano anterior foram ouvidas, sendo agora feita referência aos aspectos essenciais da exclusão social e examinado um vasto conjunto de áreas políticas. A abordagem é também agora mais aberta quanto à participação de um vasto conjunto de intervenientes na preparação e no acompanhamento do plano e o reconhecimento de que as pessoas com uma vivência directa da pobreza podem contribuir uma estratégia de combate à pobreza bem sucedida está a começar a transformar a abordagem do Reino Unido.

Para além dos indicadores comuns, o Reino Unido avalia os progressos com base num conjunto de indicadores de terceiro nível. Ainda que os progressos relativamente aos indicadores comuns sejam decepcionantes (embora mais difíceis de avaliar, já que os dados a partir de 2000 ainda não estão disponíveis), em relação aos indicadores nacionais, mais actualizados, os resultados foram bastante positivos, estando-se na maioria dos casos a caminhar na direcção certa. Poder-se-á argumentar que esta tendência resulta do bom desempenho global da economia do Reino Unido, porém, o sucesso pode também em parte ser atribuído aos impactos das políticas fiscais e de prestações para combater a pobreza. Convém também ter presente que em relação a algumas medidas recentes poderá ser demasiado cedo para que os progressos se possam reflectir nos dados estatísticos.

Ainda que se possa dizer que houve progressos na redução da pobreza em termos absolutos, a redução da pobreza relativa foi mais lenta. Mesmo se o mercado de trabalho continua com o dinamismo previsto, poderão ser necessárias outras políticas de redistribuição para reduzir as desigualdades.

O combate à pobreza infantil foi identificado enquanto desafio essencial pelo PAN 2001. A erradicação da pobreza infantil até 2020 é um elemento essencial da estratégia do Reino Unido para combater a pobreza e a exclusão social. Os progressos práticos na via do cumprimento das metas quantificadas para 2004/2005 ainda têm de ser avaliados e estão em curso trabalhos para redefinir a forma de medir a pobreza infantil a longo prazo, incluindo a consulta dos intervenientes.

O papel do FSE no apoio às metas da inclusão social é bem documentado no PAN, sob a forma de anexo informativo e ilustrativo ao relatório principal. A realização das actividades apoiadas pelo FSE constituirá um importante contributo para o combate à pobreza e à exclusão social no Reino Unido. Os programas dos Fundos Estruturais para o Reino Unido também concentram recursos nas zonas mais desfavorecidas, através das áreas de "Zonas de desenvolvimento económico comunitário", se bem que a experiência até à data tenha mostrado um aproveitamento reduzido destes recursos.

3. Abordagem estratégica: principais objectivos e metas fundamentais do PAN Inclusão 2003

O combate à pobreza constitui um elemento central do programa económico e social do Governo do Reino Unido. O Reino Unido preconiza uma abordagem centrada na ideia de dar trabalho a quem pode trabalhar e apoiar os que não podem, subjacente à reforma do sistema de protecção social e a estratégia de participação no emprego assenta em três conceitos: tornar o trabalho possível, tornar o trabalho compensador e tornar o trabalho especializado. O principal objectivo no mercado de trabalho consiste em atingir níveis elevados e estáveis de emprego, a fim de que todos possam usufruir de melhores condições de vida e de mais oportunidades de emprego.

A estratégia para fazer face aos problemas da pobreza e da exclusão social combina vários tipos de intervenções: acção nacional em colaboração com as administrações descentralizadas e as entidades regionais e locais e acções de proximidade com os governos locais e os sectores ligados ao voluntariado e às comunidades; gestão económica para multiplicar as oportunidades de emprego; esforços para facilitar o acesso ao trabalho, a permanência em actividade e a progressão na carreira profissional; políticas de curto prazo para tornar o trabalho compensador e melhorar os padrões de vida das pessoas incapazes de arranjar emprego; investimento de longo prazo em serviços públicos, em especial nas esferas educativas e da saúde, para multiplicar as oportunidades.

O principal objectivo e a meta associada ao PAN 2003 é a erradicação da pobreza infantil até 2020, com uma meta intermédia de redução de metade até 2010 e de um quarto até 2004/2005. Acresce que foram fixadas 100 metas em torno dos quatro objectivos de Nice. Embora haja que ter presente que estas metas correspondem às que já tinham sido anunciadas e que são relevantes para a exclusão social, enquanto parte dos acordos entre o Governo e os serviços públicos locais ou de objectivos definidos pelas administrações descentralizadas.

4. Principais abordagens políticas: vantagens e fragilidades

O Reino Unido apresenta proporções comparativamente elevadas de baixos rendimentos. O rendimento do trabalho das famílias com filhos melhorou com a introdução do ordenado mínimo e com os aumentos das contribuições patronais para a segurança social, das prestações por filhos a cargo e dos créditos fiscais. Os rendimentos dos pensionistas beneficiaram com o aumento das pensões mínimas e da assistência social. Os rendimentos não profissionais das famílias com filhos também melhoraram em resultado das medidas de

apoio ao rendimento e dos créditos fiscais. Para as pessoas que vivem sós e para os casais sem filhos, os rendimentos não profissionais não beneficiaram de verdadeiras melhorias nas prestações, sendo que esses rendimentos continuaram a diminuir em relação aos rendimentos profissionais. Pese embora as melhorias introduzidas no regime do rendimento mínimo garantido (RMG), a pensão mínima é consideravelmente inferior ao RMG e os pensionistas que beneficiam de assistência social não recuperaram o rácio de rendimentos que tinham em 1979.

O Reino Unido sublinha a sustentabilidade financeira da sua abordagem estratégica que consiste em garantir apoio do Estado e a direccionar o apoio adicional para os pensionistas mais pobres através de medidas monetárias. É garantido um rendimento mínimo, ao mesmo tempo que é encorajada a constituição de poupanças, designadamente através de regimes de pensões profissionais e privados. Em resultado desta abordagem, o Reino Unido gasta só 5,1% do PIB com pensões, menos de metade de média da UE.

O não aproveitamento das prestações disponíveis continua a constituir um motivo de preocupação. Um exemplo de como esta questão está a ser tratada pode ser encontrado no recentemente introduzido “crédito de pensão” que proporcionará um complemento anual de 2 mil milhões de libras para os agregados familiares de pensionistas e que, neste contexto, inclui medidas para garantir o seu elevado aproveitamento, fixando-se a meta de 3 milhões de agregados de pensionistas a beneficiar do crédito de pensão até 2006.

Estão a ser feitos progressos para reduzir e erradicar a pobreza infantil, se bem que o efeito real no contexto da meta quantificada para 2004/2005 ainda esteja por avaliar. Há ainda muito trabalho a realizar neste domínio, designadamente no que se refere à necessidade de resolver o problema dos baixos salários das mulheres (as disparidades salariais entre homens e mulheres no Reino Unido são as mais acentuadas de toda a UE) e a medidas para melhorar a disponibilidade e a acessibilidade das estruturas de acolhimento de crianças. Os principais recursos adicionais que foram canalizados para a estratégia de apoio à infância até à data assumiram a forma de financiamento da criação de classes pré-primárias nas escolas do ensino básico. Esta solução, limitada que está em termos de cobertura, não parece ser a forma mais eficaz para permitir que as famílias monoparentais (pobres) acedam ao emprego. A componente para assistência aos filhos do novo crédito fiscal (Working Tax Credit) só cobre até 70% dos custos até um certo limite. As estruturas de acolhimento de crianças no Reino Unido são ainda relativamente caras e há problemas de disponibilidade e qualidade. O Governo fixou metas ambiciosas para reforçar essas estruturas em termos quantitativos e qualitativos, mas não tem sido fácil avançar neste domínio devido ao baixo perfil do sector e às condições em que opera. A falta de estruturas acessíveis em termos de preço e de quantidade é uma das razões que explicam a proporção relativamente baixa de famílias monoparentais com emprego e a percentagem relativamente elevada de crianças que vivem em agregados familiares desempregados. Está em curso uma (segunda) revisão das disposições nesta matéria, o que sugere que o Governo está ciente de que as políticas até à data não têm sido as melhores. O PAN, todavia, não se refere à problemática da provisão de cuidados a dependentes, incluindo familiares idosos/doentes. A responsabilidade pelos cuidados recai nas mulheres, com as implicações óbvias nas taxas de emprego destas últimas. Uma importante evolução neste domínio foi a criação do Ministério da Infância, Juventude e Família.

O Reino Unido apresenta significativas disparidades regionais e locais em termos de pobreza e exclusão social. Foram feitas algumas tentativas para simplificar as muitas iniciativas de base local, a fim de garantir padrões mínimos de provisão de serviços para as pessoas que vivem em zonas desfavorecidas, através de uma ligação directa dos serviços às necessidades das populações e da adopção de metas locais.

Cerca de um terço das despesas do Estado concentram-se nos serviços. A elevada qualidade dos serviços públicos é determinante na abordagem da pobreza e da exclusão social. Os programas de despesas para 2003/2004 e 2005/2006 prevêem um aumento global de 3,3% ao ano em termos reais. As despesas públicas em percentagem do PIB aumentarão de 39,9% em 2002/2003 para 41,9% em 2005/2006. Para além dos progressos a realizar no desenvolvimento de uma estratégia pluridimensional, a sua concretização prática tem de ser reforçada.

5. Perspectiva de género

O PAN aborda a problemática do género de forma correcta, em especial quando reconhece o risco de pobreza acrescido das mulheres e aponta medidas políticas para reduzir as disparidades de rendimento entre homens e mulheres, que continuam a ser preocupantes; melhorar a conciliação da vida profissional e familiar; e reforçar a provisão de estruturas de acolhimento de crianças. Todavia, à semelhança do que aconteceu no plano de 2001, o plano de 2003 é omissivo em medidas de integração da dimensão de género e medidas específicas na área da igualdade, emergindo estas questões só nos casos em que se encaixam nos objectivos de redução da pobreza e do desemprego.

6. Questões actuais e desafios futuros

As taxas de emprego fixadas em Lisboa para 2010 já foram cumpridas e prevalecem níveis de desemprego significativamente abaixo da média da UE. Porém, certas categorias continuam a encontrar dificuldades para arranjar emprego. O direccionamento de recursos e iniciativas será decisivo para melhorar as perspectivas de vida destes grupos. O Reino Unido apresenta proporções comparativamente elevadas de baixos rendimentos. O endividamento e a exclusão financeira são reconhecidos enquanto problemas e o PAN iniciou um processo no sentido de encontrar soluções.

O aumento do emprego beneficiou todos os grupos e as mudanças nos sistemas fiscais e de prestações melhoraram a situação das crianças, em particular nas famílias com baixos rendimentos.

Ainda que tenha havido reduções das taxas de desemprego e aumentos na participação na actividade económica dos grupos mais vulneráveis, o desemprego continua a concentrar-se em determinadas áreas. As pessoas que não possuem os requisitos para beneficiarem de prestações são consideradas em maior risco. Subsistem preocupações quanto ao número de agregados familiares no desemprego e a alguns elementos da qualidade no emprego. Algumas organizações de base sugerem que as pessoas estão a ser forçadas a optar por trabalhos insustentáveis, com um sistema de prestações que não é suficientemente flexível e um enquadramento laboral que não garante dignidade e justiça.

O PAN faz algumas referências ao trabalho das administrações descentralizadas e outros agentes. Porém, não é claro em que medida as aspirações do PAN estão integradas ou suficientemente representadas nas prioridades de despesas dos vários ministérios e aos níveis regional e local. É proposto um estudo sobre a interacção das várias políticas governamentais contra a pobreza e a exclusão social e sobre quais serão os potenciais motores de progressos nesta área. Retirar ilações do trabalho com pessoas que directamente conhecem situações de pobreza para a preparação do PAN poderia ser um exercício a repetir em áreas mais vasta da acção governamental.