

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

COM(91) 29 final

Bruxelas, 13 de Fevereiro de 1991

**RELATÓRIO FINAL DO SEGUNDO PROGRAMA
EUROPEU DE LUTA CONTRA A POBREZA
1985 - 1989**

ÍNDICE

	Página
INTRODUÇÃO	1
PARTE I – A POBREZA NA EUROPA – RECONHECIMENTO	2
I – A pobreza não se reduz à carência de meios económicos	2
A. Pobreza monetária: 50 milhões de pessoas com baixo rendimento	2
B. A pobreza, realidade de dimensões múltiplas	5
II – A nova face da pobreza	6
A. A pobreza diminuiu entre os idosos, que permanecem, todavia, um grupo vulnerável	6
B. Determinadas mutações económicas e sociais constituem novos factores de pobreza	7
C. Limites da protecção social	9
III – A pobreza como novo tema do debate público	11
A. A percepção da pobreza evoluiu	11
B. Pobreza, nova pobreza?	12
C. Agentes da luta contra a pobreza	13
PARTE II – SEGUNDO PROGRAMA EUROPEU DE LUTA CONTRA A POBREZA (1985-1989)	15
I – Realização do Segundo Programa Europeu de Luta contra a Pobreza	16
A. Noventa e um projectos de acção-investigação.	16
B. Coordenação a nível europeu	18
C. Estatísticas sobre a pobreza	19
II – Lições do Segundo Programa Europeu de Luta contra a Pobreza	19
A. Lições relativas à organização do segundo programa	19
B. Ensinaamentos dos projectos de acção-investigação do Segundo Programa Europeu de Luta contra a Pobreza	20
PARTE III – PERSPECTIVAS PARA UMA EUROPA DA SOLIDARIEDADE	27
I – Alguns aspectos da evolução económica e social e da construção europeia constituem um desafio na luta contra a exclusão	27
A. Respostas às mutações económicas e sociais	27
B. O mercado interno e a luta contra a exclusão	28
II – Por uma política coerente e global de luta contra a exclusão	28
A. Princípios de uma Europa da solidariedade	29
B. Acções para uma Europa da solidariedade	30

INTRODUÇÃO

Concebido para auxiliar os Estados-membros nas suas políticas de luta contra a pobreza, o segundo programa comunitário pretendia contribuir para dois objectivos ambiciosos: proposta, após experimentação concreta, de acções inovadoras e transferíveis, e esclarecimento das causas da pobreza.

O presente relatório destina-se a fazer a avaliação das acções empreendidas e a expor os ensinamentos possíveis.

Foi redigido com base em contributos de quatro peritos independentes: Brian ABEL-SMITH, Aristos DOXIADIS, Françoise EUVRARD e Giovanni SARPELLON.

A partir do relatório provisório apresentado pela Comissão em 1988, e bem assim das publicações do serviço de animação e difusão do programa - co-autor de uma avaliação contínua dos 91 projectos de acção-investigação - extraíram-se já algumas lições, com as quais a Comissão pôde definir o conteúdo do terceiro programa "pobreza", proposto em tempo útil ao Conselho, de forma a garantir a continuidade e a eficácia das iniciativas comunitárias.

A primeira parte deste relatório é consagrada a um reconhecimento da pobreza na Europa: suas importância e localização e populações afectadas.

A segunda parte reconstitui as diversas etapas do Segundo Programa Europeu de Luta contra a Pobreza, concluído em finais de 1989, e apresenta um balanço das acções realizadas neste contexto, procurando os respectivos ensinamentos.

A terceira parte propõe orientações para uma política adequada de luta contra a pobreza, a concretizar a todos os níveis na Comunidade, numa perspectiva de coerência e globalidade.

PORTE I

A POBREZA NA EUROPA - RECONHECIMENTO

1. Quantos pobres existem hoje na Europa e quem são eles? Se é certo que a pobreza existe há muito, para não dizer desde sempre, as formas pelas quais se manifesta têm evoluído com as novas condições de desenvolvimento económico e social, aparecendo, recentemente, novos grupos de pobres.

A existência, a persistência e o alastramento da pobreza são temas que, de uma ou outra forma e em graus variáveis, passaram a fazer parte do debate público em todos os Estados-membros.

I - A pobreza não se reduz à carência de meios económicos

2. Definir e quantificar a pobreza são tarefas de grandes repercussões, na medida em que conduzem, por um lado, à designação e enumeração daqueles indivíduos cuja situação é inaceitável e que deverão, pois, ser auxiliados prioritariamente, e, por outro, à identificação de responsabilidades e procedimentos, com consequente sugestão de estratégias políticas.

Uma definição objectiva e completa da pobreza remete para situações individuais ou familiares caracterizadas por carências ou insuficiências em diversos domínios: escassez de recursos e, sobretudo, debilidades ou lacunas múltiplas e variadas em domínios não monetários, como a formação, a capacidade de emprego, a saúde, a habitação, a integração: a pobreza tem muitas dimensões, que se combinam de diferentes modos em relação a cada indivíduo. Multiforme e multidimensional, a pobreza tem também como característica não constituir um grupo homogéneo cujo tratamento dependeria de simples acréscimo dos benefícios monetários.

3. A apreciação das lacunas e insuficiências que caracterizam a pobreza depende, por sua vez, de uma escala de valores, desde a noção do mínimo de subsistência (pobreza absoluta) até à disparidade de condições de vida entre os diversos cidadãos de uma mesma sociedade no mesmo momento (pobreza relativa). Ao lançar o Segundo Programa Europeu de Luta contra a Pobreza (1985-1989), o Conselho de Ministros definiu os pobres como "indivíduos cujos recursos (materiais, culturais e sociais) são de tal modo débeis que os excluem de um tipo de vida minimamente aceitável no Estado-membro em que vivem". Evocando os diversos tipos de recursos a ter em consideração, materiais, culturais e sociais, o Conselho sublinhou o carácter multidimensional da pobreza e indicou, outrossim, o seu carácter relativo, uma vez que o conceito de pobreza toma em referência as condições de vida dos outros cidadãos da mesma sociedade. A pobreza é efectivamente, segundo esta definição, a forma extrema da desigualdade entre níveis de vida.

A. Pobreza monetária: 50 milhões de pessoas com baixo rendimento (1985); a despesa por equivalente a adulto foi utilizada em toda a análise como aproximação do rendimento médio per capita.

4. A insuficiência de recursos é apenas uma das facetas da pobreza. Constitui, porém, o denominador comum das diversas situações de pobreza, pelo que pode tornar-se um bom indicador da sua extensão.

5. No relatório provisório sobre o Segundo Programa Europeu de Luta contra a Pobreza⁽¹⁾, estimou-se que o total de pobres passou de 38 milhões em 1975 para 44 milhões em 1985, no conjunto dos Estados-membros da Comunidade. Esta estimativa foi efectuada sobre base meramente monetária, definindo o limiar da pobreza como 50% do rendimento médio per capita no Estado considerado. Utilizaram-se as seguintes unidades de consumo: 1 para pessoa só, 0,7 para cada adulto suplementar do agregado familiar e 0,5 para cada menor. Tratou-se, no entanto, de valores provisórios e baseados em fontes não oficiais.

6. A Comissão efectuou posteriormente as suas próprias estimativas, com base nas mesmas definições, mas utilizando os inquéritos actualmente disponíveis sobre orçamentos familiares. As novas estimativas fazem aumentar de 44 para 50 milhões o número de pessoas com baixos rendimentos em 1985, o que corresponde a 15,4% da população total da Europa dos Doze⁽²⁾. Os mesmos cálculos, efectuados em relação a 1989, dão 49 milhões de pessoas com baixos rendimentos. Houve, portanto, estabilização, entre 1980 e 1985, do número de pobres e da percentagem da população atingida pela pobreza, em termos de rendimento (15,6% em 1980).

Entre 1975 e 1980, pelo contrário (embora segundo fontes de qualidade inferior), o número de agregados familiares com baixos rendimentos teria aumentado na Europa dos Nove (Anexo I, quadro A.3)⁽³⁾.

7. A estabilização da pobreza no conjunto da Europa dos Doze entre 1980 e 1985 é resultante de evoluções desiguais nos Estados-membros: a proporção de indivíduos com rendimentos baixos permaneceu praticamente inalterada, entre aqueles anos, na Dinamarca, na Alemanha e em Portugal; aumentou nos Países Baixos, na Irlanda, na Itália e, principalmente, no Reino Unido; diminuiu na Bélgica, na Grécia, em Espanha e em França (Anexo I, quadro A.1)⁽⁴⁾.

(1) Europa Social, Suplemento 2, 1989

(2) Números presumivelmente sub-avaliados, conforme indica o Anexo I.

(3) Os dados estatísticos pormenorizados figuram no Anexo I, para que o relatório propriamente dito possa ser consagrado à apresentação das tendências gerais.

(4) As fontes utilizadas não permitem caracterizar a situação do Luxemburgo.

Em 1985, a proporção de pessoas com rendimentos fracos, no conjunto comunitário, era particularmente elevada (18% a 32%) nos países pobres: Portugal, Grécia, Espanha, Irlanda e ainda Reino Unido; situava-se a níveis bastante inferiores (6% a 11%) na Bélgica, na Dinamarca, na Alemanha e nos Países Baixos; revelava-se média (15%) em França e na Itália (Anexo I, quadro A.1).

8. A interpretação dos números constantes deste relatório sobre a pobreza na Europa deve ter em conta a incidência das definições e dos métodos de cálculo adoptados. Ainda que nos restrinjamos a uma abordagem puramente monetária em termos de rendimentos, basta fixar o limite de pobreza em 40% do rendimento médio per capita, em lugar de 50%, para que o número de indivíduos com baixos rendimentos desça de 50 milhões para 26 milhões, em 1985. Neste caso, o total de pobres é, com efeito, reduzido de metade ou mais num número significativo de países, em particular a Alemanha, a Bélgica e os Países Baixos (quadro 1).

9. De igual modo, o limiar de pobreza a considerar pode ser uma média europeia e não uma média nacional. Compara-se então o rendimento de cada indivíduo ao rendimento médio per capita do conjunto dos doze Estados-membros, em vez de o comparar ao rendimento médio per capita do respectivo país. A diferença entre os resultados obtidos a partir destas duas metodologias é tanto maior quão díspares forem os níveis de vida dos diversos Estados-membros. Assim, com referência ao rendimento médio europeu, 69,5% da população portuguesa seriam pobres em 1985, contra 32,7% em relação à média nacional; no extremo oposto, as respectivas proporções, na população belga, seriam de 1,8% e 5,9% (Anexo I, quadro A.8).

10. Existem outras formas de abordar a pobreza. Uma delas consiste em confiar na percepção comum para calcular o número de pobres, solicitando a diversas famílias de uma amostragem representativa que se situem numa escala variando da pobreza à riqueza: verificou-se que apenas 2% das famílias inquiridas se situaram ao nível "pobre" e 9% ao nível "pobre ou imediatamente superior". Segundo este estudo, haveria, portanto, menos pobres do que afirmam os especialistas. Na verdade, semelhantes resultados devem ser interpretados tendo em mente que os indivíduos mais desfavorecidos não são geralmente abordados aquando de tais inquéritos e que a despromoção associada à pobreza conduz a que as pessoas em grandes dificuldades reais não se declarem pobres.

11. Para compreender e actuar eficazmente contra a pobreza, importa saber se as pessoas de fracos recursos são as mesmas de um ano para outro ou se, pelo contrário, se verificam fluxos notáveis de ingressos e saídas da pobreza. É demasiado cedo para extrair conclusões dos diversos estudos por painéis, financiados pela Comissão para acompanhar a situação dos agregados familiares. Sabe-se, todavia, que, na Bélgica, mais de metade (60%) dos agregados identificados como pobres em 1985 eram-no ainda em 1988 e que 14% dos agregados não considerados pobres em 1985 situavam-se entre os pobres de 1988.

12. O ano de 1985 é a mais recente data de que se dispõe com dados úteis sobre o aspecto monetário (rendimento). De então para cá, pode pensar-se que a pobreza diminuiu ligeiramente, dada uma certa redução do desemprego e o aperfeiçoamento dos sistemas de protecção social em alguns países, para além da introdução de medidas de garantia de recursos, como o rendimento mínimo de inserção em França e o rendimento mínimo garantido no Luxemburgo.

B. A pobreza, realidade de dimensões múltiplas

13. As informações disponíveis dificultam a análise dos aspectos não monetários da pobreza de forma tão sistemática como com os rendimentos, prevendo-se, todavia, trabalhos visando melhorar, em futuro próximo, a comparabilidade dos dados estatísticos sobre estes aspectos.

14. A pobreza exprime-se em termos de insuficiência e de lacunas em numerosos domínios:

- em matéria de educação, o analfabetismo, o abandono precoce da escolaridade e a frequência irregular dos estudos vão alimentar e agravar a pobreza daqueles a quem afectam, reduzindo consideravelmente a sua capacidade de emprego e de participação na vida social;
- uma saúde deficiente é, tal como uma educação deficiente, simultaneamente causa e consequência de pobreza: é sabido que a taxa de mortalidade, a proporção de doenças crónicas e o sentimento de falta de saúde constituem indicadores estreitamente relacionados não só com a classe social mas, sobretudo, com a existência de dificuldades profissionais e financeiras; há também numerosos estudos que demonstram poder o desemprego ser causa de depressão, doença mental e suicídio;
- a pobreza pode igualmente tornar-se um obstáculo no acesso aos serviços de saúde, não apenas devido à frequente exigência de pagamento adiantado das despesas como ainda porque os comportamentos e hábitos culturais nem sempre incitam o indivíduo a tratar-se e muito menos a fazê-lo a tempo; acresce que as regiões desfavorecidas são, não raro, pobres em equipamentos e serviços;
- no que se refere à habitação, cabe em geral aos pobres a parte de maior desconforto e de ambiente mais desfavorável: muitos dos indivíduos classificados como pobres residem em zonas suburbanas isoladas, longe dos serviços e das comodidades citadinas; famílias carecidas - como desempregados desalojados por falta de pagamento do aluguer e agregados em situação de monoparentalidade na sequência de separação (muitas vezes devida à violência conjugal) - vêm-se remetidas para alojamentos que ninguém mais aceita; ocorre também os mais pobres ocuparem edifícios votados à demolição ou até acamparem em caravanas e camiões; muitos não têm domicílio ou, como acontece sobretudo nos países do Sul, vivem em condições de alojamento absolutamente inaceitáveis, em caves, anexos ou barracas sem conforto.

15. Em meados da década de oitenta, o número de desalojados na Alemanha era estimado entre um e dois milhões. A quantidade de endividados, com especial incidência no respeitante ao pagamento do aluguer, aumentou em numerosos Estados-membros, arrastando, no caso de alugueres em atraso, a ameaça de expulsão. As expulsões por esta causa quase decuplicaram no Reino Unido, entre 1979 e 1986. Na Bélgica, mais de 700 000 pessoas foram ameaçadas de cortes de gás e electricidade e 65 000 acusaram sérias dificuldades em pagar as dívidas. Um estudo realizado nos Países Baixos calcula que, em 1985, 150 000 agregados familiares eram incapazes de saldar as suas dívidas dado o excessivo montante das mesmas.

16. Existem encadeamentos que conduzem à acumulação de desvantagens. O desemprego e o baixo nível de rendimento dele derivado podem ser causados pela combinação de qualificações deficientes e más condições de saúde, e, por sua vez, dão origem a alojamento sofrível e ao isolamento social. O desemprego e a degradação do nível de vida podem ter como consequências a depressão e a apatia, reduzindo ainda mais as oportunidades de obtenção de emprego. A discriminação sexual e racial é factor frequente de debilidade e irregularidade em matéria de rendimentos, assim como de desemprego intermitente, duas situações que conduzem à habitação em condições negativas, à deterioração da saúde e ao risco de fuga através do alcoolismo e do consumo de estupefacientes.

II - A nova face da pobreza

17. A pobreza não diminuiu de 1975 a 1985, mudou sobretudo de rosto: se bem que se tenha atenuado entre as pessoas idosas, o efectivo global deste sector da população aumentou fortemente durante o mesmo período. De modo correlativo, a pobreza atinge mais a população em idade activa e os seus descendentes, o que está associado ao aumento do desemprego e à alteração das estruturas familiares, designadamente ao maior número de situações de monoparentalidade.

A. A pobreza diminuiu entre os idosos, que permanecem, todavia, um grupo vulnerável

18. Entre 1975 e 1985, registou-se, na Europa, um acentuado aumento do número de idosos que vivem sós. No Reino Unido, a proporção de pessoas sós maiores de 75 anos passou de 19% em 1961 para 30% em 1981, e, na Alemanha, de 37% em 1975 para 55% em 1985. Esta situação atinge mais as mulheres do que os homens: no Reino Unido e na França, acima de 40% das mulheres idosas vivem sós. Em contrapartida, é de apenas um quinto a fracção das mulheres idosas que vivem sós em Portugal e na Irlanda.

Entre 1980 e 1985, a proporção de idosos entre as pessoas de fracos rendimentos diminuiu nos Estados-membros (quadro 2), a despeito do aumento quer do número absoluto de idosos quer do seu peso relativo no conjunto da população. A diminuição foi particularmente marcada em Espanha, na França, na Irlanda, na Bélgica e, em menor grau, na Alemanha e no Reino Unido. O número de idosos de fracos rendimentos aumentou, pelo contrário, na Dinamarca, na Itália, em Portugal e, muito especialmente, nos Países Baixos, tendo permanecido quase estacionário na Grécia.

Em toda a parte, o sector da terceira idade mais jovem e usufruindo de direitos próprios ligados a uma carreira profissional completa foi aquele que beneficiou da maturação dos regimes de reforma, com consequente concentração da pobreza entre os mais velhos e as mulheres.

Quadro 2 - Idosos
Número de idosos com rendimento inferior a 50%
do rendimento nacional médio, em 1980 e 1985

Estados- -membros	Milhares de indivíduos		Aumento ou diminuição	
	1980	1985	em milhares	em %
Bélgica	175	144	- 31	- 17,7
Dinamarca	140	157	+ 17	+ 12,2
Alemanha	1 374	1 263	- 111	- 8,0
Grécia	382	371	- 11	- 2,9
Espanha	1 379	1 080	- 299	- 21,7
França	2 198	1 513	- 685	- 31,2
Irlanda	109	54	- 55	- 51,0
Itália	1 426	1 447	+ 21	+ 1,5
Países Baixos	69	91	+ 22	+ 31,3
Portugal	504	545	+ 41	+ 8,2
Reino Unido	1 988	1 846	- 142	- 7,1
TOTAL	9 744	8 511	-1 233	- 12,7

Fonte : Eurostat

B. Determinadas mutações económicas e sociais constituem novos factores de pobreza

19. No domínio social, as transformações que afectam em profundidade a organização e o funcionamento da família manifestam-se em graus diversos em todos os Estados-membros, contribuindo, em todo o caso, para agravar as situações de isolamento e os riscos de pobreza. No domínio económico, o desemprego, sob as suas diferentes formas, conduz, directa ou indirectamente, a situações de pobreza, não logrando os sistemas de protecção social travar esta evolução.

20. É particularmente notório o crescimento do número de famílias em situação de monoparentalidade: entre 1975 e 1985, duplicou na Irlanda e, em 1985, ultrapassou 10% na França e na Bélgica e 11% na RFA e cifrou-se em cerca de 13% no Reino Unido e 20% na Dinamarca. Estas taxas são certamente menos elevadas nos países do Sul da Comunidade. Porém, em média, mais de 10% das famílias encontravam-se em situação de monoparentalidade na Europa de 1985.

A situação financeira destas famílias depende da proporção de beneficiários de pensões (como é o caso das viúvas) e também da percentagem de mulheres aptas a exercerem uma actividade profissional e, para tal efeito, com possibilidade de confiarem a guarda dos filhos, sobretudo os de tenra idade, a outrem. Ora, é sabido que as possibilidades de guarda das crianças de tenra idade são bastante insuficientes na maior parte dos Estados-membros. Quando uma mulher exerce uma actividade profissional, trata-se, pois, não raro, de actividade a tempo parcial e, ademais, mal remunerada. Em média, as mulheres auferem apenas 2/3 a 3/4 dos ganhos médios masculinos em equivalente a tempo inteiro. Acresce que, de 1975 a 1985, o número de famílias monoparentais dependentes de assistência aumentou na Bélgica, na França, na Alemanha, nos Países Baixos e no Reino Unido.

21. Subida do desemprego. A principal causa de pobreza nos Estados-membros está directa ou indirectamente ligada ao aumento do desemprego e, sobretudo, do desemprego de longa duração. A criação de empregos não foi suficiente, em comparação com o número cada vez maior de pessoas que procuram integrar o mercado de trabalho. E a recuperação recentemente observada neste mercado fez-se acompanhar de fenómenos de selectividade desfavoráveis aos desempregados de longa duração.

O risco do aparecimento de duas sociedades nos Estados-membros - uma activa, bem remunerada, com protecção social eficaz e estruturada para o trabalho, a outra pobre, sem direitos e depreciada pela inactividade - é deveras elevado.

Parte da explicação do alto nível de desemprego dos países da Comunidade está associada à recessão económica do final dos anos 70 e do início dos anos 80, pela qual adveio uma queda do investimento público e privado. A segunda razão relaciona-se com as importantes reestruturações operadas nas actividades económicas da Comunidade desde há 15 anos, em resposta à concorrência do Japão e dos países de industrialização recente. Numerosas regiões do Norte da Europa, em especial aquelas onde predominavam as antigas indústrias de manufactura, tornaram-se manchas de desemprego.

22. As regiões rurais sub-desenvolvidas da Comunidade, como Portugal, parte da Espanha, o Sul de Itália, a Irlanda e a Grécia, conhecem também, de longa data, um sub-emprego estrutural. Mesmo em período de rápido crescimento económico, estas regiões são atingidas pelo desemprego. Muitas das regiões atrasadas caracterizam-se por elevado nível de êxodo rural, declínio do emprego a longo prazo e estrutura demográfica desequilibrada com alta percentagem de idosos. No Sul, verificou-se também o regresso dos trabalhadores migrantes aos seus países de origem: mais de 300 000 gregos entre 1974 e 1980, dos quais muitos sentiram dificuldades de reinserção numa sociedade tradicional. De registar ainda o retorno de refugiados gregos e de antigos colonos portugueses.

23. Entre 1975 e 1985, na Europa dos Dez a taxa de desemprego aumentou de 3,7% para 9,5% da população activa, ao passo que o desemprego de longa duração (um ano ou mais) subia de 0,7% para 4,6%. No conjunto da Comunidade, a taxa de desemprego atingiu 10,7% na Europa dos Doze em 1987 (8,2% na Europa dos Dez), com 15,1 milhões de desempregados, tendo baixado para 9% em 1988 na Europa dos Dez (10% na Europa dos Doze).

a) A "nova pobreza"

24. A consequência directa da reestruturação das actividades económicas nos Estados-membros é a criação de novas formas de pobreza. Indivíduos com emprego qualificado, a tempo inteiro e aparentemente estável vêem-se perante o despedimento por razões económicas e confrontados com um minguar de recursos que pode chegar à indigência. Trata-se de pessoas relativamente qualificadas, de jovens, de originários de bons meios, que, em maioria, têm dificuldade em enfrentar uma situação agravada por empréstimos e outros encargos assumidos em períodos de prosperidade. Ora, estes grupos não possuem nem o hábito nem a capacidade de gerir a sua vida com poucos rendimentos, como revelam o montante das suas dívidas e a sua falta de conhecimento (ou a sua relutância) na procura da assistência a que têm direito.

b) Desemprego invisível e formas precárias de emprego

25. Diversos projectos de acção-Investigação do Segundo Programa Europeu de Luta contra a Pobreza demonstraram até que ponto as estatísticas oficiais subestimam a importância do desemprego. Os indivíduos sub-empregados, em especial nos países do Sul da Europa, estão mal calculados. São exemplos os trabalhadores temporários ou estagiários, os idosos com reforma antecipada de montante reduzido, os nómadas, os rurais em situação de migração potencial, os desalojados, as mulheres (principalmente quando chefes de família), todos em sub-representação. Muitos destes indivíduos sentem-se desincentivados a procurar emprego. As estatísticas relativas ao desemprego também não incluem os auxiliares domésticos agrícolas nem aqueles que têm emprego precário e procuram activamente um trabalho estável. Em 1986, havia em França 1,4 milhões de pessoas nesta situação.

26. O acentuado crescimento dos empregos a tempo parcial nem sempre corresponde às preferências expressas por quem os aceita: em 1985, mais de 40% das mulheres dinamarquesas, neerlandesas e britânicas trabalhavam a tempo parcial, conquanto muitas preferissem um emprego a tempo inteiro - ora, estas mulheres não constam das estatísticas do desemprego, mesmo quando procuram outro tipo de trabalho.

27. A evolução do mercado de emprego tende para a segmentação entre um mercado restrito, que proporciona trabalho estável e bem remunerado, e um mercado secundário em expansão, que oferece empregos temporários, irregulares, a tempo parcial e frequentemente mal remunerados. Não se trata de questionar aqui o interesse destas formas particulares de emprego, que respondem à procura de flexibilidade das empresas e que podem responder, em determinadas condições, às aspirações de um certo número de trabalhadores. Parece dado adquirido que estas formas de emprego permitiram e continuam a permitir, à falta de melhor, o acesso das pessoas mais desfavorecidas ao mercado laboral. Mas tampouco deve ignorar-se que por elas podem nascer formas de precarização durável. Uma rotação frequente entre períodos de desemprego e de emprego atípico significa a impossibilidade de aquisição do direito ao subsídio de desemprego e de inserção profissional estável.

C. Limites da protecção social

28. Apesar do elevado nível que alcançaram, os sistemas de protecção social dos Estados-membros nem sempre têm em conta a pobreza como tal. O subsídio de desemprego, por exemplo, privilegia, em todos os sistemas, o núcleo de trabalhadores assalariados que a ele adquiriram direitos por intermédio de um trabalho a tempo inteiro com salário elevado. Aquando da sua criação, não se previra o crescimento considerável do número de indivíduos em busca do primeiro emprego (caso dos jovens) ou do reingresso no mercado de trabalho (caso das mulheres) ou ainda em situação de desemprego na sequência de uma actividade a tempo parcial, precária e mal paga, como as que as mulheres frequentemente ocupam e que haviam sido concebidas para jovens com auxílio dos poderes públicos. Ora, mais de um terço dos desempregados da Comunidade (5,9 milhões) tinham menos de 25 anos em 1987 e mais de metade (3,1 milhões) entre os menores de 25 anos nunca tinha trabalhado.

O desemprego de longa duração não é, em geral, indemnizado às mesmas taxas do desemprego que se segue imediatamente à perda de um posto de trabalho. E a verdade é que a duração do desemprego aumentou consideravelmente, excedendo um ano no caso de mais de metade dos desempregados da Comunidade e dois anos no caso de mais de um terço, em 1987.

29. O auxílio assistencial torna-se, assim, muitas vezes o único recurso, sob ressalva de as condições de acesso serem preenchidas. Mas é evidente que nem sempre tal auxílio proporciona rendimento suficiente para evitar a pobreza.

Na RFA, a percentagem de desempregados indemnizados pelo subsídio de desemprego desceu de 66% em 1975 para 38% em 1984.

Correlativamente, em 1975, menos de 14% dos agregados familiares de desempregados dependiam da assistência, para se cifrarem em cerca de 33% em 1985. Nos Países Baixos, 20% dos trabalhadores no desemprego beneficiavam de assistência em 1975 e 57% em 1985. Ora, nem sempre a assistência permite dispor de rendimento superior ao limiar de 50% do rendimento médio por cabeça. E o mesmo se passa em alguns países, a respeito do rendimento mínimo garantido.

30. No total, uma fracção não desprezável de trabalhadores oficialmente recenseados como desempregados (disponíveis e em busca de colocação) não recebe nem subsídios de desemprego nem assistência, excluída como é pela regulamentação. São igualmente numerosos os que não fazem valer os seus direitos por ignorância ou receio das autoridades (caso dos migrantes em situação irregular). De qualquer maneira, aqueles que mais necessitam de auxílio - os desalojados - muitas vezes não usufruem qualquer direito pelo facto de não conseguirem preencher as condições de residência exigidas.

Finalmente, as mulheres e os jovens, para quem o risco de desemprego é máximo, são também os que dispõem de menos oportunidades de auxílio. Tornam-se, assim, dependentes da solidariedade familiar, a qual, como é sabido, tende a desagregar-se mesmo nos países do Sul, onde o avanço da urbanização e da industrialização tem vindo a ameaçá-la.

Quadro 3

Desempregados que não recebem subsídio de desemprego nem assistência

Estados-membros	% de desempregados sem subsídio	% de desempregados menores de 25 anos sem subsídio
Bélgica	17	22
Dinamarca	26	39
Irlanda	32	40
Países Baixos	40	41
Alemanha	42	50
França	60	67
Luxemburgo	79	-
Itália	83	86
Grécia	96	-

Fonte: Eurostat, Inquérito comunitário sobre a Força de Trabalho, 1985

31. No contexto da década de 80, os sistemas de protecção social conseguiram, sem dúvida, amortecer os efeitos da crise e limitar a extensão da pobreza. Mas, se esta surge como relativamente estabilizada, nem por isso deixou de existir, devido a lacunas ou insuficiências que persistem na protecção social de base. A proporção estimada de agregados familiares que escapam à pobreza graças à protecção social é de 85% na Bélgica, cerca de 80% na Lorena, no Luxemburgo e nos Países Baixos, mas somente 2/3 na Irlanda. Na Grécia, 48% dos agregados escapam à pobreza monetária por via da segurança social, o que equivale a dizer que 52% continuam pobres apesar da protecção social.

32. Estas lacunas ou insuficiências da protecção social devem ser apreciadas tendo em conta as situações nacionais. A ausência de mecanismos de garantia de recursos em alguns países, o carácter selectivo destes mecanismos noutros e, ainda, o nível demasiado baixo dos recursos garantidos contribuem para a persistência da pobreza. Acresce que, para eliminar a pobreza, não basta instituir um sistema de rendimento mínimo, pois nem todos os agregados familiares afectados fazem valer os seus direitos.

III - A pobreza como novo tema de debate público

33. As características da pobreza na Europa modificaram-se no decurso dos últimos anos. À pobreza tradicional vieram juntar-se novas situações de pobreza, que atingem populações tanto menos aptas a enfrentá-las quanto, até agora, haviam sido poupadas pelo fenómeno. A luta contra a pobreza mobiliza, em graus variáveis, diferentes agentes económicos, políticos e sociais.

A. A percepção da pobreza evoluiu

34. Inquéritos de opinião, periodicamente organizados pelo Eurobarómetro, indicam que, depois de ter aumentado entre 1976 e 1983, a percentagem de europeus que se julgam pobres diminuiu entre 1983 e 1989. Referimo-nos já, no parágrafo 10, às limitações de tais inquéritos em se tratando de quantificar a pobreza, pelo que só mencionaremos os seus resultados a título indicativo da evolução da opinião. Em 1976, 7,6% dos europeus interrogados (não incluindo gregos, espanhóis e portugueses) consideravam viver em situação de pobreza. A proporção subiu para 10,7% em 1983 (não incluindo espanhóis e portugueses), para voltar a descer para 8,6% em 1989. Existem, todavia, diferenças importantes entre os diversos Estados-membros: a proporção de indivíduos que se consideravam pobres em 1989 era de 2% no Luxemburgo, 4,7% na Alemanha, 15,5% em Espanha e 12,5% na Irlanda. Em relação ao bairro ou à localidade de residência, um quinto dos europeus reconhece existirem aí pobres (um terço se, às respostas sobre a pobreza efectiva, juntarmos as respostas sobre o risco de cair em situação de pobreza).

Esta evolução da percepção das causas da pobreza traduz-se no facto de 66% dos entrevistados desejarem que os poderes públicos se esforcem mais na luta contra a pobreza. Por outro lado, metade declarou estar disposta a contribuir financeiramente e 59% a darem parte do seu tempo no auxílio aos necessitados.

35. O mais importante elemento revelado pelas sondagens Eurobarómetro é a evolução da percepção da pobreza: a negligência e a má vontade são menos frequentemente citadas em 1989 como causas de pobreza do que em 1976; em contrapartida, as inaptações do sistema social revelam-se mais notadas em 1989 do que em 1976. Para 17% dos inquiridos, a pobreza é inevitável na evolução do mundo moderno e, para 18%, os pobres não tiveram sorte. Entre 1976 e 1989, os europeus ganharam, pois, consciência da génese social das novas formas de pobreza.

B. Pobreza, nova pobreza?

36. A pobreza aparece hoje na Europa, mais do que nunca, como heterogénea, multiforme e multidimensional. Não faltam tipologias que tentam sintetizar esta diversidade nem esforços para diferenciar cuidadosamente os termos utilizados na sua descrição: pobreza, precaridade, marginalização, exclusão social, quarto mundo. No presente trabalho, não tomaremos partido quanto a estas diversas designações, que reflectem, não raro, sensibilidades nacionais ou culturais, a não ser para sublinhar que a Resolução do Conselho de 29 de Setembro de 1989 optou pela noção de exclusão social. As diferentes situações observadas nos Estados-membros parecem ter sido agrupadas em três grandes categorias.

37. Temos, em primeiro lugar, uma pobreza que atinge indivíduos e agregados familiares com estatuto reconhecido e rendimentos regulares e certos mas particularmente baixos. É também designada como pobreza laboriosa. Estas pessoas usufruem um nível de vida modesto, assegurado por recursos próprios. Contudo, o seu equilíbrio de vida é extremamente precário, à mercê de uma ruptura como a perda do emprego, o abandono da actividade do cônjuge, uma enfermidade prolongada, etc.

38. Existe uma nova pobreza, afecta a uma população cuja participação na sociedade se torna aleatória, ou porque não consegue acesso a um rendimento regular certo (caso, por exemplo, dos jovens incapazes de se inserirem no mercado de trabalho e das mulheres só ou viúvas que procuram colocação profissional) ou porque advêm alterações da regularidade, da certeza e/ou do nível do rendimento. Uma tal situação provoca, por exemplo, o não cumprimento dos encargos relativos a empréstimos ao consumo e à propriedade, a fuga aos impostos e até mesmo a cessação do pagamento de alugueres, facturas de gás, electricidade e telefone, etc.

Estas novas situações de pobreza devem-se, em primeira instância, à reestruturação do mercado de trabalho, conducente ao desemprego recidivo ou ao de longa duração. São igualmente situações imputáveis às limitações dos sistemas de luta contra a pobreza e de protecção social.

39. Existe, finalmente, a pobreza do chamado quarto mundo, a camada populacional situada ao nível mais baixo da escala social. Os rendimentos deste sector são extremamente baixos, irregulares e incertos. Trata-se de uma

população bastante conhecida pelos serviços sociais, não porque o sistema de protecção social lhe dê cobertura apropriada mas porque a sua situação tende a reproduzir-se de geração para geração e, sobretudo, porque acumula as dificuldades a ponto de dificilmente entrar nos critérios clássicos da assistência.

C. Agentes da luta contra a pobreza

40. A luta contra a pobreza depende, em primeiro lugar, da política social nacional. O Estado central, garante da solidariedade nacional, deve velar por manter um certo nível de coesão social. Em todos os países, o Estado central elabora tradicionalmente políticas sectoriais que contribuem para a luta contra a pobreza, como a política da habitação, a política da educação e da formação, a política da saúde, a política do emprego, etc.

Para que tais políticas se revelem eficazes em relação aos pobres, é, todavia, necessário garantir que as modalidades de aplicação das mesmas não acabem por excluir os mais desfavorecidos.

Além disso, os responsáveis têm, desde há vários anos, tomado consciência de que a resposta às carências dos pobres não depende tanto de uma série de estratégias diferentes postas em prática por instituições e pessoal justapostos como de auxílio simultâneo e coordenado em diversos domínios.

De igual modo, ao lado das políticas sectoriais clássicas, os Estados têm suscitado e elaborado progressivamente abordagens globais da pobreza em que se materializam conjuntos de acções para territórios definidos. São exemplos os programas de revitalização de zonas habitacionais, levados a efeito segundo princípios comparáveis, em vários Estados-membros: os créditos concedidos pelas colectividades territoriais complementam-se por créditos estatais, com vista ao financiamento dos projectos conjuntos de melhoria das condições de vida dos habitantes (beneficiação de habitações, formação de jovens, animação cultural e desportiva, oportunidades de emprego, etc.).

41. Os governos centrais de alguns Estados-membros demonstraram recentemente reconhecerem a existência e a importância do fenómeno da pobreza, através da definição e da execução de novas estratégias políticas nesta matéria (instauração de um rendimento mínimo), da nomeação de comissões nacionais relativas à pobreza, como em Itália, e até da criação de ministérios específicos, como na Bélgica.

42. As autoridades regionais e locais têm a seu cargo a concretização da luta contra a pobreza. As modalidades da sua actuação variam, em primeiro lugar, em função do grau de descentralização da acção administrativa e das estruturas políticas. É grande o papel tradicionalmente desempenhado por estas entidades no domínio da assistência, podendo elas intervir hoje em dia mais eficazmente através das políticas de desenvolvimento local em avanço na maior parte dos Estados-membros. Tais políticas de desenvolvimento local não visam unicamente a luta contra a pobreza, mas podem fornecer uma acção global sobre os diferentes factores conducentes à exclusão e à dependência: habitação, educação, saúde, rendimento, emprego, integração social. Esta

acção global pressupõe a parceria, a fim de permitir aos diferentes responsáveis das diferentes instituições, outrora compartimentadas, uma actuação conjunta, de forma coordenada e, portanto, mais eficaz.

43. A par das instituições administrativas e governamentais, as grandes associações de interesse geral constituem agentes essenciais da luta contra a pobreza. Estas organizações não governamentais têm surgido em todos os Estados-membros, algumas com bases internacionais. São obviamente bastante diversificadas sob inúmeros aspectos: lógica caritativa ou lógica militante, acção orientada para políticas de terreno ou para o "lobbying" político ou mediático, etc., etc. Uma vez em contacto directo e efectivo com os mais desfavorecidos, conseguem tornar-se seus porta-vozes.

Servem também como veículos de informação da opinião pública e dos responsáveis pela tomada de decisões, na perspectiva de mobilizar mais amplamente as capacidades de solidariedade para com as populações pobres. Algumas trabalham em estreita colaboração e em parceria com diversos organismos locais, regionais e nacionais.

44. Os responsáveis económicos, com poucas excepções, têm evidenciado tendência a manterem-se afastados da luta contra a pobreza. Parece, no entanto, estar a manifestar-se uma tomada de consciência, principalmente por via do elo manifesto entre aumento do desemprego e pobreza. Os programas de desenvolvimento local e de integração socioeconómica devem propiciar uma associação mais activa das empresas e dos sindicatos de trabalhadores assalariados à ampla mobilização que o problema da pobreza impõe.

*
* *

**PARTE II - SEGUNDO PROGRAMA EUROPEU
DE LUTA CONTRA A POBREZA (1985-1989)**

45. Na Europa, tem vindo a aumentar o número de pessoas excluídas ou à margem do mercado de trabalho e de um estatuto social reconhecido. Os estudos indicam que o Mercado Único Europeu será gerador de postos de trabalho a médio prazo mas, a curto prazo, poderá causar, não só nas regiões em fase de reconversão ou economicamente atrasadas como também nas mais competitivas, uma precarização dos grupos mais débeis. Perante este desafio, a Comissão das Comunidades Europeias contribui para a luta contra a pobreza em diversos planos, que desenvolveremos na terceira parte. Um destes planos consiste no prosseguimento e alargamento das acções específicas iniciadas em meados da década de setenta, materializando-se por apolo ao intercâmbio de conhecimentos e à transferência de experiências e modelos de intervenção.

46. Depois de um primeiro programa europeu de "estudos e projectos-piloto de combate à pobreza", realizado de 1975 a 1980, foram necessários quatro anos de avaliação e reflexão até estarem reunidas as condições para que a Comissão lançasse nova proposta de programa. Com efeito, o segundo programa só em 1984 foi estabelecido, tendo sido concluído em finais de 1989. Desta vez, ao contrário da anterior, lançou-se um terceiro programa - Pobreza 3 - dito de "Integração económica e social dos grupos desfavorecidos" (período 1989-1994), sem corte com o precedente.

47. A Comissão procurou, deste modo, evitar qualquer ruptura nas acções empreendidas a nível europeu. Não lhe é certamente alheio o facto de que a solidariedade em relação aos mais desfavorecidos depende, no essencial, de cada Estado-membro. Mas também lhe cumpre ter em conta que a luta contra a pobreza radica na política económica e social discutida a nível comunitário. A luta contra a pobreza constitui igualmente um domínio de investigação e experimentação com numerosos pontos comuns entre os termos dos problemas a tratar e as soluções adoptadas ou ensaiadas nos diferentes países. São, pois, possíveis intercâmbios de experiências a fim de capitalizar, a nível comunitário, conhecimentos úteis para limitar o tactear inevitável e característico de todas as acções, num domínio em que se revelam particularmente complexos os problemas institucionais e sociais a tratar.

A desejável continuidade da acção deve também andar a par com o aperfeiçoamento dos métodos utilizados. A atenção às lições extraídas do Segundo Programa Europeu de Luta contra a Pobreza surge, assim, como um imperativo. Este programa teve pontos altos mas também pontos fracos, associados, a maioria das vezes, às causas persistentes da pobreza, as mais difíceis de debelar.

A elaboração do relatório provisório proporcionou, aliás, uma oportunidade de identificação dos referidos pontos⁽¹⁾.

Deste relatório puderam ainda extrair-se algumas lições, que contribuíram para a definição do Pobreza 3.

(1) Europa Social, Suplemento 2, 1989

I - Realização do Segundo Programa Europeu de Luta contra a Pobreza

48. O segundo programa foi dotado de um orçamento modesto, relativamente às dimensões do problema: inicialmente 25 milhões de ecus, elevados para 29 milhões na sequência da sua extensão a Espanha e Portugal. A concepção do programa inspirou-se em dois princípios:

- evitar posições demasiado teóricas ou ideológicas, mediante apoio em experiências concretas;
- explorar métodos inovadores aplicados localmente por associações ou instituições que intervêm no terreno.

Sobre estas bases, a Comissão:

- apolou noventa e um projectos locais de acção-Investigação, disseminados pelos doze Estados comunitários,
- realizou um esforço de coordenação destes projectos e de avaliação dos respectivos progressos durante o período de vigência do programa,
- lançou, paralelamente, uma série de estudos e trabalhos estatísticos sobre a pobreza, a sua medida, a sua evolução e a sua percepção na Europa.

A. Noventa e um projectos de acção-Investigação

49. Na sequência do primeiro programa, não tematizado, verificou-se necessário articular os trabalhos em torno de temas comuns. Por esta razão, os projectos do segundo programa foram repartidos entre oito grupos temáticos, definidos em colaboração com os diversos Estados-membros a fim de tomar em consideração os seus modos de intervenção tradicionalmente orientados contra a pobreza:

- acção integrada em zona urbana
- acção integrada em zona rural
- desemprego de longa duração
- desemprego juvenil
- terceira idade
- famílias monoparentais
- migrantes e refugiados
- marginais.

50. A partir destes temas, a Comissão solicitou que os Estados-membros apresentassem propostas, cujo exame conduziu à selecção de noventa e um projectos de acção-Investigação. Na escolha destes projectos, foram tidos em conta não só critérios rigorosos e definidos no plano comunitário como também o objectivo do programa, que visava explorar os oito temas eleitos e analisar os métodos e as técnicas de actuação dos doze Estados-membros.

51. Distribuição por temas: 26 projectos foram affectos ao tema "acção integrada" (13 em zona urbana e outros tantos em zona rural). Entre os grupos relacionados com as categorias populacionais vulneráveis, o grupo "migrantes e refugiados" englobou 13 projectos de acção-investigação, o grupo "terceira idade" 12 projectos, o grupo "desemprego de longa duração" 11 projectos e os grupos "desemprego juvenil" e "famílias monoparentais" 9 projectos cada.

52. A amplitude dos projectos variou de país para país, não constituindo dado significativo o número atribuído a cada um.

53. A Comissão financiou estes projectos até ao limite de 50% (55% em casos excepcionais) do respectivo orçamento de funcionamento. O co-financiamento foi assegurado por outras organizações: governos nacionais e regionais, autarquias locais, associações caritativas nacionais ou locais na maior parte dos casos, e ainda movimentos de inspiração religiosa e, mais raramente, sindicatos.

A modéstia do orçamento comunitário atribuído ao programa, para desenvolvimento dos oito temas seleccionados, levou a que se financiassem projectos de fraca amplitude no seu conjunto. Ora, a dimensão dos projectos parece ter sido factor determinante da respectiva eficácia. O volume orçamental, o efectivo das equipas dirigentes, a qualificação do elemento humano utilizado, assim como a capacidade de mobilização de voluntários e de associação das populações afectas, tiveram, com efeito, papel relevante na possibilidade de alcançar os objectivos fixados. Mesmo concentrados em grupos particulares de indivíduos vulneráveis, os projectos precisam de uma dimensão mínima para que com os restantes intervenientes nacionais ou locais possam ser estabelecidas relações que permitam tratar os múltiplos aspectos da pobreza.

Por isso, os projectos de acção-investigação do programa enfrentaram grande desigualdade de situações, dadas a variação de 1 para 10 entre os orçamentos e a composição das equipas dirigentes (entre 2 e 27 elementos a tempo inteiro). De modo idêntico, determinados projectos não beneficiaram da colaboração de voluntários, ao passo que outros mobilizaram mais de 200 indivíduos.

54. Quanto à participação dos próprios pobres na gestão dos projectos, foi particularmente fraca em alguns países, funcionando a maioria, pelo contrário, segundo este princípio em outros países. A análise das dificuldades encontradas no associar dos beneficiários à concepção e à gestão dos projectos revela-se útil para definição das estratégias de integração dos projectos-modelo do Pobreza 3.

55. As acções dependeram de diferentes posições em relação à pobreza, situando-se, por este motivo, em diferentes lógicas de intervenção. Em certos casos, a acção consistiu primordialmente (para não dizer unicamente) em socializar pessoas com dificuldades médico-psicológicas. Esta socialização foi mais ou menos ambiciosa consoante visava o recomeço de um modo de vida vulgar ou se limitava à prestação duradoura de cuidados em estrutura protegida. Outros projectos procuraram remediar as lacunas do sistema de protecção social na medida em que este criasse dependência das prestações (como o subsídio de família monoparental). Tratava-se, em tais casos, de

inserção ou reinserção na vida comum e de auxílio no acesso a uma socialização autónoma por intermédio do mercado de trabalho.

Contrariamente aos projectos dirigidos a categorias populacionais, os projectos relativos a territórios (zonas rurais ou zonas urbanas) aproximaram-se o mais possível dos processos de exclusão que ocorrem, por exemplo, na instituição escolar, nas relações com os departamentos de habitação ou nos contactos com a vizinhança. Revestiram mais um aspecto sociológico do que um aspecto médico-psicológico.

56. Às variações de amplitude entre os projectos de acção-investigação, à diversidade dos seus objectivos e das suas estratégias, há que acrescentar as diferenças entre os contextos locais e nacionais, para obter uma ideia da dificuldade que a equipa responsável pela coordenação a nível europeu teve de ultrapassar.

B. Coordenação a nível europeu

57. Os serviços da Comissão confiaram a um Instituto de Investigação social de Colónia a tarefa de coordenar e animar os noventa e um projectos de acção-investigação. Este trabalho foi executado em colaboração com duas equipas, uma recrutada por um centro da Universidade de Bath, a outra por um membro da Universidade Católica de Lovaina.

58. Previu-se que o programa fosse acompanhado por estas duas equipas: avaliação com base nos contextos nacionais e realce dos conhecimentos dos agentes operando no terreno, por confrontação transnacional da sua experiência em relação a cada tema.

59. A divulgação das informações relativas ao programa foi efectuada sob a forma de publicações regulares em diversas línguas:

- um boletim mensal de ligação interna;
- uma revista trimestral traduzida, com maior difusão do que o boletim;
- suplementos anuais da revista.

Os encontros transnacionais de intercâmbio, realizados nos locais dos projectos, proporcionaram oportunidade para a organização, sob os auspícios da Comissão, de manifestações, seminários, conferências e debates, que permitiram dar a conhecer às comunidades locais as situações de pobreza e as acções empreendidas para combate às mesmas.

Foram também editados pelo Serviço de Animação e Difusão diversos documentos de apresentação do programa, com destaque para uma descrição dos projectos de acção-investigação, além de relatórios de avaliação.

60. Por último, referiremos que a gestão financeira dos projectos esteve directamente a cargo da Comissão.

C. Estatísticas sobre a pobreza

61. O conhecimento estatístico oficial de conjunto das situações de pobreza e, principalmente, o conhecimento da sua evolução cronológica e da sua distribuição geográfica eram manifestamente insuficientes.

Por este motivo, a Comissão, por um lado, procurou identificar e recolher dados comparáveis sobre a pobreza no âmbito das competências do Serviço de Estatística das Comunidades Europeias e, por outro, confluiu investigações sobre métodos quantitativos e qualitativos de medição do fenómeno, bem como cálculos do número de pobres, a diversos peritos independentes.

O Serviço de Estatística (Eurostat) utilizou nos seus trabalhos os resultados dos inquéritos comunitários sobre os orçamentos dos agregados familiares e as estatísticas administrativas disponíveis nos Estados-membros.

62. Por sua vez, o Centro de Política Social da Universidade de Antuérpia coordenou a elaboração dos instrumentos de medição da pobreza, com base nas declarações de amostras representativas de agregados familiares (medição subjectiva da pobreza) de sete países, testando cinco métodos de medição.

63. Quanto ao Eurobarómetro, repetiu em 1989 a sondagem efectuada em 1976 sobre a percepção da pobreza na Europa.

64. Este conjunto de instrumentos de medição e de dados quantitativos representa um importante avanço no sentido do estabelecimento das premissas para uma política apropriada de luta contra a pobreza. Por enquanto, é, sem dúvida, bastante insuficiente, mas permitiu expor, na primeira parte do presente relatório, um quadro assaz pormenorizado da pobreza na Europa e da sua evolução desde há uma dezena de anos.

II - Lições do Segundo Programa Europeu de Luta contra a Pobreza

65. As lições extraídas da experiência do segundo programa podem ser classificadas em duas categorias:

- experiências de ordem administrativa em sentido lato, respeitantes à organização dos projectos e aos métodos de condução do programa,
- experiências de ordem sobretudo política, resultantes do próprio conteúdo das acções empreendidas no terreno.

A. Lições relativas à organização do segundo programa

66. Os noventa e um projectos de acção-investigação do segundo programa reflectiram a lógica do procedimento adoptado, o qual consistiu em experimentar métodos inovadores postos em prática a nível local e dirigidos a grupos populacionais específicos. Foram acções de dimensão restrita, dispersas e heterogéneas. Além disso, os seus responsáveis eram homens e

mulheres locais, não raro de grande generosidade, com um papel de catalisadores na execução dos respectivos projectos, mas sem preparação para acompanhar e analisar as condições de execução dos mesmos.

67. Os avaliadores e coordenadores comunitários tiveram, pois, de enfrentar uma carência importante dos projectos - a assistência técnica na auto-avaliação e na elaboração de estratégias - à qual houve que atender. Esta tarefa não fora inicialmente prevista e, por vezes, entrou em contradição com o estatuto de avaliador ou organizador dos intercâmbios transnacionais, estatuto este que era independente da actividade dos projectos propriamente dita.

A dispersão espacial e funcional das tarefas de animação, gestão financeira, avaliação e difusão, etc., confiadas a indivíduos diferentes, constitui obstáculo à coerência de conjunto do programa e à adesão dos projectos a um verdadeiro projecto comum.

De modo geral, a coordenação ressentiu-se dos limites dos escalões intermédios entre o nível europeu e o nível das acções locais. Dissémos já que a dimensão dos projectos de acção-investigação teve influência na sua capacidade de inserção nas redes locais de intervenção. Alguns dos projectos atingiram dimensões suficientes para conseguirem mobilizar estas redes e até servir de referência local, mas nem sempre tal se verificou.

68. Com a preocupação de construir a dimensão comunitária não prevista no primeiro programa, a Comissão não propôs actividades nacionais específicas, pelo que a dimensão nacional foi muitas vezes pouco significativa. Os projectos de acção-investigação tenderam também a parecer marginais em comparação com os projectos nacionais, e o carácter de exemplaridade e teste que poderiam ter revestido passou quase despercebido.

69. É certo que os projectos do segundo programa tiveram menor eco em relação às estratégias políticas do que em relação às carências dos pobres e à procura de respostas concretas às suas dificuldades. Ora, como foi frequentemente sublinhado pelos responsáveis de acções no terreno, a pobreza deve ser combatida o mais próximo possível dos indivíduos afectados, ou seja, a nível local. Porém, nem tudo pode ser feito apenas no terreno: o que se passa a nível local depende grandemente das decisões tomadas a nível nacional e a nível comunitário.

B. Ensinamentos dos projectos de acção-investigação do Segundo Programa Europeu de Luta contra a Pobreza

70. Os projectos de acção-investigação do Segundo Programa Europeu de Luta contra a Pobreza visavam a integração das populações a quem eram dirigidos. Havia que atenuar os riscos de deriva de franjas crescentes da população com dificuldades de adaptação ao meio ambiente e de integração nas estruturas económicas, sociais e políticas, em razão, nomeadamente, das reestruturações industriais e das mutações sociais. Os projectos tiveram por objectivo manter ou restaurar o vínculo social, quer orientando-se para os próprios pobres quer actuando sobre as estruturas económicas e sociais.

71. Estes projectos serviram como laboratório social para testar um certo número de inovações. As condições da sua aplicação e os seus resultados conduzem a novo olhar sobre o equilíbrio das três componentes de qualquer política a favor dos mais carecidos. Tem-se, por um lado, o mercado, cujas condicionantes variam de país para país mas que impõe determinado número de leis de direito ou de facto e em relação ao qual há que desejar possa ele fornecer pelo menos as condições de emprego das pessoas actualmente marginalizadas. Existe, por outro lado, um certo número de pontos de apoio da sociedade (família, vizinhos, associações, agrupamentos diversos de solidariedade), cuja eficácia e cujo domínio podem ser ampliados quando esses pontos de apoio se revelem susceptíveis de desempenhar um papel positivo contra a pobreza. Por fim, tendo em conta o mercado e os pontos de apoio da sociedade, vêm as acções que as diversas autoridades públicas, designadamente a nível local, podem levar a efeito.

72. Os diferentes contextos, não raro díspares, em que as acções do programa permitiram procurar pistas, testar métodos e trocar experiências, podem ser agrupados segundo o domínio em relação ao qual é necessário actuar: emprego, protecção social/instituições sociais, família/comunidade circundante e desenvolvimento local.

1. Emprego

73. O emprego é um dos mais importantes problemas da luta contra a exclusão. Porque é ele que garante o rendimento e confere a identidade social, a exclusão do emprego constitui um processo que, sem intervenção específica, conduz quase inevitavelmente à exclusão social.

Os projectos de acção-investigação permitiram testar um determinado número de hipóteses relativas às situações e às políticas locais, nacionais e europeias. Com eles, puderam pôr-se em prática novas abordagens inspiradas pelos debates em curso sobre o futuro do trabalho e a natureza da pobreza.

74. As políticas contra o desemprego diferem, mas é possível identificar elementos que lhes são comuns. No essencial, estão centradas no desemprego juvenil e na oferta de mão-de-obra: formação profissional, procura de emprego, subordinação dos auxílios a uma actividade. No entanto, os beneficiários destas medidas raramente arranjam emprego estável. Verifica-se também que determinados projectos de acção-investigação não procuram apenas reintegrar os desempregados no mercado de trabalho mas igualmente ajudar os desempregados a não caírem no desânimo. Foram aplicadas nos projectos diferentes estratégias, que descreveremos a seguir.

a) Projectos junto dos indivíduos

75. Mobilizar as pessoas em situação de desemprego, para as auxiliar a saírem do isolamento e a lutarem contra o fatalismo e a auto-depreciação, constituiu um objectivo prioritário dos projectos de acção-investigação. Tratava-se de uma primeira etapa, necessária antes de se empreenderem acções mais directamente orientadas para a formação e a procura de emprego. Este objectivo foi perseguido através da criação e da animação de locais de encontro (centros de acolhimento, centros de informação, centros de reunião

de desempregados, etc.), bem como através de momentos de convívio organizados pelas próprias populações em dificuldade (debates públicos, festas, quermesses, etc.)

76. Uma segunda etapa consistiu em tornar mais aptas para o mercado de trabalho pessoas não aptas ou que haviam deixado de o ser. Alguns projectos orientaram-se assim para o fornecimento, contínuo e progressivo, de experiência profissional a jovens que, sem ela, não encontrariam colocação. Os contratos de duração determinada foram utilizados de modo sistemático nesta perspectiva, servindo como trampolim para empregos estáveis.

Noutros casos, as equipas de acção-investigação propuseram práticas de transição entre a formação e a reciclagem no trabalho. Algumas actividades "ocupacionais" permitiram a certos indivíduos reaprenderem os ritmos da vida profissional ou simplesmente social.

Foram assim propostas autênticas formações profissionais, a fim, sobretudo, de dar preparação para empregos muitas vezes altamente qualificados, que se esperava resultarem da implantação de novas empresas na região ou no local.

77. Para outros desempregados, o auxílio traduziu-se por uma oportunidade efectiva de desempenharem papel activo na vida da comunidade. Associando-se, alguns puderam analisar as suas carências e, sobretudo, avaliar as suas capacidades de participação em acções colectivas: enquadramento de grupos diversos, auxílio à formação de jovens, actividades de consulta e orientação, etc.

b) Alterações do meio ambiente

78. De qualquer modo, as acções do programa não se limitaram ao elemento humano: as equipas procuraram também actuar sobre o ambiente próximo dos desempregados. Foram estabelecidos e aprofundados contactos com as autoridades locais, a fim de obter acordo a respeito de determinadas regulamentações e, assim, facilitar a existência e o funcionamento dos grupos e centros de desempregados. A alguns destes centros foi reconhecido estatuto de associação sem fins lucrativos, permitiu-se-lhes a instalação gratuita em locais municipais, assegurou-se a gratuidade do transporte público de desempregados, etc.

Pareceu importante elaborar uma autêntica política de comunicação que desse a conhecer os problemas com que deparam os desempregados e as soluções possíveis destes problemas. A publicação de boletins e brochuras e a divulgação de filmes em vídeo realizados por grupos de desempregados foram alguns dos meios utilizados nesta perspectiva. Todas as actividades se revelaram globalmente benéficas, tendo contribuído para uma alteração positiva da imagem dos desempregados na opinião pública.

79. Contudo, a eficácia de toda esta actuação viu-se limitada pelo número excessivamente baixo de empregos oferecidos pelo mercado de trabalho. Algumas equipas consagraram-se à organização de actividades para pessoas em risco de permanecerem duradouramente fora do mercado de trabalho: criação de empresas, cooperativas de produção ou serviços e empresas intermediárias.

80. Dadas as reduzidas dimensões dos projectos, não foi possível avaliar o seu impacto em função da redução do número de desempregados mais desfavorecidos na respectiva zona de implantação. Na verdade, o ensinamento mais inovador dos projectos, em matéria de desemprego, é de tipo qualitativo: como garantir uma qualidade de vida mínima a pessoas que têm, por vezes, de viver longos períodos de tempo à margem do mercado de trabalho, e quais as intervenções sociais activas a planear. Os projectos põem em destaque a importância de aperfeiçoar políticas nacionais de apoio aos rendimentos e a necessidade de adaptar as políticas nacionais de emprego e formação profissional às condições dos menos favorecidos.

2. Instituições de protecção social

81. Até certo ponto, os projectos de acção-Investigação serviram para testar a eficácia dos sistemas de protecção social relativamente à população mais desprovida. Porém, em mais de metade dos casos, os responsáveis por estes projectos depararam com obstáculos institucionais. As limitações dos sistemas reflectem-se tanto no baixo nível das prestações como no carácter restritivo das condições de acesso, e nem sempre a definição de beneficiário tem em conta as novas situações de pobreza. Alguns auxílios "marcam" socialmente aqueles que os solicitam, outros envolvem modalidades de cálculo dificilmente compreensíveis e outros ainda possuem efeitos perversos que acabam por dar origem a novas formas de pobreza.

82. Neste domínio, é geral a necessidade de informar e aconselhar os potenciais beneficiários. Simultaneamente, os responsáveis institucionais precisam de conhecer a existência de indivíduos em situação de pobreza e os problemas por eles enfrentados. Há, portanto, que definir intermediários para esta função de interface no trato da problemática da pobreza, cujo trabalho consistirá em garantir o acesso das populações à informação e, reciprocamente, o acesso das instituições às populações.

a) Facilitar o acesso das populações a serviços e direitos sociais

83. Foram empreendidas, no âmbito do programa, numerosas acções destinadas a dar a conhecer aos pobres os seus direitos e a auxiliá-los a fazerem valer tais direitos: informações difundidas de forma sistemática e geral junto de determinados grupos, como as famílias monoparentais e os imigrantes, incluindo, no caso destes últimos, informação sobre as medidas sociais em vigor nos seus países de origem, na eventualidade do regresso; consultas individuais organizadas em permanências de bairro; assistência jurídica na apresentação de casos a tribunal, quando tal se revele necessário para respeito de determinados direitos, etc.

b) Melhorar relações entre serviços e utentes

84. Não é certo que a organização de serviços a nível local constitua condição suficiente para aperfeiçoamento das relações com os utentes e resposta às carências específicas destes últimos. O que, em contrapartida,

pareceu quase universalmente indispensável foi uma coordenação mais correcta das acções efectuadas pelas diversas instituições, públicas ou privadas, dependentes do nível central ou do nível local, profissionais ou voluntárias. Verificou-se um aumento da eficácia assim que os responsáveis pelas várias instituições intervenientes a nível local se organizaram para efeitos de harmonização das suas práticas e de coordenação dos seus meios.

85. A eficácia dos serviços pode ser igualmente ampliada por consulta sistemática às populações antes de serem estabelecidas estratégias políticas ou medidas visando responder às aspirações destas populações. A participação das populações desfavorecidas na organização e na gestão dos serviços constitui uma forma avançada de consultoria.

86. A formação do pessoal dos serviços sociais pode ser útilmente concebida em função das carências da população pobre, como, por exemplo, na sua tarefa de assistência a indivíduos que têm pouca prática de leitura e escrita ou na aprendizagem do idioma de origem dos potenciais utilizadores dos serviços. De uma forma mais genérica, deverá facultar-se ao pessoal informação sobre os problemas encontrados pelas diversas populações em situação de pobreza.

87. Na mesma ordem de ideias, foram postos em prática, com rendimento, programas de formação sobre modos de educação intercultural, dirigidos a menores de famílias em dificuldades.

Alguns projectos permitiram que o estabelecimento de ensino continuasse a acolher jovens que haviam interrompido a escolaridade, a fim de evitar o seu abandono na via pública.

Escusado será dizer que quaisquer atitudes de racismo ou discriminação sexual por parte do pessoal das instituições sociais devem ser severamente proscritas, se bem que a definição destas atitudes possa ser delicada.

c) Instituir prestações mais adaptadas
à luta contra a pobreza

88. A complexidade das diligências e a morosidade das formalidades a cumprir desencorajam alguns utentes. Deve, pois, assegurar-se um exame periódico das condições de acessibilidade das ajudas, com o objectivo de propiciar a simplificação sistemática da concretização dos direitos.

89. Determinadas prestações, como as familiares, poderiam talvez desempenhar um papel mais importante na luta contra a pobreza.

90. Convém evitar que se desenvolva na população assistida uma situação de dependência em relação aos auxílios financeiros e aos trabalhadores sociais. Nesta perspectiva, pode ser frutuoso prever estímulos financeiros à inserção no emprego. No entanto, tais estímulos levantam graves problemas de conciliação com o mercado, cujo funcionamento não devem entrar por

concorrência desleal, e com o jogo combinado da fiscalidade, das contribuições sociais e do montante das ajudas recebidas (principalmente quando a estas últimas se associa uma série de outros benefícios).

91. A demonstração de como construir a interface entre as medidas e os serviços oferecidos pelo sector público, por um lado, e os legítimos beneficiários, por outro, foi um dos mais interessantes ensinamentos que resultaram dos projectos. Tal como construir uma colaboração entre os sectores público e privado, para auxílio mais eficaz aos desfavorecidos.

3. Família e comunidade circundante

92. A evolução demográfica e social em curso nas sociedades hodiernas contribui para o aparecimento de situações de isolamento e dependência. A subida do número de divórcios, a intensificação da actividade feminina, o aumento do número de idosos e do papel por eles desempenhado na população, são fenómenos que têm contribuído para alterar a composição dos agregados familiares e a sua capacidade de aceitação dos membros dependentes.

93. A este respeito, as equipas de acção-Investigação reagiram diversamente em função das culturas. Em alguns países e para algumas equipas, foi objectivo prioritário afastar as pessoas marginalizadas dos estabelecimentos de estada prolongada e hospícios, manter em casa os indivíduos dependentes e aprofundar as relações entre eles e a restante comunidade. Algumas equipas experimentaram assim, com êxito, as possibilidades efectivas de intensificação local das relações entre gerações: a experiência, as qualificações profissionais e a disponibilidade dos jovens reformados e das mulheres que têm de governar um lar sozinhas e não encontram colocação profissional são passíveis de corresponder às carências e ao isolamento dos idosos dependentes e dos doentes ou deficientes. Partilhando a responsabilidade dos cuidados com a comunidade circundante, estas equipas contribuíram para auxiliar famílias com membros doentes a seu cargo e para permitir aos doentes a cessação do internamento. Alertaram, contudo, para os custos elevados da assistência no domicílio, cuja intensificação não pode certamente contribuir para solucionar as contingências orçamentais.

94. Tal como no caso dos desempregados, as acções tiveram como objectivo alterar positivamente o comportamento dos indivíduos dependentes e a imagem que deles tem a comunidade circundante, proporcionando-lhes meios de controlo da sua própria vida, de organização mútua e de tomada das suas próprias decisões.

Outras equipas consideraram, pelo contrário, excessiva a carga representada por um idoso ou um doente em casa, tanto mais que esta recai, na maioria dos casos, sobre as mulheres.

95. O contributo mais válido dos projectos neste domínio tem a ver com o aprofundamento dos conhecimentos sobre a natureza e as dimensões da pobreza e sobre o potencial de recursos que, se se souber valorizá-los, poderão ser encontrados entre os mais desfavorecidos.

4. Desenvolvimento local e mobilização dos recursos locais

96. Bastantes projectos de acção-investigação foram orientados para a experimentação das modalidades particulares de acção integrada (acções que permitem a comunidades locais desfavorecidas trabalharem em conjunto e aos voluntários e profissionais estabelecerem uma colaboração activa de combate à exclusão).

As acções do programa demonstraram que é possível fazer participar em simultâneo as populações, as administrações e as autarquias locais na luta contra a marginalização.

Existem métodos que permitem associar as populações ao lançamento, à realização e à promoção de actividades económicas, sociais e culturais. As actividades económicas são frequentemente obra de cooperativas ou empresas colectivas que associam as populações à decisão e à gestão.

No plano cultural, a cultura e as tradições locais podem ser realçadas, abrindo caminho à criação de actividades correspondentes (valorização de sítios naturais ou arqueológicos, por exemplo). No domínio social, puderam ser criados ou melhorados, após consulta da população, serviços ou mesmo infraestruturas (serviços sociais, transportes, comunicações, etc.).

97. Concretamente, revelou-se positiva a criação de centros de informação e reunião, manifestação evidente da existência do projecto colectivo. A participação de agências de desenvolvimento e de secretariados de empresa foi considerada necessária para impulsionar as iniciativas económicas locais, garantindo-lhes, ao mesmo tempo, preparação técnica. Foi igualmente formulado o desejo de que tais agências e secretariados tenham capacidade para elaborar pedidos de financiamento e para os defender aos vários níveis governamentais, inclusive junto da Comissão das Comunidades Europeias.

98. Os ensinamentos extraídos da experiência com os projectos realizados de forma integrada e estimulando o desenvolvimento local foram os mais profícuos para definição dos princípios fundamentais do programa Pobreza 3.

*
* *

99. No seu conjunto, as acções do segundo programa tiveram a imensa vantagem de serem levadas a efeito mais perto dos pobres e mesmo, em alguns casos, pelos próprios pobres. Proporcionaram ocasião de pôr em evidência as deficiências funcionais dos nossos sistemas económicos e determinadas lacunas das estratégias de política social concebidas para obviar a essas mesmas deficiências. Revelaram, outrossim, a premência de acções que integrem a pobreza em todas as suas dimensões, coordenando as estratégias políticas e as acções dos diversos organismos públicos e privados. Estratégias políticas e acções devem ser orientadas para a intensificação da autonomia, com participação dos beneficiários. O terceiro programa europeu para integração dos grupos menos favorecidos (Pobreza 3) foi decidido pelo Conselho em Julho de 1989 e concebido, à luz das experiências do segundo programa, para pôr em prática tais acções. Este ambicioso objectivo constitui, com efeito, a base da reinserção social e económica dos pobres.

PORTE III - PERSPECTIVAS PARA UMA EUROPA DA SOLIDARIEDADE

100. A etapa decisiva que constitui para a Comunidade a concretização do Mercado Único não será transposta com verdadeiro êxito se não tiver em conta o fenómeno da exclusão.

A Comissão considera que a solidariedade implica esforços e acções tendentes ao acabamento do mercado interno.

Esta tarefa necessária é tanto mais difícil quanto determinadas tendências económicas e sociais constituem um desafio para a luta contra a exclusão.

Requer, por conseguinte, a mobilização dos diversos níveis de responsabilidade para acções descentralizadas mas igualmente tão coerentes quanto possível.

I - Alguns aspectos da evolução económica e social e da construção europeia constituem um desafio na luta contra a exclusão

101. As tendências económicas e sociais actuais e previsíveis nos Estados-membros pressagam o prolongamento de situações de isolamento e exclusão. Ao mesmo tempo, a modernização económica que se aguarda com o Mercado Único tem condições para produzir importantes movimentos favoráveis, quer em termos de crescimento económico quer em termos de emprego. Mas uma tal evolução pode igualmente originar, pelo menos em primeira fase, a exclusão de alguns, suscitando uma série de desafios na luta contra a exclusão. Que respostas podem ser-lhes dadas sem comprometer o crescimento económico e a melhoria do mercado de emprego?

A. Respostas às mutações económicas e sociais

102. Os desafios são de duas ordens, social e demográfica por um lado, económica por outro. É evidente que não se manifestam no mesmo grau segundo os Estados-membros, mas também se impõe o facto de que seguem linhas de força idênticas e todas conducentes a um aumento das situações de isolamento e pobreza.

No que se refere às mutações de ordem social e demográfica, a fecundidade e o crescimento contínuo da esperança de vida modificam as pirâmides etárias, acentuando o envelhecimento da população: o sector das pessoas idosas (mais de 60 anos) e muito idosas (mais de 75 anos) vai continuar a aumentar. É certo que acentuámos não andarem já sistematicamente associadas, nos dias de hoje, a velhice e a pobreza. Todavia, os muitos idosos que terão conhecido longos períodos de desemprego ou de emprego precário e mal remunerado não beneficiarão de pensões de reforma favoráveis (embora os regimes de reforma hajam atingido a maturação) porque não terão podido constituir-se beneficiários de direito. Nos casos em que a protecção social se encontra ainda pouco desenvolvida, há, por outro lado, o risco de que certas pessoas se vejam insuficientemente protegidas contra as situações de exclusão e pobreza.

Paralelamente, o afrouxamento, cada vez mais frequente, dos laços de solidariedade familiar e a precarização da célula familiar provocam situações de monoparentalidade e de isolamento.

Por parte da evolução económica, o facto fundamental que parece actualmente previsível é a melhoria global do emprego, em consequência do maior crescimento económico induzido pelo Mercado Único.

Esta evolução globalmente favorável nem por isso deixa de comportar limitações importantes que poderão traduzir-se pelo aumento de determinadas situações de exclusão: com efeito, a redução do índice de desemprego, por um lado, só pode ser gradual; por outro, não beneficiará todas as categorias em igual medida; finalmente, será sem dúvida acompanhada de uma tendência para a precarização dos empregos.

B. O mercado interno e a luta contra a exclusão

103. A construção do Mercado Único Europeu é o garante de uma economia mais dinâmica, eficaz e geradora de emprego, mas pode suscitar dois factos novos que são outras tantas dificuldades na luta contra a pobreza.

O primeiro destes factos tem a ver com a limitação das margens de manobra tradicionalmente utilizadas pelos Estados-membros para assegurarem as suas estratégias de política social (aumento da redistribuição dos rendimentos através da fiscalidade ou da parafiscalidade, recurso ao deficit do orçamento do Estado ou da balança de pagamentos, desvalorização competitiva, etc.), margens estas que não continuarão a ser possíveis e cuja limitação é, em certa medida, desejada e aceite, pois trata-se de uma das condições essenciais da modernização da Europa. Podem, no entanto, ocorrer dificuldades sensíveis no ajustamento a curto prazo.

Há, portanto, em segundo lugar - como demonstraram os estudos relativos ao mercado interno - um risco, pelo menos a curto prazo, de dificuldades acrescidas de precarização e intensificação da marginalização de certas categorias.

104. É nestas condições complexas que compete às autoridades nacionais definir uma política global e coerente contra a exclusão e às instituições comunitárias prestar contribuição.

II - Por uma política coerente e global de luta contra a exclusão

105. Ao apresentar o seu contributo para uma Europa da solidariedade, a Comissão está ciente de que o seu papel tem de situar-se entre dois extremos:

- o primeiro consistiria em entrar no pormenor das acções a empreender: esta medida estaria condenada ao fracasso, comportando uma grande parte de ilusão e um risco apreciável de tecnocracia, e, se a Comissão não tem mandato de se substituir aos Estados, ainda menos o tem em relação às colectividades descentralizadas;

- o segundo, inverso, seria o da abstenção de qualquer iniciativa respeitante à luta contra a pobreza: tal "abstencionismo" apresentar-se-ia perigoso perante o desafio⁽¹⁾ que caracteriza a materialização do mercado interno; ademais, a ausência de contributos para este problema poderia desencadear reacções extremas ou fraccionamento social, o que seria susceptível de comprometer a construção europeia no seu conjunto.

106. Em consequência, a Comissão propõe, entre os dois extremos descritos, um meio termo que se traduz pelas orientações seguintes:

- estimular e coordenar as reflexões, as experiências e a prática em matéria de luta contra a exclusão, pôr em comum os seus resultados e contribuir assim para o aprofundamento do debate e das estratégias políticas neste domínio;
- conceber um certo número de iniciativas visando ou contribuindo para a luta contra a exclusão, no contexto da política comunitária.

Estas orientações podem, desde já, apolar-se nas acções empreendidas pela Comissão em diferentes áreas. Procedem, aliás, de princípios gerais.

A. Princípios de uma Europa da solidariedade

107. São três os princípios de que falámos:

a) Princípio de integração. Importa promover uma política global e coerente na matéria.

É importante velar por que não se criem processos de exclusão nos diversos domínios de acção: educação, formação, habitação, saúde, desenvolvimento regional, etc. Os aspectos relativos aos grupos desfavorecidos devem ser tidos em consideração desde a elaboração das estratégias gerais de política económica e social. As estratégias mais específicas, directamente destinadas a eliminar as situações de exclusão, uma vez delimitadas estas, podem então completar a política geral.

b) Princípio de subsidiariedade: refere-se ao papel de cada uma das diferentes instâncias encarregadas de elaborar e aplicar as medidas. As acções assumidas no âmbito do Segundo Programa Europeu de Luta contra a Pobreza (1985-1989) puseram em evidência o papel insubstituível das estruturas locais na condução eficaz de acções a favor das pessoas ameaçadas de exclusão. Em contrapartida, cumpre às autoridades nacionais cuidar de que sejam empreendidas acções eficazes aos níveis de base e criar as condições de informação, concertação e financiamento necessárias à realização das mesmas.

(1) Cf. *supra*

No plano comunitário, trata-se principalmente de promover o intercâmbio de ideias, experiências e práticas e estimular deste modo uma reflexão global sobre as medidas e acções a empreender na luta contra a pobreza e a exclusão, assim como tomar um número limitado de iniciativas para garantir o exercício dos direitos fundamentais no âmbito das competências comunitárias.

c) Princípio de parceria (intimamente ligado ao anterior): é pelo trabalho em equipa, quer a nível da elaboração de estratégias quer a nível das diversas medidas ou dos diversos projectos locais, que os agentes da luta contra a exclusão - agentes privados (organizações de voluntários, parceiros sociais, associações de moradores, etc.) e agentes públicos - tanto locais como nacionais e comunitários, poderão aprofundar esta metodologia integrada e multidimensional, que é a única susceptível de atacar causas e efeitos da pobreza.

B. Acções para uma Europa da solidariedade

108. A Comunidade tomou já um determinado número de iniciativas na área da luta contra a exclusão.

Em primeiro lugar, em termos de compromisso político, a Resolução do Conselho de 29 de Setembro, relativa à luta contra a exclusão social, consagra a vontade do Conselho de aprofundar uma política global e coerente nesta matéria, baseada na garantia de recursos, e uma política de inserção que articule o económico e o social.

A Carta dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores afirma o direito das pessoas excluídas do mercado de trabalho e dos idosos a beneficiarem de recursos e prestações suficientes.

Nesta base, o programa de acção adoptado pela Comissão em Novembro de 1989, relativamente à aplicação da Carta, prevê um instrumento directamente consagrado à luta contra a exclusão: uma recomendação sobre critérios comuns relativos à garantia de recursos e prestações.

Em paralelo, prevê também o prosseguimento do programa de luta contra a pobreza.

O presente programa, terceiro nesta matéria, constitui o último e mais visível conjunto de iniciativas. De modesta amplitude, e aproveitando a experiência dos dois programas precedentes, visa este promover - por meio de apoio e estruturação de projectos arrojados e acções inovadoras - modelos de acções baseados nos princípios de nível local, parceria e multidimensionalidade.

A Comissão Incentiva, além disso, a cooperação com as organizações não governamentais activas neste campo, através, designadamente, do apoio à constituição de um fórum europeu que lhes permita fazerem valer o seu ponto de vista e estimularem o diálogo com as instituições comunitárias.

Por último, o observatório sobre políticas de luta contra a exclusão - actualmente em fase de viabilização - deverá tornar-se um instrumento de análise comparada e de avaliação das medidas e estratégias neste domínio, vindo assim a constituir uma base de reflexão para animar o debate político aos níveis apropriados.

109. Existe uma outra série de acções mais genéricas, com impacto provavelmente significativo na luta contra a exclusão social.

Em primeiro lugar, o investimento maciço da Comunidade por intermédio dos Fundos Estruturais, que permitem empreender a grande escala, nomeadamente nas zonas desfavorecidas, acções consagradas à formação e ao emprego, sobretudo dos jovens e dos desempregados de longa duração.

Neste contexto, podemos citar as recentes iniciativas comunitárias propostas pela Comissão, com destaque para as relativas a deficientes e certos grupos desfavorecidos (HORIZON).

É igualmente o caso de várias iniciativas jurídicas previstas no programa de acção da Comissão relativamente à aplicação da Carta dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores.

Citemos, em especial, os 3 projectos de directiva relativos a certas relações de trabalho (trabalho atípico) fundamentados respectivamente nos artigos 100, 100A e 118A dos Tratados, a directiva prevista relativa à protecção dos jovens, a recomendação prevista relativa à convergência dos objectivos em matéria de protecção social e a recomendação relativa à garantia de recursos suficientes para os cidadãos europeus, bem como o parecer sobre a remuneração equitativa.

110. Pode ainda sublinhar-se o papel potencial de alguns programas nos domínios do emprego (LEDA e ERGO) e da formação (principalmente o programa PETRA).

111. Os programas de acção afectos a determinadas categorias vulneráveis, como o relativo à igualdade de oportunidades para as mulheres ou o programa a favor dos deficientes (HELIOS), podem ser bastante significativos, em especial como estratégias preventivas da exclusão.

112. De referir também os diversos mecanismos de observação, sobretudo nos domínios do emprego (observatório do emprego), da protecção social (MISSOC) e da política familiar (observatório de política familiar), cujas análises podem contribuir para a identificação dos problemas e das medidas relativas à exclusão e à pobreza.

113. Para que o impacto destas diferentes acções possa ser reforçado, requer-se uma maior coerência que permita desenvolver as sinergias indispensáveis. Esta condição implica a intensificação da cooperação entre serviços no interior da Comissão, principalmente através do grupo inter-serviços criado em 1989. Implica também uma maior consciência das dimensões da luta contra a exclusão, nas acções empreendidas tanto a nível comunitário como a nível nacional.

O programa HORIZON será, a este respeito, revelador, mas também - e possivelmente sobretudo - sê-lo-á a promoção das estratégias de convergência das políticas, com destaque para a protecção social, e as acções relativas ao emprego e à promoção de programas dirigidos a determinados grupos sociais.

114. A metodologia seguida no Terceiro Programa Comunitário de Luta contra a Pobreza, sublinhando a imperiosidade da parceria entre todos os intervenientes, tanto do sector público como do privado, e a promoção de uma abordagem multidimensional que evite a desagregação e a incoerência das acções, deve ser obviamente posta em primeiro plano pela Comunidade e pela Comissão.

* * *

115. O conjunto destes dispositivos e acções deve permitir aos diversos responsáveis estabelecerem contactos mútuos, a fim de beneficiarem de informações que possibilitem uma estratégia mais ampla. Deve, outrossim, constituir a base de uma reflexão conjunta sobre a luta contra a exclusão, uma vez que esta, com efeito, não apela unicamente à utilização de meios financeiros reforçados, mas exige também, e talvez principalmente, um esforço sustentado de inovação, em relação a métodos e práticas das instituições, e um trabalho paciente de construção de parceria simultaneamente local, nacional e comunitária. A ambição da Comissão consiste em progredir na via da inovação, da complementaridade estratégica e da parceria, almejando a integração de todos os cidadãos europeus na construção de uma Europa económica e politicamente mais forte, mas também mais justa e solidária, uma Europa da solidariedade.

ANEXO I. ESTATÍSTICAS E METODOLOGIA

As medições da pobreza de rendimentos utilizadas no texto principal são percentagens da média das despesas de uma família por equivalente a adulto - "pobreza relativa". Os coeficientes de equivalente a adulto são utilizados para ter em conta as diferenças que existem na dimensão e composição das famílias. Os coeficientes são os seguintes: primeiro adulto da família: 1, cada um dos outros adultos: 0,7, crianças (com menos de 14 anos): 0,5. Têm a vantagem de ser compatíveis com a medida utilizada no relatório final sobre o primeiro programa e no relatório provisório sobre o segundo programa. Embora se possa considerar mais apropriado estabelecer comparações com a mediana do que com a média, aquela não pode ser calculada para o ano de 1975.

A maior crítica que se pode fazer a esta abordagem é a de que se trata de uma medição de desigualdades mais do que de pobreza. Foram analisadas outras abordagens da medição da pobreza no âmbito do segundo programa, que passamos de seguida a expor, assinalando quer os valores encontrados por meio destas abordagens quer os inconvenientes da sua utilização.

1. POBREZA RELATIVA NOS ESTADOS-MEMBROS

A. Imperfeições dos dados

Antes da descrição desses métodos deverão ser assinaladas as imperfeições de que enfermam os dados utilizados na execução da medição principal. Os cálculos foram feitos a partir de estudos sobre orçamentos familiares elaborados com outros fins. A utilização destes dados é susceptível de conduzir a uma subestimação da pobreza pelos seguintes motivos:

- (1) As pessoas que não têm lar estão excluídas, e os nómadas, os imigrantes repatriados, os refugiados políticos, os imigrantes ilegais ou a viver em bairros de lata, estão inevitavelmente sub-representados.
- (2) As pessoas que vivem em instituições de todo o género não estão incluídas nos números. Tais pessoas são susceptíveis de ser desproporcionadamente pobres.
- (3) Os números baseiam-se em despesas, que são consideradas como substituto do rendimento, pura e simplesmente porque, em certos países, o rendimento é substancialmente subdeclarado nos inquéritos aos orçamentos familiares. As despesas são mais susceptíveis de exceder o rendimento em famílias pobres tal como são mais susceptíveis de induzir o endividamento do que a poupança. Isto é muito plausível quando o rendimento é precário - variando de dia para dia.

Por outro lado, é difícil medir as despesas decorrentes de rendimentos pagos em géneros. Na medida em que este aspecto for subestimado, é susceptível de escamotear os recursos dos agregados familiares rurais de rendimentos mais baixos. Nem tão-pouco é tida em linha de conta a contribuição para os agregados familiares do trabalho não remunerado, especialmente das mulheres. Além disso, os números baseiam-se em agregados familiares mais do que em unidades familiares, devendo admitir-se a hipótese de que os rendimentos são acumulados e repartidos equitativamente pelos membros do agregado familiar. Não se passa assim em muitos agregados familiares. As mulheres que prestam trabalho não remunerado podem estar em desvantagem em relação aos remunerados.

Dever-se-á assinalar também que as amostras na Dinamarca e nos Países Baixos eram de reduzida dimensão e que a taxa de resposta ao Inquérito dinamarquês foi baixa. Além disso, os dados não são inteiramente comparáveis entre países em vários modos diferentes. Em primeiro lugar, terá que se admitir a hipótese de que os preços não variam entre os Estados-membros. Em segundo, terá que se admitir que as despesas necessárias para atingir um mínimo aceitável de condições de vida não diferem. Um exemplo é a necessidade de aquecimento em climas frios e a importância que têm os frigoríficos nos climas quentes. Um segundo exemplo é o das variações no grau em que o rendimento para a habitação é subsidiado ou em que serviços como os de saúde são fornecidos gratuitamente ou fortemente subsidiados e para quais grupos de rendimentos.

Em conclusão, é possível que o nível de pobreza tenha mais tendência para ser subestimado do que para ser sobrestimado dada a dificuldade em incluir muitos pobres nos Inquéritos.

B. Pobreza relativa dos agregados familiares

No quadro A.1 podemos ver o número de pessoas com rendimento per capita abaixo da média. O quadro revela um número bastante estável de pessoas pobres (49,1 milhões em 1980 e 49,6 milhões em 1985). Isto contrasta com a ideia de que a pobreza aumentou ligeiramente nas agregados familiares devido ao aumento do número de agregados familiares reduzidos e ao aumento da pobreza nesses agregados.

No gráfico A.1 podemos observar, referente ao ano de 1985, a distribuição geográfica por Estado-membro de todos os agregados familiares que se situam abaixo da metade do rendimento médio nacional per capita. Em 1985, 23,5% de agregados familiares pobres da Comunidade viviam no Reino Unido, a França tinha 18,3% de agregados familiares pobres e a Itália 17,1%.

No quadro A.2 compara-se o número de agregados familiares abaixo dos 40% e abaixo dos 50% do rendimento médio per capita.

Enquanto que o número de pessoas pobres (abaixo de 50% do rendimento nacional médio per capita) se tem mantido mais ou menos dentro dos mesmos valores entre 1980 e 1985, o número de agregados familiares pobres cresceu ligeiramente.

C. Linhas de pobreza relativa em moedas nacionais

No quadro A.4 podemos ver o rendimento mensal em 1980 em moeda nacional correspondente a 40% e 50% do rendimento médio per capita em 1980 para um agregado familiar de uma pessoa só e para um de quatro pessoas (dois adultos e duas crianças). O quadro A.5 mostra os números correspondentes a 1985.

2. EVOLUÇÃO NA POBREZA COM UMA LINHA DE POBREZA CONSTANTE

A. Em geral

Interessa também observar a evolução em cada ano do número de agregados familiares e do número de pessoas que se situam abaixo dos 50% do rendimento médio per capita utilizando o mesmo nível de rendimento real para 1985 e para 1980.

O rendimento médio aumentou ligeiramente em termos reais entre 1980 e 1985 no conjunto da Comunidade, mas é importante notar que se registou uma quebra no rendimento real médio entre estes dois anos na Alemanha, em Portugal e no

Reino Unido, tendo-se registado decréscimos um tanto ou quanto mais acentuados no rendimento real médio em Espanha, na Irlanda e nos Países Baixos.

B. Crianças, pessoas idosas e outros

No quadro A.6 podemos ver em que medida as crianças se situavam, em 1980, abaixo dos 50% do rendimento médio nacional.

Entre 1980 e 1985, o número de crianças pobres desceu cerca de 3%, mas este dado esconde um pequeno aumento da incidência da pobreza entre as crianças. A incidência em 1985 era cerca de 50% mais elevada do que entre os adultos e aproximadamente com o mesmo valor da incidência da pobreza entre os idosos. A quebra verificada no número de crianças pobres deve-se em parte ao decréscimo do número de famílias numerosas. Contrariamente à tendência geral, houve um aumento do número de crianças pobres na Irlanda (24%) e nos Países Baixos (26%) e um aumento menor no Reino Unido (12%) e na Alemanha (3,5%).

O quadro A.7 mostra em que medida as crianças, as pessoas idosas e outras se situavam abaixo de 50% da média do rendimento nacional per capita, em termos reais, (preços de 1980). Calculado deste modo, o número de crianças pobres acusou um decréscimo de 1,2 milhões mas registaram-se aumentos na Alemanha, na Irlanda, e nos Países Baixos. O número de pessoas idosas pobres teve um decréscimo de 1,5 milhões mas registaram-se aumentos nos Países Baixos, e em Portugal. Os números relativos à pobreza registaram um ligeiro aumento junto da população activa. Registaram-se aumentos na Espanha, na Irlanda, nos Países Baixos, em Portugal e no Reino Unido.

3. EVOLUÇÃO DA DESIGUALDADE NA DISTRIBUIÇÃO DOS RENDIMENTOS

A. Em geral

O gráfico A.5 mostra a função de distribuição calculada de pessoas pelas despesas familiares relativas aos anos de 1980 e 1985 em ecus de 1980 para os dois anos.

O gráfico revela que os padrões das despesas foram distribuídos mais regularmente em 1985 do que em 1980.

B. Crianças, pessoas idosas e outras

O gráfico A.6 mostra a função de distribuição das crianças, pessoas idosas e outras por despesas familiares em 1985.

O gráfico revela a existência de uma desigualdade consideravelmente maior junto das crianças e das pessoas idosas do que entre a população activa.

4. DESIGUALDADE ENTRE ESTADOS-MEMBROS

O gráfico A.4 mostra o rendimento médio per capita por Estado-membro relativo aos anos de 1980 e 1985 (em ecus de 1980 para os dois anos) comparado com o rendimento médio per capita da Comunidade. O gráfico revela que as despesas familiares médias da Dinamarca foram 2 vezes e meia superiores às de Portugal (não está incluído o Luxemburgo). Pode ver-se também que o maior aumento registado nos padrões de vida entre 1980 e 1985 se verificou na Dinamarca.

5. POBREZA RELATIVA NA COMUNIDADE

O quadro A.8 mostra o número de pessoas que se situam abaixo de 50% do rendimento médio per capita da Comunidade.

De acordo com este modo de cálculo, existiam em 1985 cerca de 51 milhões de pobres na Comunidade (em comparação com os 49 milhões calculados relativamente ao rendimento médio nacional per capita) e cerca de 53,5 milhões em 1980 (em comparação com os 49,6 milhões calculados relativamente ao rendimento médio nacional per capita). O maior número de pobres em 1985 situava-se na Espanha (12,5 milhões). Havia perto de 9 milhões no Reino Unido, cerca de 8 milhões na Itália e aproximadamente 6,7 milhões na França. Por este padrão, mais de 69 por cento da população de Portugal eram pobres acontecendo o mesmo com 32 por cento da população da Espanha e mais de um quarto da população da Irlanda.

A figura A.8 ilustra a percentagem geográfica das pessoas em cada Estado-membro cujo rendimento se situa abaixo dos 50% do rendimento médio per capita da Comunidade em 1985.

Cerca de um quarto dos "pobres" da Comunidade encontravam-se em Espanha, cerca de 18 por cento no Reino Unido, mais de 15 por cento em Itália e pouco menos de 14 por cento em Portugal.

O quadro A.9 mostra o número de pessoas com rendimentos abaixo dos 40% do rendimento médio per capita da Comunidade.

Baixando o padrão da pobreza para 40% do rendimento médio comunitário obtém-se uma redução do número de pobres para 30 milhões em 1985 dos quais 7,6 milhões se encontravam em Espanha e cerca de cinco milhões quer na Itália quer em Portugal. Os cálculos mostram também que a "pobreza" conheceu um ligeiro aumento entre 1980 e 1985. A incidência da "pobreza" em Portugal permaneceu nos 57% em relação aos dois anos. O gráfico de sectores A.9 mostra a percentagem geográfica de pessoas em cada Estado-membro com rendimento abaixo dos 40% do rendimento médio per capita da Comunidade em 1985. Segundo este gráfico, cerca de um quarto dos "pobres" da Comunidade encontravam-se em Espanha, 19% em Portugal, mais de 17% na Itália e 15,5% no Reino Unido.

6. POBREZA SUBJECTIVA

Argumentou-se que a definição do que constitui pobreza não deveria ser estabelecida por "peritos" ou governos mas sim pela população em geral ou pela parte da população cujo rendimento é relativamente baixo. Foram financiadas tentativas no sentido de tornar aplicável esta abordagem no âmbito das investigações realizadas para o 1º Programa. A partir dessa altura, estes métodos foram estendidos a outros Estados-membros.

Foram desenvolvidos e testados para este efeito dois métodos ligeiramente diferentes. Foi pedido às famílias que declarassem qual o rendimento mínimo indispensável para fazer face às suas necessidades actuais. O método desenvolvido pelo Centro de Política Social da Universidade de Antuérpia (método CSP) identifica o nível de rendimento relativamente ao qual as famílias de rendimentos mais baixos afirmam que teriam "algumas dificuldades" para conseguir equilibrar-se, e faz a média dos resultados tendo em conta agregados familiares de diferentes composições. O segundo método, desenvolvido na Universidade de Leyden e de Tilburg (método SPL), baseia-se nas respostas de todos os agregados familiares à questão que consiste em saber qual o rendimento que "mal chega" de uma escala de 10 pontos. Os resultados obtidos por estes métodos relativos a cinco países e duas regiões figuram no quadro A.10.

Quadro A.10 Percentagem de agregados familiares em situação de pobreza relativa e subjectiva (cinco países e duas regiões)

País ou região	Ano	Inferior a 50%	Norma CSP	Norma SPL
Bélgica	1985	5,2 [^]	21,4	24,9
Grécia	1988	17,4 [^]	42,6	42,0
Irlanda	1987	17,4 [^]	35,3	32,4
Luxemburgo	1985	--	14,7	23,2
Países Baixos	1985	7,9 [^]	12,4	8,6
Catalunha (Espanha)	1988	15,1 [*]	31,3	37,3
Lorena (França)	1985	9,7 [*]	26,6	29,1

[^] Estimativas do Eurostat para 1985

^{*} Calculados a partir de pequenos inquéritos regionais sobre a Catalunha (1988) e sobre a Lorena (1985)

Se se compararem estes resultados com os provenientes de comparações com o rendimento médio per capita, ressaltarão os seguintes resultados:

- (1) Os resultados são mais elevados em todos os casos. Um grande número de pessoas que dispõem de um rendimento superior a 50% do rendimento médio per capita tem certas dificuldades em equilibrar as receitas com as despesas. De facto, um dos autores dos inquéritos descreve os resultados como uma medida da "insegurança de subsistência" e só usa o termo "pobreza" para evitar o peso desta expressão.
- (2) Os resultados indicam uma incidência muito maior de "pobreza" na Lorena do que nos Países Baixos, com a Bélgica a situar-se entre os dois, embora estes três territórios apresentem um rendimento médio de nível semelhante.
- (3) Os dois métodos subjectivos não apresentam necessariamente resultados idênticos para um mesmo país. Por exemplo, o método CSP apresenta resultados idênticos para a Lorena e para o Luxemburgo, contrariamente ao método SPL.

Se analisarmos os resultados com mais profundidade encontramos outras diferenças notórias. Ambos os métodos subjectivos indicam escalas de equivalência muito baixas. Estão neste caso especialmente as crianças. Estes métodos nem sequer são inteiramente compatíveis sobre este assunto quer entre si quer entre países. O método SPL aponta para escalas de equivalência bastante significativas para a Irlanda, a Catalunha e o Luxemburgo, e reduzidas para os Países Baixos; no caso do método CSP elas são reduzidas para o Luxemburgo. Em vários países, as escalas de equivalência CSP caem logo após o primeiro filho como se as despesas ocasionadas pelas crianças não dependessem tanto do número de crianças como da sua existência ou não.

As escalas de equivalência assumem uma importância fundamental na medição da pobreza. Se os cálculos relativos ao rendimento médio per capita indicam, para quase todos os países, que a pobreza aumenta com o número de filhos, tal não acontece nas medições subjectivas da pobreza em numerosos casos. Pela utilização das medições subjectivas, verifica-se que os pequenos agregados familiares (tratando-se frequentemente de pessoas idosas ou reformadas e de agregados cujo chefe é uma mulher) são muito mais vulneráveis à pobreza do que quando se toma como referência a medição objectiva da proporção do rendimento per capita.

Por último, os resultados não são coerentes no tempo, pelo menos no caso da Bélgica, onde os estudos foram feitos em 1985 e em 1988. A norma CSP aumenta de taxa variando entre 3 e 13%. A norma SPL, por sua vez, aumenta para todos os agregados familiares com crianças, mas diminui para todos os outros tipos de agregado familiar, podendo esta baixa ir até 12%.

Mesmo que os limiares da pobreza subjectiva sejam significativos num determinado país num momento determinado, parecem, no entanto, inadequados para estabelecer comparações entre países ou comparações no tempo. Uma norma comunitária em matéria de pobreza tem a obrigação de ser rigorosa nestes dois pontos. Além disso, as escalas de equivalência são de tal maneira inferiores às utilizadas em matéria de assistência social em toda a Comunidade que se tornam pouco credíveis e aceitáveis. Relativamente a esta última referência, as escalas de equivalência acima utilizadas nas comparações que implicavam o rendimento per capita serão bastante elevadas.

7. PERCEPÇÃO DA POBREZA

A medição da pobreza percebida difere da medição da pobreza subjectiva porque só são recenseados os agregados familiares que se consideram pobres. A norma de pobreza é fixada segundo o número de agregados familiares que se consideram pobres, e não tanto fazendo a média das estimativas do rendimento mínimo a partir do qual os agregados familiares conseguem equilibrar as despesas e as receitas ou dispõem de recursos "apenas suficientes".

Três estudos deste género foram financiados pela Comissão em 1976, 1983 e 1989. Os respectivos resultados constam no quadro A.11. A coluna 1 inclui as pessoas que se consideram pobres e a coluna 2 inclui aquelas que se situam no ponto imediatamente superior, numa escala de sete pontos.

As respostas correspondem sensivelmente às normas médias absolutas dos Estados-membros, na medida em que a Espanha, a Grécia, a Irlanda e Portugal detêm as taxas mais altas de pobreza percebida e que muito poucas pessoas se consideram pobres no Luxemburgo. Pode detectar-se um aumento da pobreza percebida entre 1976 e 1983, seguido de uma baixa em 1989, mas que não chega ao nível de 1976, à excepção da Itália.

Quadro A.11

Percentagem de agregados familiares que se consideram "pobres"(1) ou "próximos da pobreza"(2) (1976, 1983 e 1989)

Estado-membro	1976			1983			1989		
	1	2	1+2	1	2	1+2	1	2	1+2
B	1,0	4,0	5,0	1,8	7,1	8,9	0,4	4,5	4,9
DK	1,5	2,7	4,2	0,7	4,1	4,8	2,2	3,4	5,6
D	1,1	3,3	4,4	1,0	4,9	5,9	0,9	3,8	4,7
GR				8,0	12,7	20,7	3,4	10,5	13,9
E							4,2	11,3	15,5
F	1,6	6,0	7,6	8,1*	8,5	11,6	2,8	7,2	10,0
IRL	2,2	4,4	6,6	3,6	11,0	14,6	4,4	8,1	12,5
I	3,0	7,8	10,8	3,6	10,5	14,1	1,5	4,7	6,2
L	1,1	1,1	2,2	1,3	3,0	4,3	0,3	1,7	2,0
NL	1,2	3,2	4,4	2,1	7,2	9,3	1,3	3,7	5,5
P							3,4	9,0	12,4
UK	2,5	6,8	9,3	4,1	7,4	11,5	3,2	6,6	9,8
EUR 9	2,0	5,6	7,6						
EUR 10				2,9	7,8	10,7			
EUR 12							2,3	6,3	8,6

8. EVOLUÇÃO DEMOGRÁFICA

O quadro A.10 mostra a distribuição da população da Comunidade Europeia por grupos etários, referente aos anos de 1975 e 1985, e uma projecção para o ano 2000.

Entre 1975 e 1985, a população com menos de 15 anos teve um decréscimo de 11,6 milhões e a população com idade compreendida entre os 15 e os 24 anos registou um aumento de 5,8 milhões. O número de pessoas com idades entre 65 e 74 anos diminuiu 1,6 milhões, enquanto que o número de pessoas

com mais de 75 anos aumentou 5,2 milhões. A Comunidade teve que encontrar empregos para mais 6 milhões de jovens que entraram no mercado de trabalho e dar assistência a mais quatro milhões de pessoas idosas, a maioria das quais são reformadas. A evolução mais marcante é a que se refere às pessoas com mais de 75 anos, com um crescimento de 37,4%. Em 1985 este grupo etário era composto em 65,7% por mulheres.

Quadro A.12 Estrutura etária da população da Comunidade
(1975, 1985 e projecção para o ano 2000)

Grupo etário	1975	1985	2000
0 - 14	75,1	63,5	54,1
15 - 24	46,6	52,7	40,0
25 - 64	150,1	162,2	178,0
65 - 74	25,9	24,3	31,6
75+	13,9	19,1	25,7
TOTAL	311,6	321,8	329,4

Fonte: Eurostat

Entre 1985 e o ano 2000, espera-se que a população da Comunidade registe um aumento de 7,6 milhões. O número de pessoas com menos de 15 anos diminuirá em 9,4 milhões. De importância fundamental é o decréscimo previsto de 12,7 milhões no número de pessoas com idades entre os 15 e os 24 anos. Daqui até ao ano 2000, a população em idade activa da Comunidade registará um decréscimo de 2,6 milhões. Estas projecções não têm em consideração a população da Alemanha do Leste. Prevê-se que, durante o mesmo período, o número das pessoas com 65 anos ou mais aumente 13,9 milhões, dos quais 6,6 milhões de pessoas com 75 anos ou mais.

9. EVOLUÇÃO DO MERCADO DO EMPREGO

A. Composição da população activa

O quadro A.13 indica a evolução da população activa entre 1975 e 1985, por grupos etários e por sexo.

Quadro A.13

População em idade activa nos 12 Estados-membros
1975 e 1985
(milhões)

Grupo etário	Homens		Mulheres	
	1975	1985	1975	1985
15 - 24	23,7	26,8	22,9	25,9
25 - 34	21,6	23,5	20,8	23,0
35 - 44	20,0	21,2	19,7	20,9
45 - 54	18,5	19,2	19,9	19,4
55 - 64	13,5	16,6	16,1	18,9
TOTAL	97,3	107,3	99,4	108,1

Fonte: Inquérito sobre as Forças de Trabalho

Na Comunidade actual, a população em idade activa aumentou cerca de 19 milhões, aumento esse que se concentrou na população jovem, que na sua maioria procurou trabalho remunerado. Tem sido difícil dar resposta a esta procura num período caracterizado por um crescimento económico relativamente lento e por uma forte concorrência, a qual provém em particular dos países da bacia do Pacífico que conheceram taxas de crescimento económico muito mais altas.

O gráfico A.14 mostra a distribuição de agregados familiares com separação entre os agregados monoparentais com e sem salário e outros agregados sem salário, com um salário ou com mais do que um salário.

Quadro A.14

Agregados cujo chefe tem entre 15 e 65 anos por número de assalariados
1985 e 1987
(Toda a Comunidade, em milhões)

	1985	1987
Agregados familiares monoparentais		
sem pessoas activas	1,6	1,7
com uma ou várias pessoas activas	4,2	4,3
Outros agregados familiares		
sem pessoas activas	11,7	12,1
com uma pessoa activa	31,9	31,9
com duas ou mais pessoas activas	29,3	30,0
TOTAL	78,6	79,9

Fonte: Inquérito sobre as Forças de Trabalho

O quadro indica que em famílias monoparentais, que na sua maioria têm como chefe uma mulher, mais de dois terços dos chefes de família são empregados. Mostra também que existem actualmente quase tantos agregados com dois assalariados como agregados com uma única pessoa assalariada – essencialmente devido à quantidade de mulheres que, como os homens, exercem uma actividade assalariada. Havia em 1987 cerca de 14 milhões de agregados familiares sem qualquer pessoa assalariada cujo chefe estava em idade de trabalhar.

B. Estatísticas de desemprego

Em parte como resultado das mudanças estruturais e em parte devido às taxas de crescimento económico relativamente baixas, o desemprego calculado oficialmente foi consideravelmente mais elevado em 1985 do que em 1975. O quadro A.15 mostra a percentagem de desemprego por cada Estado-membro.

Quadro A.15 Taxa de desemprego por Estado-membro (1975 e 1985)

Estado-membro	Taxa de desemprego		
	1975	1985	1987
Bélgica	3,2	11,3	11,3
Dinamarca	6,8	7,8	6,1
Alemanha	2,9	6,9	6,8
Grécia	--	7,8	7,4
Espanha	--	21,9	20,6
França	3,3	10,3	10,7
Irlanda	9,6	18,0	18,1
Itália	3,3	9,2	10,7
Luxemburgo	(0,6)	3,0	2,5
Países Baixos	3,2	10,5	10,0
Portugal	--	8,6	7,4
Reino Unido	4,6	11,5	11,0
TOTAL EUR 12	--	10,7	10,8
EUR 9	3,7	9,6	10,7

Fonte: Inquérito sobre as Forças de Trabalho

Nos Estados que constituíam a Europa dos Nove, o desemprego aumentou de 3,7% para 10,7% entre 1975 e 1987. No conjunto da Comunidade registou-se um aumento muito reduzido do desemprego entre 1985 e 1987. No ano de 1989 o desemprego revelava uma descida para 9,0% e espera-se uma descida para 8,7% em 1990. O quadro A.16 mostra a duração dos períodos de procura de emprego.

Quadro A.16

Desemprego em função da duração da procura de emprego
(Percentagens do número total de desempregados)

Estado-membro	Um ano ou mais			Dois anos ou mais	
	1975	1985	1987	1985	1987
Bélgica	29,7	68,2	74,6	51,5	56,7
Dinamarca	9,4	32,0	29,5	13,3	12,6
Alemanha	11,8	46,9	48,1	26,7	31,0
Grécia	—	43,4	45,8	19,5	20,4
Espanha	—	57,8*	65,7	—	47,8
França	16,3	43,8	49,4	21,8	29,8
Irlanda	19,1	62,2	66,1	41,1	47,0
Itália	33,8	63,6	66,3	38,1	42,2
Luxemburgo	—	(36,8)	(34,2)	(13,8)	(15,6)
Países Baixos	18,6	56,4	45,7	35,7	29,6
Portugal	—	48,4*	56,7	—	35,3
Reino Unido	14,8	48,7	45,2	33,2	30,5
TOTAL EUR 12	—	53,8*	55,4	—	36,8
EUR 9	18,4	48,5	52,7	29,5	34,1

Fonte: Inquérito sobre as Forças de Trabalho

- * Os dados relativos a Espanha e a Portugal foram retirados de publicações nacionais com resultados do Inquérito sobre as Forças de Trabalho: no caso da Espanha, os dados referem-se à população com idade superior a 15 anos enquanto que para Portugal os dados referem-se à população com mais de 9 anos de idade.

QUADRO A.1

Pessoas com rendimento inferior a 50% do rendimento
médio nacional per capita

PAÍS	AGREGADOS FAMILIARES				INDIVÍDUOS			
	1980		1985		1980		1985	
	%	Abs (000)	%	Abs (000)	%	Abs (000)	%	Abs (000)
Bélgica								
Dinamarca								
Alemanha	6,3	226	5,2	189	7,1	701	5,9	583
Grécia	8,0	166	8,0	166	7,9	407	8,0	409
Espanha	10,3	2 592	9,2	2 306	10,5	6 448	9,9	6 074
França	20,5	604	17,4	527	21,5	2 073	18,4	1 817
Irlanda	20,3	2 129	17,8	1 924	20,9	7 829	18,9	7 257
Itália	18,0	3 503	14,8	2 947	19,1	10 313	15,7	8 681
Países Baixos	18,5	167	17,4	162	18,4	625	19,5	684
Portugal	12,0	2 237	14,7	2 760	14,1	7 941	15,5	8 880
Reino Unido	6,9	345	7,9	403	9,8	1 363	11,4	1 661
	31,4	906	31,7	948	32,4	3 167	32,7	3 310
	14,1	2 808	18,9	3 790	14,8	8 228	18,2	10 324

Fonte: Eurostat

QUADRO A.2

Agregados familiares com rendimento inferior a 40% e a 50%
do rendimento médio nacional per capita (em milhares)

	1980		1985	
	inferior a 40 %	inferior a 50 %	inferior a 40 %	inferior a 50 %
Bélgica	70	226	54	189
Dinamarca	72	166	72	166
Alemanha	1 119	2 592	949	2 306
Grécia	342	604	274	527
Espanha	1 250	2 129	1 065	1 924
França	2 009	3 503	1 559	2 947
Irlanda	92	167	84	162
Itália	1 451	2 237	1 628	2 760
Países Baixos	122	345	129	403
Portugal	591	906	621	948
Reino Unido	1 258	2 808	2 120	3 790
TOTAL	8 378	15 682	8 555	16 121

Fonte : Eurostat

Evolução do número de agregados familiares com rendimento inferior a 50% do rendimento médio per capita em cada Estado-membro entre 1975 e 1985 (em milhões)

1975				1980		1985		Evolução da %	
Agregados Familiares		%		Agreg. famil. %		Agreg. famil. %		75-85	80-85
Bélgica	0,21	6,6		0,23	6,3	0,19	5,2	- 1,4	-1,1
Dinamarca	0,33	13,0		0,17	8,0	0,17	8,0	- 5,0	0,0
Alemanha	1,53	6,6		2,59	10,3	2,31	9,2	2,6	-1,1
Grécia	-	-		0,60	20,5	0,53	17,4	- -	3,1
Espanha	-	-		2,13	20,3	1,92	17,8	- -	2,5
França	2,63	14,8		3,50	18,0	2,95	14,8	0,0	-3,2
Irlanda	0,17	23,1		0,17	18,5	0,16	17,4	- 5,7	-1,1
Itália	3,82	21,8		2,24	12,0	2,76	4,7	- 7,1	2,7
Países Baixos	0,02	14,6		0,00	-	-	-	-	-
Portugal	0,23	4,8		0,34	6,9	0,40	7,9	3,1	1,0
Reino Unido	-	-		0,91	31,4	3,79	18,9	-	0,3
	1,24	6,3		2,81	14,1	4,35	21,7	15,4	7,6
Total EUR 9	10,18	11,4		12,04	-	12,73	-	-	-
Total EUR 12	-	-		15,68	14,1	16,12	14,4	-	0,8

QUADRO A.4 1980

Despesas mensais em moeda nacional a preços correntes
correspondente a 40% e 50% da média das despesas para agregados familiares
de uma pessoa e agregados de 4 pessoas (dois adultos + duas crianças)

	40 % da média nacional		50 % da média nacional		50 % da média comunitária	
	Agregado de uma pessoa	Agregado de 4 pessoas	Agregado de uma pessoa	Agregado de 4 pessoas	Agregado de uma pessoa	Agregado de 4 pessoas
Bélgica	8.374	22.610	10.468	28.263	4.338	11.714
Dinamarca	1.820	4.914	2.275	6.142	940	2.538
Alemanha	513	1.385	641	1.731	288	717
Grécia	6.018	16.248	7.522	20.310	4.288	11.578
Espanha	10.185	27.498	12.731	34.373	7.627	20.593
França	1.078	2.911	1.348	3.639	638	1.724
Irlanda	086	232	108	290	057	154
Itália	141.787	382.826	177.234	478.532	90.332	243.897
Países Baixos	567	1.530	708	1.913	0.286	772
Portugal	3.425	9.248	4.281	1.560	4.025	10.868
Reino Unido	093	251	116	314	058	158

QUADRO A.5 1985

Despesas mensais em moeda nacional a preços correntes correspondente a 40% e 50% da média das despesas para agregados familiares de uma pessoa e agregados de 4 pessoas (dois adultos + duas crianças)

	40 % da média nacional		50 % da média nacional		50 % da média comunitária	
	Agregado de uma pessoa	Agregado de 4 pessoas	Agregado de uma pessoa	Agregado de 4 pessoas	Agregado de uma pessoa	Agregado de 4 pessoas
Bélgica	12.074	32.599	15.092	40.749	6.095	16.457
Dinamarca	2.960	7.991	3.700	9.989	1.376	3.715
Alemanha	610	1.646	762	2.057	348	940
Grécia	16.777	45.297	20.971	56.122	10.965	29.606
Espanha	9.570	25.840	11.963	32.300	13.447	36.306
França	1.772	4.784	2.215	5.980	1.009	2.723
Irlanda	145	391	181	489	102	274
Itália	286.713	774.124	358.391	967.655	171.902	464.136
Países Baixos	673	1.818	842	2.273	750	945
Portugal	9.581	25.868	11.976	32.336	11.435	30.875
Reino Unido	140	377	175	472	083	223

QUADRO A.6

Incidência da pobreza entre as crianças e pessoas idosas.

Comparação entre os anos 1980 e 1985.

(Linha de pobreza igual a 50 % da média nacional de despesas equivalentes ao nível nacional para os anos respectivos)

Pays	ENFANTS				PERSONNES AGEES			
	1980		1985		1980		1985	
	%	Abs (000)	%	Abs (000)	%	Abs (000)	%	Abs (000)
Belgique	8,0	158	6,7	126	12,4	175	10,7	144
Danemark	8,7	92	9,1	87	18,8	140	20,4	157
R.F. d'Allemagne	11,5	1.244	13,7	1.287	14,3	1.374	14,0	1.253
Grèce	20,7	473	18,9	395	31,2	382	28,2	371
Espagne	22,1	2.124	20,2	1.817	32,9	1.379	23,6	1.080
France	20,7	2.453	19,5	2.290	30,4	2.198	21,4	1.513
Irlande	22,4	231	27,9	286	30,0	109	14,2	54
Italie	16,1	1.972	15,1	1.688	18,6	1.426	20,0	1.447
Pays-Bas	13,1	403	17,7	506	4,2	69	5,2	91
Portugal	36,2	901	36,6	880	44,9	504	45,3	545
Royaume-Uni	20,1	2.354	24,0	2.642	23,8	1.988	21,7	1.846

QUADRO A.7

Incidência da pobreza entre as crianças e pessoas idosas.

Comparação entre os anos 1980 e 1985.

(Linha de pobreza igual a 50 % da média comunitária de despesas equivalentes de 1980).

Pays	ENFANTS				PERSONNES AGEES			
	1980		1985		1980		1985	
	%	Abs (000)	%	Abs (000)	%	Abs (000)	%	Abs (000)
Belgique	3,1	61	2,1	39	4,7	67	3,3	45
Danemark	4,3	45	3,1	29	9,3	69	7,1	54
R.F. d'Allemagne	7,9	852	9,8	919	9,8	942	10,0	902
Grèce	28,1	642	21,6	450	39,9	488	31,2	410
Espagne	32,1	3.088	33,6	3.022	43,9	1.840	39,2	1.790
France	17,8	2.110	15,0	1.761	27,1	1.956	17,8	1.252
Irlande	25,9	266	35,0	359	33,6	122	19,9	75
Italie	17,1	2.092	15,4	1.504	19,6	1.506	18,0	1.307
Pays-Bas	5,0	153	7,1	202	1,6	26	2,1	36
Portugal	70,3	1.751	71,2	1.713	80,3	902	81,0	975
Royaume-Uni	20,4	2.392	21,0	2.309	24,2	2.018	19,2	1.630
Communauté	19,7	13.452	19,4	12.307	22,5	9.938	19,6	8.478

Quadro A.8

**Pessoas cujos rendimentos foram inferiores
a 50% do rendimento médio comunitário**

	Número de pessoas (em milhares)		Porcentagem da população total	
	1980	1985	1980	1985
Bélgica	268	182	2,7	1,8
Dinamarca	201	138	3,9	2,7
R.F. Alemanha	4 416	4 335	7,2	7,1
Grécia	2 784	2 062	28,9	20,9
Espanha	11 512	12 453	30,8	32,4
França	8 997	6 685	16,7	12,1
Irlanda	729	898	21,4	25,6
Itália	8 437	7 912	15,0	13,9
Luxemburgo				
Países Baixos	517	664	3,7	4,6
Portugal	6 701	7 023	68,6	69,5
Reino Unido	8 368	8 944	14,9	15,8
TOTAL	52 930	51 292	16,8	15,9

Fonte : EUROSTAT

Quadro A.9

**Pessoas cujos rendimentos foram inferiores
a 40% do rendimento médio comunitário**

	Número de pessoas (em milhares)		Porcentagem da população total	
	1980	1985	1980	1985
Bélgica	76	54	0,8	0,5
Dinamarca	83	56	1,6	1,1
R.F. Alemanha	1 821	1 705	3,0	2,8
Grécia	1 636	1 077	17,0	10,9
Espanha	7 578	7 518	18,9	19,7
França	4 875	3 413	9,0	6,2
Irlanda	395	506	11,6	14,4
Itália	5 316	4 847	9,4	8,5
Luxemburgo				
Países Baixos	169	186	1,2	1,3
Portugal	5 573	5 879	57,1	58,2
Reino Unido	3 732	4 739	6,6	8,4
TOTAL	30 736	30 040	9,7	9,3

Fonte : EUROSTAT

FIGURA A. 0

Distribuição das pessoas com rendimento inferior a 50 %
do rendimento médio nacional por Estado-membro em 1985

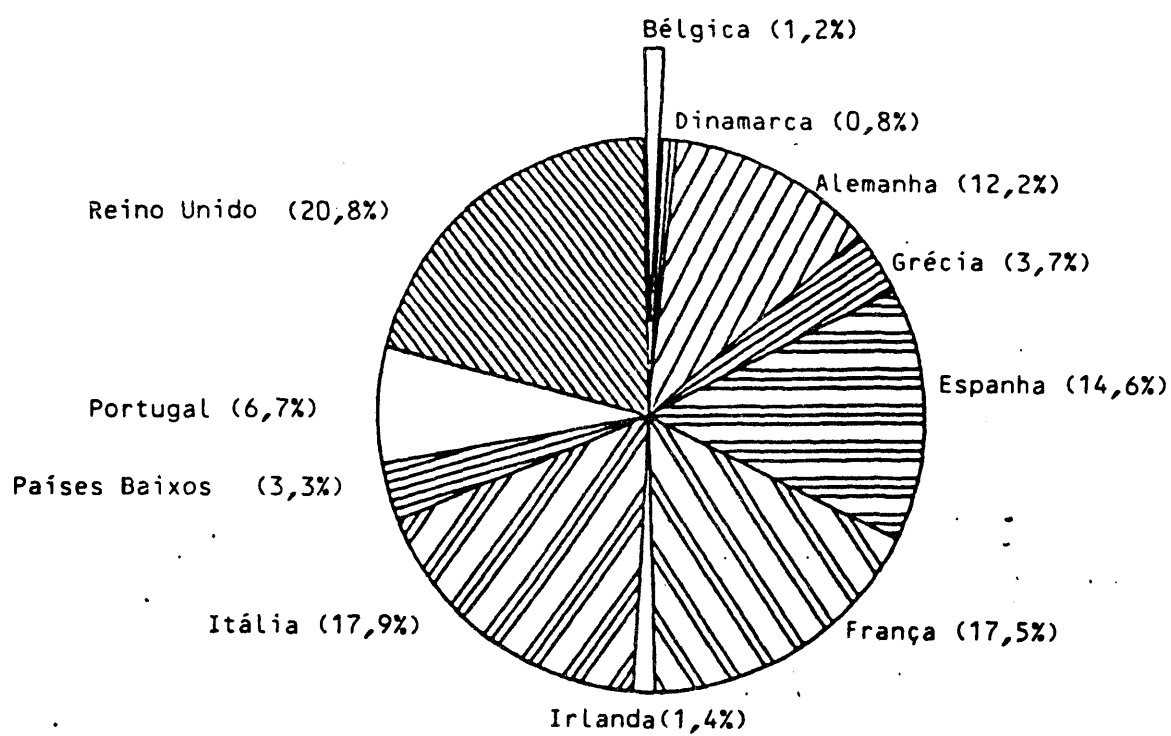


FIGURA A.1

Distribuição dos agregados familiares com rendimento inferior a 50% do rendimento médio nacional, por Estado-membro, em 1985

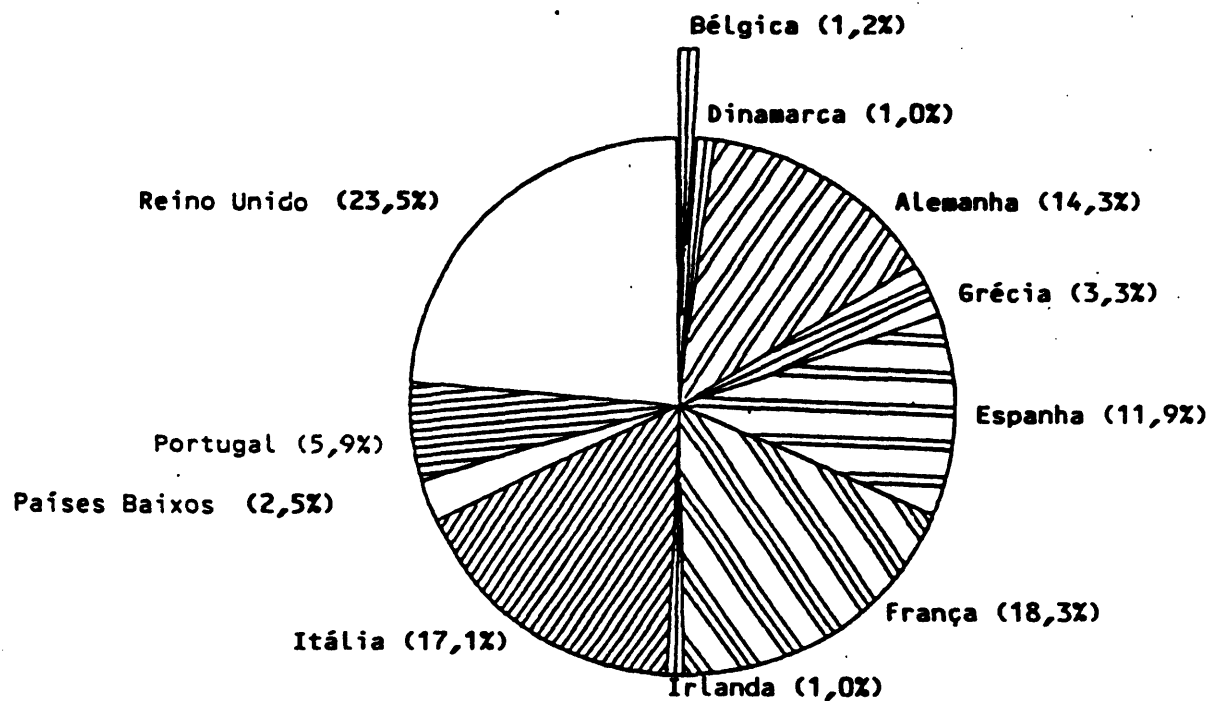


FIGURA A.4

Despesas familiares médias per capita e por Estado-membro em 1980
e em 1985

(ecus de 1980 para os dois anos em questão, comparados com a média
comunitária)

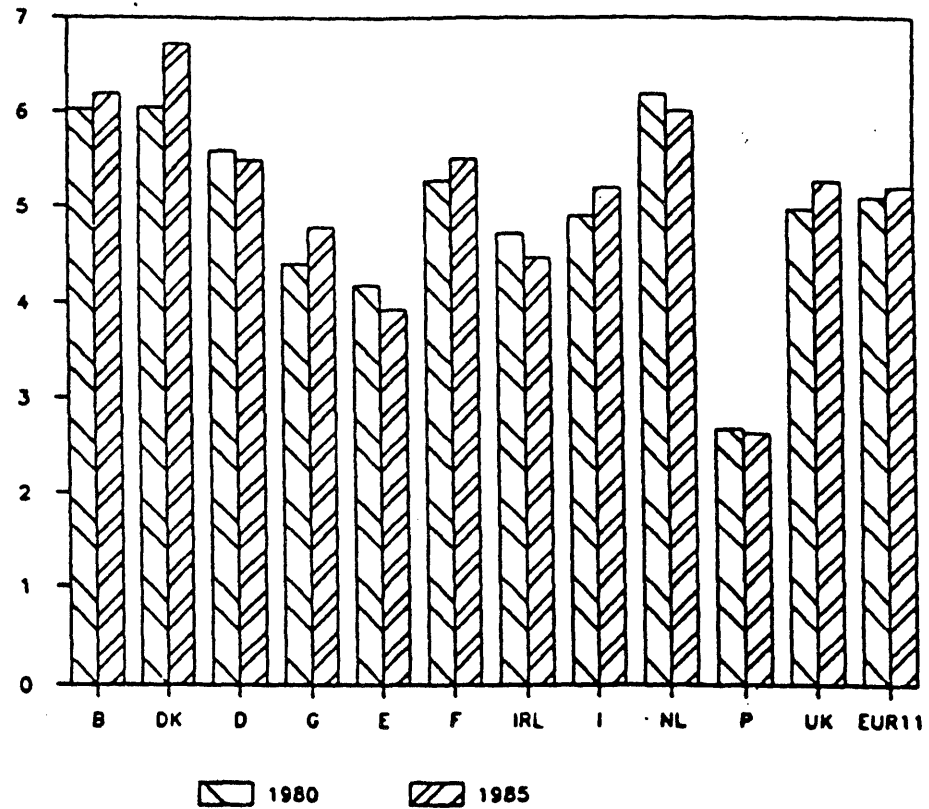


FIGURA A.5

Distribuição calculada das pessoas, em percentagem acumulada, segundo o montante das despesas familiares em 1980 (curva superior) e em 1985 (curva inferior), em ecus de 1980

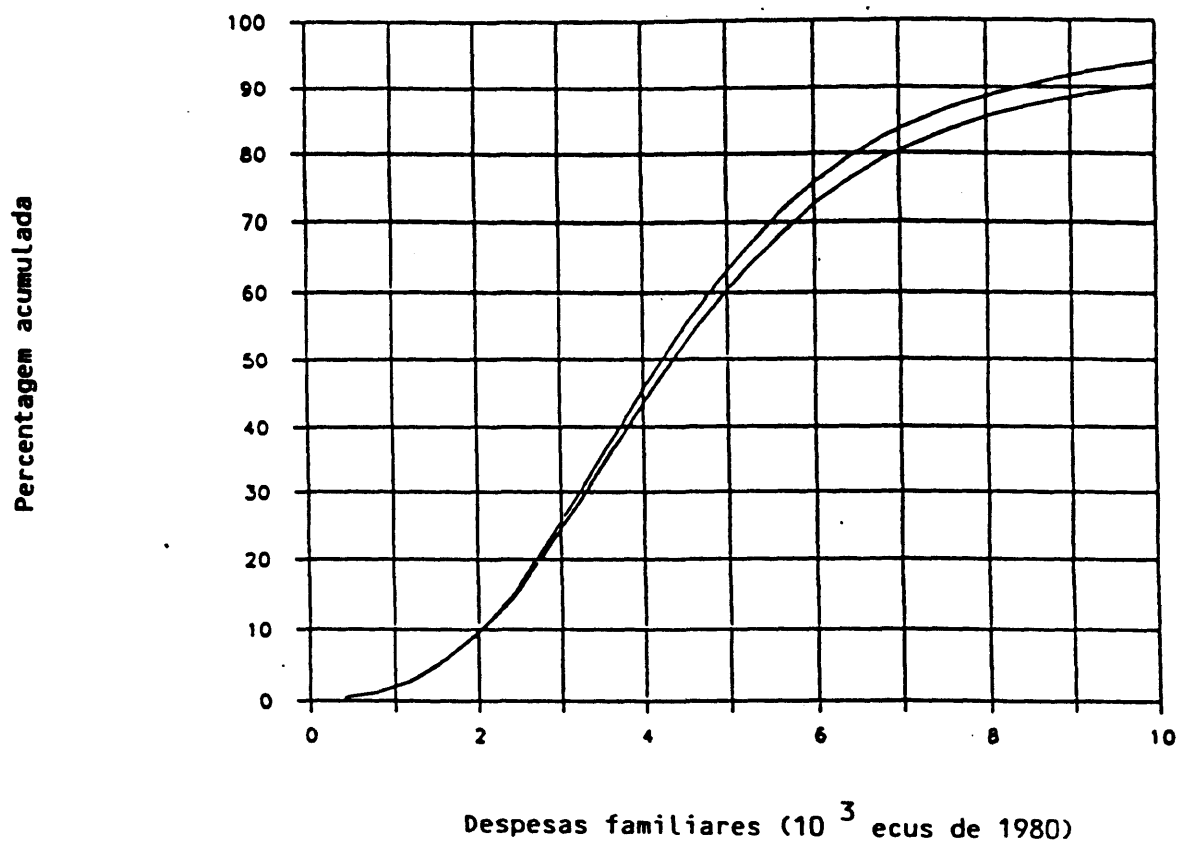


FIGURA A.6

Distribuição calculada em percentagem acumulada, de crianças, idosos e outras pessoas pelos montantes das despesas familiares em 1980

a curva superior diz respeito aos idosos
a curva intermédia diz respeito às crianças
a curva inferior diz respeito a outras pessoas

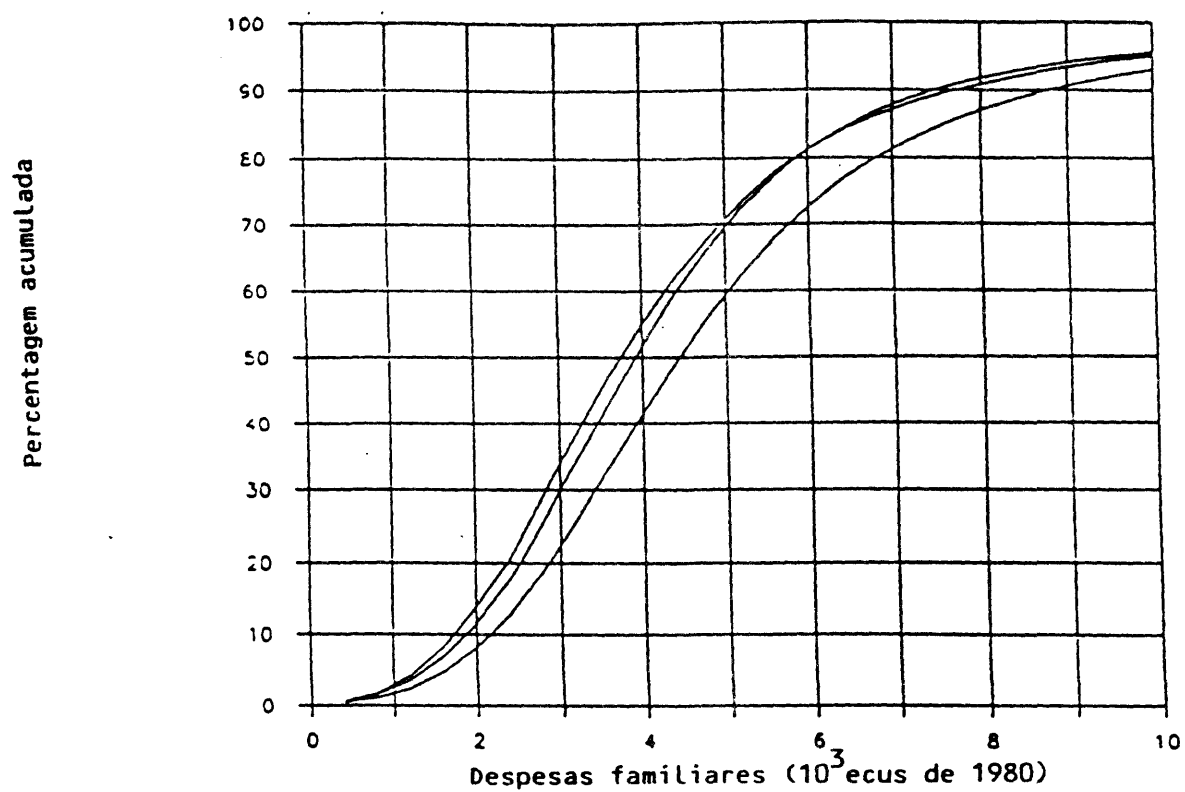


FIGURA A.8

Distribuição, por Estado-membro, das pessoas com rendimento inferior a 50% do rendimento médio comunitário de 1985

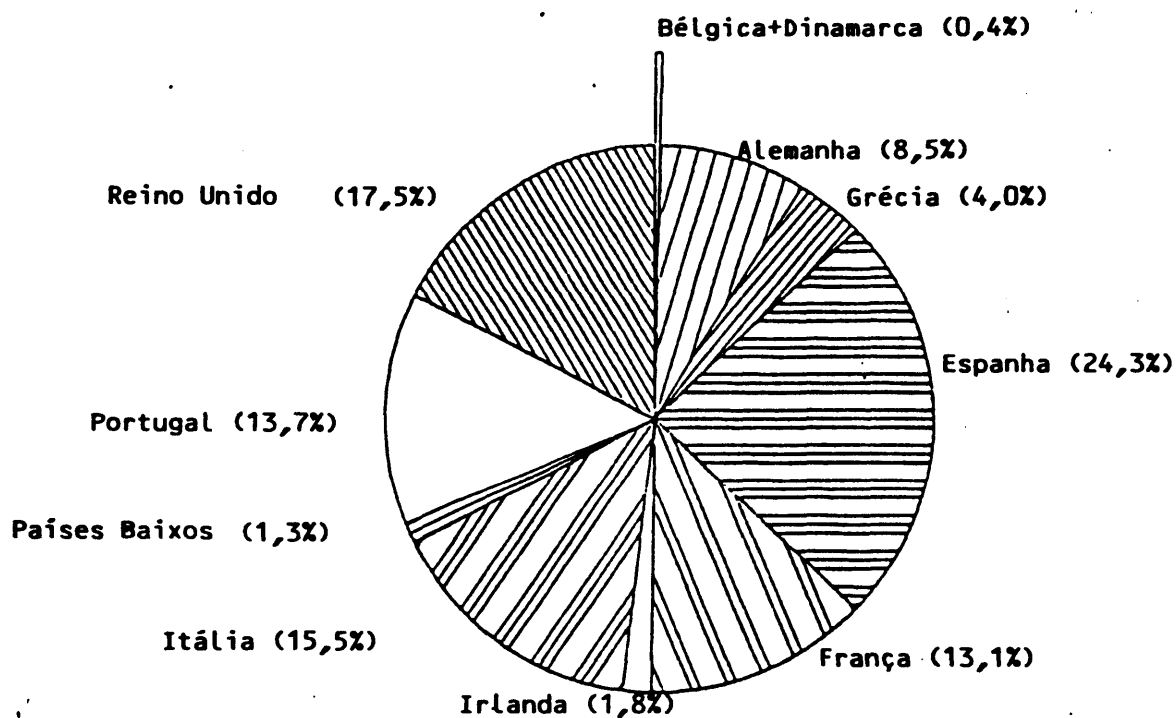
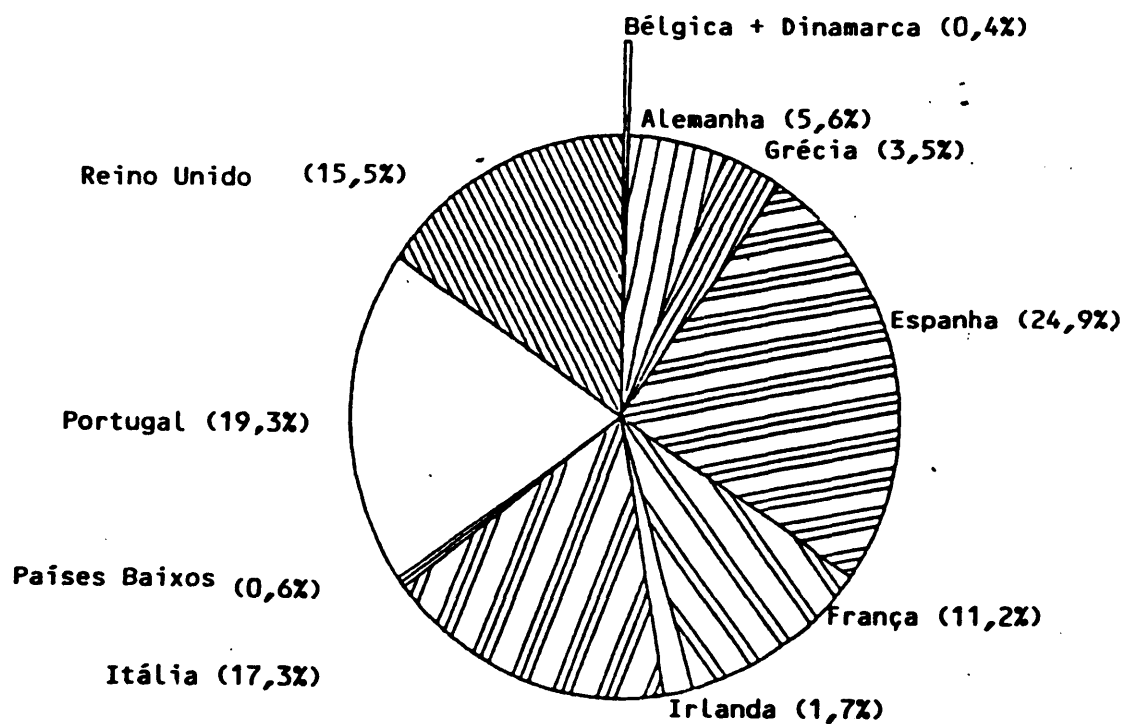


FIGURA A.9

Distribuição, por Estado-membro, das pessoas com rendimento inferior a 40% do rendimento médio comunitário de 1985



ANEXO II

ESTRUTURA DO SEGUNDO PROGRAMA EUROPEU DE LUTA CONTRA A POBREZA

1. Descrição geral

Por decisão de 19 de Dezembro de 1984, o Conselho de Ministros lançou o Segundo Programa Europeu de Luta contra a Pobreza (1985-1989), o qual veio a compreender : 91 projectos locais de acção-Investigação; um Serviço de Animação e Difusão encarregado de coordenar e avaliar as acções empreendidas e de divulgar os seus resultados ; estudos sobre as estatísticas relativas à pobreza. Este programa visava "aumentar a eficácia da luta contra a pobreza, pôr em prática acções concretas para ajudar as pessoas desfavorecidas e identificar os meios que melhor permitam atacar as causas da pobreza e atenuar os efeitos desta na Comunidade" (Decisão do Conselho de Ministros, 1984, artigo 1º, nº 1).

Os elementos fundamentais deste programa de luta contra a pobreza, que pode ser considerado como experimental, são representados pelos 91 projectos de acção-Investigação, pelos 8 temas em torno dos quais estes se agruparam, pelo conjunto coordenação, avaliação e divulgação, e bem assim pela acção transnacional à escala europeia.

Inicialmente, o programa incluía 65 projectos de acção-Investigação, aos quais se acrescentaram, no segundo semestre de 1987, 26 relativos a Espanha e Portugal. Estes projectos foram escolhidos pela Comissão das Comunidades Europeias depois de uma primeira selecção por parte dos respectivos governos, baseada nas suas presumíveis qualidades em termos de luta contra a pobreza. A actuação dos projectos centrou-se nos grupos populacionais particularmente vulneráveis à pobreza : desempregados de longa duração, jovens desempregados, idosos, famílias monoparentais, migrantes da segunda geração, refugiados e migrantes retornados, bem como diversos grupos "marginais", designadamente desalojados. Muitos projectos orientaram-se para áreas urbanas desprivilegiadas e zonas rurais empobrecidas.

Os projectos funcionaram em grupos transnacionais. O objectivo primordial consistiu em conseguir, através de colaboração e intercâmbio, novos conhecimentos e métodos de abordagem da pobreza para posterior aplicação ; em segundo lugar, pretendeu-se que a colaboração proporcionasse material utilizável por agentes da luta contra a pobreza não integrados no programa. A vantagem deste sistema transnacional reside numa capacidade de inovação e numa eficácia acrescidas, congregando experiências como base de actuação aos níveis nacional e comunitário.

2. Selecção

Em Julho de 1984, a Comissão apresentou ao Conselho uma proposta de decisão, que foi adoptada em 19 de Dezembro do mesmo ano. Nos termos da Decisão do Conselho, a Comissão delineou os passos necessários e, no primeiro semestre de 1985, foram lançados concursos pelos governos nacionais. A publicidade dada aos anúncios para apresentação de projectos variou de país para país, o mesmo acontecendo, em consequência, às possibilidades de escolha.

No segundo semestre de 1985, a Comissão procedeu à selecção dos projectos que possuíssem qualidade técnica aceitável e pudessem ser "incluídos" em equipas transnacionais, consoante os "temas" do programa.

É evidente que não só a Comissão e os governos nacionais passaram por diversas fases e expectativas no que se refere aos projectos e ao programa. Houve bastantes outros intervenientes, quer durante a execução do programa quer na sua fase de concepção, como, por exemplo, sindicatos e grandes organizações nacionais e internacionais de voluntários. Não se previu formalmente nenhuma fase de definição prévia e muitos foram os projectos que encontraram dificuldades de arranque e instalação da estrutura constante dos processos apresentados.

3. Distribuição por país

Na sua decisão relativa ao lançamento do Segundo Programa Europeu de Luta contra a Pobreza, o Conselho de Ministros aprovou a proposta da Comissão de que as acções se articulassem em torno de temas comuns aos diversos Estados-membros.

São de assinalar os seguintes pontos :

- fraca representação dos pequenos Estados setentrionais no programa;
- representação nula de algumas regiões, apesar dos seus elevados índices de carência;
- fraca representação de projectos rurais em alguns países, apesar dos seus elevados índices de pobreza rural (situação de certa forma compensada pelo financiamento governamental a projectos não seleccionados pela Comissão);
- fraca representação inicial de projectos integrados no tema "marginals", que a adição dos projectos portugueses e espanhóis permitiu corrigir (embora se possa considerar terem alguns dos projectos ibéricos sido mal agrupados).

4. Patrocínio

Alguns dos projectos constituem organizações autónomas. Porém, a maioria (acima de quatro quintos) integra-se em "organizações-mães" signatárias e responsáveis perante a Comissão pelas actividades realizadas. Por outro lado, qualquer projecto, autónomo ou subsidiário, pode ter sido apoiado por diferentes entidades patrocinadoras, cuja intervenção, formal ou informal, eventualmente prosseguiu.

Em alguns casos, os projectos foram propostos por organizações familiarizadas com a luta contra a pobreza. Em outros, a existência de um programa europeu estimulou a apresentação de projectos por organizações relativamente novas neste domínio (sindicatos, por exemplo). As características das organizações patrocinadoras influenciaram a estratégia relativa aos projectos e, reciprocamente, estes contribuíram para a evolução dos próprios patrocinadores.

Entre as mais importantes variáveis, destacam-se :

- o nível de participação de organizações religiosas;
- o nível de participação de voluntários locais;
- a fraca participação de organizações sindicais.

O impacto de determinado patrocínio variou, obviamente, de país para país, como, por exemplo, a influência e o poder das organizações de voluntários ou das autarquias locais no domínio do bem-estar.

5. Pessoal

As habilitações, a experiência e o empenhamento do pessoal recrutado têm importância fundamental na definição do rumo e do avanço de cada projecto. Alguns projectos acusaram grandes dificuldades de recrutamento.

Conforme indica o quadro 1 (dados relativos a 85 projectos), o pessoal a tempo inteiro totalizou cerca de quatrocentos elementos (4,8 por projecto, em média), não diferindo substancialmente deste número o pessoal a tempo parcial.

Setenta por cento dos projectos recorreram a voluntários, em alguns casos extensivamente. Alguns utilizaram experiência de trabalho com apoio governamental e esquemas de emprego comunitário, na admissão de pessoal temporário ou a tempo parcial. De certa maneira, o pessoal empregue nos projectos ilustra os efeitos de algumas das grandes mutações do mercado laboral, com uma percentagem crescente de contratos precários e a curto prazo, inclusive na função pública.

QUADRO 1
Pessoal (1987-1988)

	Total	Homens	Mulheres	Pobres	Não pobres
A tempo inteiro	412	169	243	108	304
A tempo parcial	418	153	265	95	323
Equivalente a tempo inteiro	615	242	373	159	456
Voluntário	2204				

Total de projectos : 91 (Incluindo 5 com subprojectos múltiplos)

Se considerarmos separadamente os dados relativos a cada país, verificamos que, em termos de pessoal, os projectos da Bélgica e da Dinamarca foram, em geral, os melhores, com uma média superior a 11 equivalentes a tempo inteiro, e que os da Irlanda e da França tiveram a representação mais fraca, com médias respectivas de 3 e 4 equivalentes a tempo inteiro. O projecto neerlandês (único) teve apenas 2 (os números não discriminam subprojectos). O projecto nº 3, da Bélgica, teve o mais elevado número de equivalentes a tempo inteiro (27).

Quanto à composição do pessoal, a Bélgica e o Luxemburgo foram os únicos países em que o pessoal equivalente a tempo inteiro do sexo masculino excedeu o do sexo feminino. A França, a Itália e o Luxemburgo destacam-se pela baixa proporção de pessoal recrutado entre as camadas sociais desfavorecidas, ao passo que, em Portugal, a maioria do pessoal provém destas camadas.

Detectam-se, por fim, grandes variações no número de voluntários mobilizados: desde uma média superior a 200 nos projectos da Dinamarca e dos Países Baixos até quase nenhum nos da França e do Luxemburgo.

6. Orçamento

Em termos de orçamento anual (incluindo tanto os fundos comunitários como os restantes), os projectos apresentaram variações consideráveis. Os quatro maiores (localizados no Luxemburgo, na Espanha, na Bélgica e na RFA) são cerca de dez vezes mais avultados do que os menores. Esta discrepância de recursos afectou a capacidade de concretização de estratégias eficazes.

No quadro 2 resumem-se as fontes de financiamento a nível não comunitário. Um terço dos projectos dependeu de uma só fonte.

É manifesta, a respeito de qualquer Estado-membro, a presença de vários níveis governamentais no financiamento. Pondo de parte a Dinamarca e os Países Baixos, com reduzida quantidade de projectos, as variáveis transnacionais mais evidentes são a ausência de financiamento por parte do governo central, no caso da Itália, e a ausência de financiamento por parte das administrações regionais e das autarquias locais, no caso da Irlanda.

QUADRO 2
Percentagem de projectos, por Estado-membro, com financiamento
através das fontes indicadas

	B	DA	D	EL	ES	F	IR
Governo central	67	50	37	37	87	100	89
Administração regional	50	0	50	50	50	71	0
Autarquia local	67	0	37	37	87	57	0
Fundos próprios (*)	67	0	50	37	37	71	33
Outras fontes	33	100	12	25	12	43	11
	IT	L	NL	P	UK	EC12	
Governo central	0	100	100	80	36	62	
Administração regional	62	67	0	20	57	45	
Autarquia local	25	33	100	50	29	45	
Fundos próprios (*)	50	67	100	30	64	48	
Outras fontes	25	33	0	10	50	26	

(*) Incluindo doações e financiamento de organizações-mães

Total de projectos : 92 (incluindo 5 com subprojectos múltiplos).

7. Os oito grupos temáticos

1. Desemprego de longa duração. Conquanto afecte todos os Estados-membros da Comunidade Europeia, o desemprego reparte-se de modo desigual entre localidades e regiões. As zonas de industrialização tradicional são as mais duramente atingidas, aquelas em que as estratégias políticas nacionais e comunitárias levaram à reimplantação ou reestruturação das indústrias tradicionais e/ou à introdução de novas tecnologias. A maioria dos projectos subordinados a este grupo temático situou-se em zonas económica e socialmente em declínio, nas quais o desemprego ultrapassa, de longe, a média nacional respectiva. O seu total é de 11, repartidos da seguinte forma : Alemanha - 3; Irlanda - 1; Itália - 1; Espanha - 4; Reino Unido - 2.

Os projectos esforçaram-se por realizar grande variedade de objectivos, entre os quais o desenvolvimento económico local, o desenvolvimento comunitário, o fim do isolamento, a sensibilização para o carácter político do desemprego, a organização de cursos de recuperação e a elaboração de métodos que permitam garantir um rendimento mínimo vital e de métodos que permitam colocar os pobres em contacto com a administração local. O denominador comum de todos estes objectivos consistiu em tentar influenciar a política de emprego e a política social a todos os níveis de decisão, para conseguir uma melhoria das condições de vida dos desempregados de longa duração.

2. Desemprego juvenil. Os projectos deste grupo acusam dispersão geográfica máxima a nível comunitário, sem dúvida à imagem da extensão do fenómeno. Incluíram-se no grupo 9 projectos localizados na Bélgica, na RFA, em França, na Irlanda, em Itália, no Reino Unido, no Luxemburgo, em Espanha e em Portugal, as mais das vezes em regiões urbanas ou semi-rurais com taxas de desemprego geralmente superiores às médias nacionais.

Os projectos partiram do dado inicial de que, para os jovens menos favorecidos, a questão central é, por um lado, o acesso ao emprego e a um rendimento que lhes permita viverem decentemente como qualquer cidadão e, por outro, o isolamento a respeito das estruturas de relacionamento social que o trabalho facilita. Perante estes problemas, os projectos puseram em prática diversas fórmulas de formação em sentido lato e de reinserção profissional, facilitando o acesso a empregos existentes ou apoiando iniciativas de criação de empregos.

3. Terceira idade. Como restituir aos idosos menos favorecidos os seus laços com a comunidade circundante e a sua capacidade de movimentação e procura de respostas às carências e aspirações que sentem ? Como oferecer-lhes condições de vida materiais e sociais aceitáveis, mais adequadas às suas contingências e capacidades objectivas ? Foi a tais questões que os projectos deste grupo temático procuraram responder, organizando-se em duas direcções principais e complementares : 1) evitar os estabelecimentos de internamento, mantendo os idosos no respectivo universo quotidiano, enquanto eles próprios o desejarem e nas melhores condições;

2) reforçar a participação activa dos idosos na vida económica e social.

Os 12 projectos deste grupo distribuíram-se por sete países : França (1), Itália (2), Luxemburgo (1), Países Baixos (1), Reino Unido (4), Espanha (2) e Portugal (1). Entre os resultados obtidos, devem destacar-se : a revalorização do idoso aos seus próprios olhos e aos olhos da comunidade circundante; a socialização e reinserção na estrutura social; a criação de laços de entreaajuda e solidariedade que possam assumir a responsabilidade das carências imediatas do indivíduo.

4. Famílias monoparentais. Dos 9 projectos deste grupo, 8 são setentrionais (Dinamarca, RFA, França, Irlanda e Luxemburgo com 1 cada; Reino Unido com 3) e um nono, integrado no grupo no segundo semestre de 1987, situa-se em Portugal. Em toda a Europa, são cada vez mais numerosos os agregados familiares com filhos menores e um só progenitor : para alguns, trata-se de opção deliberada, para muitos outros de alternativa preferível ao casamento ou à ligação a que puseram termo. A maioria das famílias monoparentais é dirigida por mulheres; ora, as dificuldades com que estas deparam na resolução dos seus problemas representam um factor maior de aumento da pobreza entre as mulheres europeias.

As discriminações a que todas as mulheres estão sujeitas, nos domínios da educação e da formação e no mercado de trabalho, podem intensificar-se no caso de mulheres que assumam sozinhas a criação dos filhos. Os projectos actuaram, pois, segundo os métodos do "self-help" e da "tomada a cargo" ("prise en charge"). No primeiro caso, todo o trabalho de acolhimento, orientação, apoio, consultoria em matéria de direitos sociais, etc., foi executado pelo próprio grupo de indivíduos em situação de monoparentalidade. No segundo caso, diversamente, a mulher foi orientada por profissionais para dispositivos de formação e empregos intermediários.

Quase todos os projectos provêm de associações sem fins lucrativos e todos reconheceram ser imprescindível a colaboração com outras organizações de voluntários, serviços sociais e todos os tipos de instituições privadas ou públicas afectas à problemática das famílias monoparentais. Por outras palavras, reconheceram que a parceria é indispensável.

5. Migrantes e refugiados. Os aspectos materiais e financeiros da pobreza entre os refugiados, os imigrantes e as minorias étnicas representam apenas uma das facetas de um fenómeno muito mais complexo. A pobreza pode ser considerada, em sentido convencional, como um indicador do grau de integração (ou não integração) social e económica.

O objectivo dos projectos deste grupo temático foi alcançar a integração (ou reintegração) psico-social, política e jurídica óptima, sem prejuízo da identidade pessoal e cultural dos indivíduos : promover o potencial de auto-organização, encorajando a participação no seio da comunidade de acolhimento. Foram em número de 12 (Bélgica : 2; Dinamarca, Alemanha, Itália e Reino Unido: 1 cada; Grécia : 4; Portugal : 2), tendo operado em condições diferentes. Em geral, elaboraram acções aprofundadas a nível local, de modo a estabelecer relações e contactos adequados com os agentes locais disponíveis

(autarquias, igrejas, sindicatos, centros de formação, serviços de apoio social, iniciativas a favor da criação de empregos, etc.). Tiveram uma intervenção regular e directa junto das entidades responsáveis pela imigração, dos ministérios do trabalho, das autarquias locais, das administrações regionais, etc. Num caso, a cooperação atingiu dimensões transnacionais, tendo estabelecido contactos oficiais entre o país de origem e o país de acolhimento. Foram utilizadas, com maior ou menor êxito, diversas estratégias de informação e sensibilização. A organização multi-sectorial das equipas de trabalho e a utilização de especialistas, não raro voluntários, nos domínios jurídico, social, psico-social e médico, foram consideradas bastante eficazes.

6. Marginalis. A marginalidade é um fenómeno complexo que se manifesta em grande número de situações concretas. Por conseguinte, os projectos deste grupo diferiram consideravelmente uns dos outros. Repartiram-se por seis países (França, Bélgica, Irlanda e Reino Unido : 1 cada; Espanha : 5; Portugal : 3), podendo os problemas a que tiveram de fazer face ser sintetizados da seguinte forma : perda (ou inacessibilidade) do emprego "normal"; perda do papel social e da identidade cultural; marginalização e desvalorização dos espaços de inserção; dessocialização, perda da capacidade de fixação domiciliária e recurso mais ou menos obrigatório a actividades ilícitas. As acções empreendidas no contexto dos projectos orientaram-se simultaneamente para a reinserção social das populações-alvo (através da reinserção profissional) e para a satisfação imediata das situações de emergência, sem que tivesse sido possível modificar a raiz dos problemas. Em geral, os projectos completaram a acção assistencial por uma acção de promoção, seguida de um esforço de racionalização dos dispositivos de auxílio e acção social. O trabalho foi utilizado quer como instrumento privilegiado de uma política de reinserção social, quer sob a forma de "trabalho protegido", quer ainda com recurso às possibilidades abertas pelos mercados de trabalho secundários (de fraca rentabilidade). As cooperativas de solidariedade social, cujos membros pertencem tanto a populações marginais como a populações não marginais, foram aproveitadas com eficácia.

7. Acção integrada rural. Com poucas excepções, os 13 projectos rurais do Segundo Programa Europeu de Luta contra a Pobreza situaram-se nas regiões europeias mais desfavorecidas do ponto de vista económico. Os projectos espanhóis, portugueses, gregos, italianos e irlandeses referiram-se a regiões periféricas do Sul e do Ocidente, a zonas caracterizadas pelo afastamento, pela baixa densidade demográfica e pelo isolamento. O projecto belga referiu-se a uma região rural situada em ambiente fortemente urbanizado, e o projecto galês ao que poderia chamar-se uma zona atingida pelo declínio económico.

A acção destes projectos foi de carácter inovador, numa perspectiva prática fundamentada em modelo de desenvolvimento rural com base na integração e na participação.

São os seguintes os denominadores comuns identificados neste modelo de desenvolvimento rural :

- tendência marcada para trabalhar em estruturas ou sistemas cooperativos, para fazer avançar as coisas à escala do projecto
- desenvolvimento, em todos os projectos, de uma série de actividades de informação e formação, consideradas como parte essencial do processo de compromisso e participação da população
- identificação, por parte de numerosos projectos rurais, das carências de determinados subgrupos da comunidade rural local, com discriminação dos recursos necessários ao trabalho junto destes subgrupos (idosos, jovens desempregados, famílias monoparentais).

8. Acção Integrada urbana. Os 13 projectos deste grupo temático distribuíram-se por oito Estados-membros (Bélgica, Espanha, França, Irlanda e Itália : 2 cada; Grécia, Portugal e Reino Unido : 1 cada). Objectivos : reactivar as estruturas de entreeajuda, os mecanismos de regulamentação social e a utilização colectiva dos espaços; mobilizar capacidades e vontades locais; associar os actores ao desenvolvimento de uma actividade, atribuindo-lhes responsabilidades; responder à vontade das mulheres em participarem na vida económica; favorecer a participação dos menores, dos adultos, dos idosos, nos projectos relativos às suas zonas residenciais ou aos seus locais de domicílio (projectos de reabilitação); possibilitar o fim da dependência em relação à protecção social, propondo àqueles indivíduos uma participação activa e socialmente útil à comunidade; fazer passar do auxílio ao direito.

Independentemente do problema das minorias a apolar na sua expressão, concedeu-se particular atenção às populações mais débeis, que vivem à margem e correm o risco de exclusão do desenvolvimento prioritariamente concebido para elas. Foram realizadas acções específicas com estas populações, de modo a permitir o aumento da sua capacidade de autonomia.

ANEXO III

PUBLICAÇÕES DO SERVIÇO DE ANIMAÇÃO E DIFUSÃO DO SEGUNDO PROGRAMA EUROPEU DE LUTA CONTRA A POBREZA

No decurso dos quatro anos de execução do Segundo Programa Europeu de Luta contra a Pobreza, as três secções do Serviço de Animação e Difusão publicaram e difundiram três séries diferentes de documentos.

1. Publicações da Secção "Coordenação"

1.1. Relatórios Finais

Foram publicados dois documentos (em francês, inglês e espanhol) que correspondem aos relatórios finais dos trabalhos da secção "Coordenação" e das oito equipas transnacionais.

- J.P. Hiernaux: *Lutter contre la pauvreté en Europe - Acquis et perspectives de la confrontation transnationale des expériences de terrain.*

Preparado com base nas contribuições das equipas transnacionais, dos seus coordenadores e dos membros do gabinete de coordenação. Dezembro de 1989.

- J.P. Hiernaux, A. Ganty, M. Silvestre et C. Marques Balsa: *L'action transnationale évaluée par les participants des projets.* Décembre 1989.

1.2. Sínteses das equipas transnacionais

Foi publicado na série "RESULTADOS E PERSPECTIVAS", em duas línguas (francês e inglês), um folheto de síntese sobre os resultados e as perspectivas do conjunto do trabalho em relação a cada um dos oito temas do Segundo Programa Europeu de Luta contra a Pobreza.

- Equipe transnationale "Action Intégrée urbaine" (Coordonnateur et rédacteur C. Chigot): *Action intégrée de développement socio-économique dans les zones urbaines défavorisées.* Mai 1988, 3e éd. Janvier 1989.
- Equipe transnationale "Action Intégrée rurale" (Coordonnateur et rédacteur: S. Kennedy): *La pauvreté dans les zones rurales d'Europe.* Février 1989.
- Equipe transnationale "Personnes âgées" (Coordonnateur: S. Greengross, Rédacteur: M. Silvestre): *Personnes âgées et pauvreté en Europe.* Mai 1988.

- Equipe transnationale "Familles monoparentales" (Coordonnateur: C. Hartmann-Hirsh. Rédacteurs: C. Hartmann-Hirsch et D. Robbins): La pauvreté des familles monoparentales. Mars 1989.
- Equipe transnationale "Jeunes Chômeurs" (Coordonnateur: C. Carracilio, Rédacteur: A. Ganty): Formation et réinsertion des jeunes chômeurs marginalisés. Mai 1988.
- Equipe transnationale "Chômeurs de longue durée" (Coordonnateur: A.K. Papantoniou, Rédacteurs: A.K. Papantoniou et l'équipe transnationale): Chômage et Pauvreté, L'expérience de onze projets. Décembre 1989.
- Equipe transnationale "Migrants" (Coordonnateur: P. v. Bethlenfalvy, Rédacteur: P. v. Bethlenfalvy en collaboration avec D. v. Bethlenfalvy et P. Rösiger): Réfugiés, migrants, minorités ethniques et gitans en Europe. Octobre 1989.
- Equipe transnationale "Marginaux" (Coordonnateur: A. Gulgila, Rédacteurs: C. Marques Balsa et A. Gulgila): L'action auprès de populations et de collectivités marginalisées. Octobre 1989.

1.3. Documentos transtematícos

A Secção "Coordenação" publicou vários documentos, tendo por objecto questões transtematícas ou "transversais", na série "DOCUMENTOS DE TRABALHO".

- Equipa de coordenação do programa: "Acção transnacional no âmbito do Programa Europeu de Luta contra a Pobreza - Condições, Realizações e Perspectivas (Janeiro de 1986 - Junho de 1987). Documento GEI/RPI (em francês, Inglês, espanhol e português).
- J.P. Hiernaux: Production et animation dans les rencontres des équipes transnationales. Septembre 1987. Documents GE-2/IM-1 (em francês e Inglês).

1.4. Encontros transnacionais

Os documentos fruto dos encontros transnacionais das oito equipas temáticas (relatórios de síntese ou actas de reuniões, notas relativas a problemáticas) e as notas de trabalho das equipas transnacionais encontram-se publicados na série "DOCUMENTOS DE TRABALHO". Por exemplo:

- Equipa transnacional "Acção integrada urbana" (Coordenador: C. Chigot).
- . Pauvreté et développement économique local. Rencontre transnationale de Nola, 13-17.05.1987. Rédacteur: F. Euvrard. Mars 1988. Document TR-9a/IU-2A (em francês e Inglês).
- . Participation des habitants et action intégrée de lutte contre la pauvreté. Rencontre transnationale de Dublin, 2-7.05.1988. Rédacteur: C. Jacquier. Septembre 1988. Document TR-31/IU-4 (em francês e Inglês).

- Equipa transnacional "Acção Integrada rural" (Coordenador: S. Kennedy):
 - . Le diagnostic et les orientations méthodiques de l'action intégrée rurale. Rencontre transnationale de Leuven, 13-17.01.1988. Rédacteur: C. Marques-Balsa. Mars 1988. Document TR-24/IR-3 (em francês e Inglês).
 - . Les femmes en milieu rural. Rencontre transnationale de Vila de Rei, 16-18.04.1989. Rédacteur: S. Kennedy. Avril 1989. Document TR-39/IR-7 (em francês e Inglês).
- Equipa transnacional "Migrantes e refugiados" (Coordenador: P. v. Bethlenfalvy):
 - . Apprentissage des langues, culture, éducation et emploi dans un contexte de pauvreté. Rencontre transnationale de Copenhague, 14-18.12.1987. Rédacteur: P. v. Bethlenfalvy en collaboration avec F. Peuliche, T. Wedege, I. Boesen, A. Christiansen et D. v. Bethlenfalvy. 1988. Document TR-35/M14 (em francês e Inglês).
 - . Le développement des communautés ethniques en milieu urbain défavorisé. Document TR-36/M1-5 (em francês e Inglês).
- Equipa transnacional "Desemprego de longa duração" (Coordenadores: G. Mourgelas (1986-1988), A. Papantoniou (1988-1989)):
 - . Les alliances dans l'action en faveur des chômeurs de longue durée, rencontre transnationale de Dublin. Février 1988. Rédacteur: C. Marques-Balsa. Mars 1988. Document TR-25a/LT2a (em francês e Inglês).
- A Survey of Projects in the Long-Term Unemployment Theme Group, Transnational Meeting in Bielefeld, 11-16 November 1989. Report: P. McGinn. November 1989. Document TR-45/LT-3 (em Inglês).
- Equipa transnacional "Marginais/Desalojados" (Coordenador: A. Gulgila):
 - . Les Sans abri en Europe - Expériences novatrices en matière d'action sur le terrain. Rapport général du séminaire transnational de Vierset. Rédacteurs: J.P. Hiernaux, D. Neufcoeur, C. Chigot et A. Gulgila. Juin 1987. Document TR-11/MA-1 (em francês e Inglês).
 - . Processo e procedimento da acção integrada - das colectividades marginalizadas às comunidades. Encontro transnacional de Rabo de Peixe, 24-29.10.1988. Redactor: C. Marques-Balsa. Fevereiro de 1989. Documento TR-32/MA-4 (em francês, Inglês e português).

2. Publicações da Secção "Avaliação"

2.1. Relatório final

- O relatório final da Secção "Avaliação" foi publicado em Abril de 1990.

G. Room in collaboration with G. Abou Sada, J. Benington, J. Breda, M.G. Giannichedda, E. Guillen, B. Henningsen, F. Laczko, J. Madeira, D. Mylonakis, S. O'Connell, D. Robbins and C. Whitting : Final Report of the Programme Evaluation Team. April 1990.

Este relatório final encontra-se instruído com onze relatórios nacionais, redigidos pelos avaliadores nacionais da Secção "Avaliação".

2.2. Publicações de carácter geral sobre a avaliação

A Secção "Avaliação" publicou documentos de trabalho sobre questões metodológicas da avaliação no âmbito do programa europeu:

- G. Room : The Evaluation of the European Programme to Combat Poverty. 1988. Document ESWP 33.
- G. Room, G. Whitting : Criteria for Project Evaluation. 1988. Document ESWP 34.
- G. Whitting : Measuring the Cost-Effectiveness of Anti-Poverty Projects. 1989. Document ESWP 35.
- G. Whitting : A Good Practice Guide to Self-Evaluation. 1989. Document ESWP 36.

2.3. Documentos contextuais a nível nacional

Na primeira fase do programa europeu, a Secção "Avaliação" publicou uma série de documentos contextuais sobre a situação da pobreza e as políticas de luta contra a pobreza nos Estados-membros, redigidos por peritos independentes.

- G. Vandenbroucke : Contextual Paper on Poverty in Belgium. September 1987. Document ESWP 10.
- P. Abrahamson, J. Henderson, J.P. Henriksen, J.E. Larsen : Poverty and Poverty Politics in Denmark in the 1980s. June 1987. Document ESWP 11.
- J. Bolz : Poverty in the Federal Republic of Germany. July 1987. Document ESWP 12.
- D. Karantinos : Poverty and Anti-Poverty in Greece. June 1987. Document ESWP 13.
- A. Durán, P. López Arribas : Poverty in Spain. June 1987. Document ESWP 14.
- OMINOR: Poverty in France. December 1987. Document ESWP 15.

- P. Kelleher : Poverty in Ireland. July 1987. Document ESWP 16.
- E.M. Brandolini, V. Razzano : Poverty and Social Policies in Italy. July 1987. Document ESWP 17.
- R. Muffels, A. de Vries : Poverty in Debate - a Study on Evidence, Policy, and Public Opinion on Poverty in the Netherlands. July 1987. Document ESWP 18.
- A. Bruto da Costa : Contextual Paper on Poverty in Portugal. July 1987. Document ESWP 19.
- C. & A. Walker : Poverty in Great Britain. September 1987. Document ESWP 20.

2.4. Documentos contextuais temáticos

Foi publicada uma outra série de documentos que abordam temas específicos relacionados com a pobreza - a série "Documentos Contextuais Temáticos":

- R. Lawson : Unemployment, Social Security and Poverty - European Comparisons. October 1986. Document ESWP 21.
- P. Burton, M. Stewart : Urban Deprivation - A Theme Paper for the European Programme to Combat Poverty. August 1987. Document ESWP 22.
- M. O'Higgins : Lone-Parent Families in the European Community - Numbers and Socio-Economic Characteristics. August 1987. Document ESWP 23.
- F. Laczko : Poverty and the Elderly in the European Community. January 1988. Document ESWP 24.
- H. Newby : Rural Restructuring and Rural Poverty in Europe. January 1988. Document ESWP 25.
- T. Ress : Poverty and the Young Unemployed in Europe. 1988. Document ESWP 26.
- F. Laczko, J. Benington, J. Breda : Employment and the Labour Market. 1989. Document ESWP 37.
- F. Laczko, D. Robbins, M. Giannichedda : The Family and the Local Community. 1989. Document ESWP 38.
- G. Whitting, B. Henningsen, J.P. Tricart : Social Institutions, Social Protection. 1989. Document ESWP 39.
- G. Whitting, S. O'Connell, D. Mylonaki : Integrated Area Development and the Mobilisation of Local Resources. 1989. Document ESWP 40.

2.5. Documentos contextuais comunitários

A última série de publicações aborda as estratégias de luta contra a pobreza e os problemas a nível comunitário - série "Documentos Contextuais Comunitários":

- E. L. Drury : European Community Policies and Actions of Relevance to the Second EC Programme to Combat Poverty. August 1987. Document ESWP 30.
- A.B. Philip, J. St Wabe : Regional Disparities in the European Community. August 1987. Document ESWP 31.

3. Publicações da Secção "Divulgação"

3.1. "Descrições breves"

Como fonte principal de informação detalhada e englobante sobre o programa no seu conjunto, e sobre todos os projectos e actividades do Serviço de Animação e Difusão, a Secção "Divulgação" publicou em 1987 o livro "Action Research Projects, Short Descriptions of the 65 projects", em Inglês e francês. Após a extensão do programa a Portugal e Espanha, foi publicada uma versão revista em 1989, com duas edições, sob o título "Segundo Programa Europeu de Luta contra a Pobreza : Breve Descrição dos Projectos", com prefácio da Comissária Vasso Papandreou.

3.2. Boletim

Com vista a uma informação regular e contínua de todos os participantes no programa, a Secção "Divulgação" publicou mensalmente o BULLETIN D'INFORMATION, em francês e Inglês. Este boletim foi distribuído a todos os projectos e colaboradores das outras secções, bem como aos membros do Grupo Consultor, aos membros do Parlamento Europeu e a instituições e organizações europeias de interesse. A distribuição totalizou 400 cópias.

3.3. Revista "ECHANGE/EXCHANGE"

Com vista à informação de um público mais vasto, de responsáveis pelos meios de comunicação social, de participantes em política social dos Estados-membros, etc., a Secção "Divulgação" publicou trimestralmente a revista "ECHANGE/EXCHANGE", em Inglês, francês, alemão, Italiano, espanhol e - durante algum tempo - grego. No estágio final, foram distribuídas com regularidade 4 000 cópias.

3.4. EXCHANGE SPECIAL

Além da revista trimestral, o Serviço publicou alguns números especiais ("EXCHANGE SPECIAL") relacionados com tópicos específicos do programa, como, por exemplo, o auxílio durante o Inverno, os centros de emprego, a nova pobreza, a pobreza na Europa Meridional, etc.

3.5. Recortes de Imprensa

Publicações da Imprensa no âmbito do programa no seu conjunto ou relacionadas com projectos específicos foram coligidas, reimpressas e distribuídas a título de fonte geral de informação. Foram distribuídos recortes individuais na série "ACTUELS", e publicada em 1988 uma colectânea de recortes, sob a designação "ECHO DE LA PRESSE". Para alguns Estados-membros, foram publicadas colectâneas especiais.

3.6. Exposição

Em 1989, o Serviço de Difusão organizou uma exposição de arte e publicou o catálogo "A Pobreza na Pintura e na Escultura". A exposição decorreu em Düsseldorf, Luxemburgo e Bruxelas.

3.7. Folhetos e Brochuras

Como instrumento de informação sumária de carácter geral, o Serviço publicou folhetos em 1987, 1988 e 1989, nas nove línguas da Comunidade, bem como brochuras sobre os projectos em Espanha (Espanña participa en el segundo programa europeo de lucha contra la pobreza, 1988), Portugal (Portugal participa no Segundo Programa Europeu de Luta contra a Pobreza, 1988) e Alemanha (Aktionsforschungsprojekte in der Bundesrepublik Deutschland, 1988 und 1989). Tendo como destinatário cada um dos oito grupos temáticos do programa, foi publicada uma brochura em três línguas (Inglês, francês e alemão).

3.8. "Pacotes de Informação"

A Secção "Divulgação" recebeu pedidos diários de informação sobre o programa em geral, sobre os grupos temáticos e sobre tópicos específicos, apresentados por políticos, cientistas, instituições sociais, jornalistas, etc. Para poder divulgar a informação específica solicitada, o Serviço distribuiu regularmente pacotes de informação actualizada sobre assuntos específicos (informação de carácter geral, projectos dos grupos temáticos, projectos nos Estados-membros, coordenação transnacional, avaliação, etc.).

ISSN 0257-9553

COM(91) 29 final

DOCUMENTOS

PT

05

N.º de catálogo : CB-CO-91-048-PT-C
ISBN 92-77-69268-5

PREÇO DE VENDA	até 30 páginas: 3,50 ECU	cada 10 páginas a mais: 1,25 ECU
-----------------------	---------------------------------	---

Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias
L-2985 Luxemburgo