



CONSELHO DA  
UNIÃO EUROPEIA

Bruxelas, 12 de Dezembro de 2001 (13.12)  
(OR. en)

15223/01

SOC 538  
ECOFIN 400  
EDUC 161  
SAN 167

**ENVIO DE TEXTO**

---

de: Conselho (Emprego e Política Social)  
para: Conselho Europeu

---

n.º prop. Com.: 13926/01 SOC 447 ECOFIN 327 EDUC 136 SAN 147 REV 1

---

Assunto: **Relatório Conjunto sobre a Inclusão Social**  
– **Parte I: a União Europeia, incluindo a Síntese**

---

Junto se envia, à atenção das delegações, o Relatório Conjunto sobre a Inclusão Social, Parte I – A União Europeia, na versão aprovada pelo Conselho (Emprego e Política Social). Esta parte inclui também a Síntese.

A "Parte II – Estados-Membros" consta do doc. 15223/01 SOC 538 ECOFIN 400 EDUC 161 SAN 167 ADD 1.

A "Parte III – Anexos ao Relatório Conjunto" consta do doc. 15223/01 SOC 538 ECOFIN 400 EDUC 161 SAN 167 ADD 2.

---

Traduções fornecidas pelos serviços da Comissão

**Relatório Conjunto**

**SOBRE A INCLUSÃO SOCIAL  
PARTE I – A UNIÃO EUROPEIA**

SÍNTESE.....	5
Introdução.....	11
1. Principais tendências e desafios.....	14
2. Abordagens estratégicas e medidas de política.....	26
3. Identificação de boas práticas e abordagens inovadoras.....	29
3.1 Objectivo 1: promover a participação no emprego e o acesso de todos a recursos, direitos, bens e serviços.....	30
3.1.1 Promover a participação no emprego.....	30
3.1.2. Promover o acesso de todos a recursos, direitos, bens e serviços.....	36
3.1.2.1 Sistemas de protecção social.....	36
3.1.2.2 Habitação.....	39
3.1.2.3 Cuidados de saúde.....	42
3.1.2.4 Educação, justiça e cultura.....	44
3.2 Objectivo 2: prevenir os riscos de exclusão.....	50
3.2.1 Promover a inclusão.....	50
3.2.2 Prevenir o sobreendividamento e a privação de alojamento.....	53
3.2.3 Preservar a solidariedade familiar.....	56
3.3 Objectivo 3: actuar em favor dos mais vulneráveis.....	57
3.3.1 Favorecer a integração de pessoas em situação de pobreza persistente.....	57
3.3.2 Eliminar a exclusão social das crianças.....	60
3.3.3 Desenvolver acções globais a favor dos territórios confrontados com a exclusão.....	61
3.4 Objectivo 4: mobilizar o conjunto dos intervenientes.....	63
3.4.1 Promover a participação e a expressão das pessoas em situação de exclusão.....	64
3.4.2 Assegurar a integração da luta contra a exclusão.....	64
3.4.3 Promover o diálogo e a parceria.....	67

4.	Promover a igualdade entre homens e mulheres.....	68
4.1	Sensibilidade à questão do género nos principais desafios.....	69
4.2	Integração das questões de género na estratégia global.....	69
4.3	Consideração das questões de género no âmbito dos diferentes objectivos.....	70
4.4	As questões de género no processo de acompanhamento, nas avaliações de impacto e nos indicadores.....	72
5.	Utilização de indicadores nos panincl.....	72

## SÍNTESE

A União Europeia aprova, pela primeira vez, um documento político sobre a pobreza e a exclusão social. Ao documentar e analisar a situação nos Estados-Membros, do mesmo passo que identifica os desafios fundamentais para o futuro, o presente Relatório Conjunto sobre a Inclusão Social contribui para a consolidação do modelo social europeu. Assim, representa um progresso significativo para a consecução do objectivo estratégico da UE no sentido de aumentar a coesão social na União Europeia entre 2001 e 2010.

O presente relatório empresta uma realidade concreta ao método aberto de coordenação em matéria de inclusão social acordado na Cimeira de Lisboa, em Março de 2000. Este novo processo constitui um importante reconhecimento do importante papel que cabe à política social, a par das políticas económica e de emprego, na redução das desigualdades e na promoção da coesão social, bem como da necessidade de garantir no futuro uma articulação eficaz entre aquelas políticas.

O presente relatório assinala uma evolução significativa no desenvolvimento de indicadores acordados em comum para medir a pobreza e a exclusão nos Estados-Membros e à escala da UE. Demonstra igualmente o empenho activo dos Estados-Membros e da Comissão neste processo, o que conduzirá a um acompanhamento futuro muito mais rigoroso e eficaz dos progressos realizados na luta contra a pobreza e a exclusão social. Do mesmo modo, irá contribuir para avaliações mais exactas de políticas e uma apreciação mais clara da sua eficácia e rendibilidade. Daqui resultará um aumento da qualidade do processo de decisão nos Estados-Membros.

O presente relatório não avalia a eficácia dos sistemas já implantados nos diversos Estados-Membros. Centra-se antes na análise das diferentes abordagens adoptadas a nível nacional nos Planos de Acção Nacionais contra a pobreza e a exclusão social (PANincl), em resposta aos objectivos comuns definidos pela UE nesta matéria em Nice, em Dezembro de 2000. Debruça-se sobre os PANincl dos Estados-Membros, atentando na qualidade da análise, na clareza dos objectivos, metas e alvos e na medida em que existe uma abordagem estratégica e integrada. Por conseguinte, demonstra o compromisso de todos os Estados-Membros no sentido de recorrerem ao novo processo de inclusão social para intensificarem os seus esforços de luta contra a pobreza e a exclusão.

O presente relatório documenta um vasto espectro de políticas e iniciativas em curso ou propostas pelos Estados-Membros, as quais constituem uma base sólida para que, no futuro, se estabeleça uma cooperação e um intercâmbio de conhecimentos entre os vários países. Contudo, não foi possível identificar exemplos de boas práticas, uma vez que, actualmente, não existe nos Estados-Membros uma avaliação rigorosa de políticas e programas. Assim, o relatório aponta a análise mais aprofundada por parte dos Estados-Membros da rendibilidade e da eficácia das suas políticas de luta contra a pobreza e a exclusão social como um desafio importante para a fase seguinte do processo de inclusão social.

*O novo compromisso* - Nos Conselhos Europeus de Lisboa (Março de 2000), de Nice (Dezembro de 2000) e Estocolmo (Junho de 2001), os Estados-Membros comprometeram-se a promover o desenvolvimento sustentável e empregos de qualidade que contribuirão para reduzir o risco de pobreza e exclusão social, bem como para reforçar a coesão social na União Europeia entre 2001 e 2010. Como base deste compromisso, o Conselho definiu objectivos comuns na luta contra a pobreza e exclusão social e concordou em que estes objectivos fossem concretizados pelos Estados-Membros a partir de 2001 no âmbito de Planos de Acção Nacionais bienais contra a pobreza e a exclusão social (PANincl). Além disso, o Conselho estabeleceu um novo método aberto de coordenação, que incentiva os Estados-Membros a trabalharem em conjunto com vista à intensificação dos efeitos de inclusão social de um conjunto de políticas em domínios tais como a protecção social, o emprego, a saúde, a habitação e a educação. Os PANincl e a definição de indicadores comparáveis fornecem o enquadramento para a promoção do intercâmbio de boas práticas e para a aprendizagem mútua a nível comunitário, processo que será apoiado, a partir de 2002, por um programa de acção em matéria de inclusão social.

*Contexto global* – O novo método aberto de coordenação deverá contribuir para uma melhor integração dos objectivos sociais nos processos já em curso para a consecução da ambiciosa meta estratégica fixada em Lisboa. Mais especificamente, para atingir essa meta, deverá contribuir para garantir uma interacção positiva e dinâmica das políticas económicas, sociais e de emprego, bem como para a mobilização de todos os agentes. O presente relatório é inteiramente consistente com os objectivos da Agenda Social Europeia acordada em Nice, na medida em que reconhece o duplo papel da política social - enquanto factor produtivo e instrumento fundamental para reduzir as desigualdades e promover a coesão social. Nesta vertente, enfatiza devidamente o papel fundamental da participação no emprego, especialmente por parte de grupos sub-representados ou em desvantagem, em conformidade com os objectivos da Estratégia Europeia de Emprego. Além disso, o relatório leva em consideração as realizações do modelo social europeu, caracterizado por sistemas que proporcionam um elevado nível de protecção social, pela importância do diálogo social e por serviços de interesse geral que abrangem actividades vitais para a coesão social, sem perder de vista a diversidade das opções e condições dos Estados-Membros.

*Cumprir o compromisso* - A conclusão dos Planos Nacionais até Junho de 2001 demonstrou o empenho de todos os Estados-Membros na aplicação do método aberto de coordenação. Aqueles planos expõem as suas prioridades em matéria de luta contra a pobreza e a exclusão social ao longo de um período de dois anos e incluem uma descrição mais ou menos exaustiva das medidas políticas já aplicadas ou previstas com vista a realizar os objectivos comuns da UE. A maioria inclui exemplos de boas práticas. Os PANincl constituem uma fonte de informação rica, a partir da qual a Comissão e os Estados-Membros poderão aprofundar um processo de intercâmbio de boas práticas conducente à execução de políticas mais eficazes a nível nacional. No futuro, este processo poderá ser potenciado através de avaliações mais vastas realizadas pelos Estados-Membros das respectivas políticas nacionais, inclusivamente das suas implicações para as finanças públicas, e através da elaboração de um conjunto abrangente de indicadores e metodologias, tanto a nível nacional como da UE.

*Quadro geral* - Os PANincl confirmam que a luta contra a pobreza e a exclusão social continua a ser um desafio importante para a União Europeia. O impacto de conjunturas económicas e de emprego favoráveis entre 1995 e 2000 ajudou a estabilizar a situação, que se havia deteriorado em muitos Estados-Membros devido à recessão económica que marcou os anos intermédios da década de 90. No entanto, da análise apresentada pelos Estados-Membros e dos indicadores comunitários comparáveis ressalta claramente que o número de pessoas em alto risco de exclusão e pobreza continua a ser demasiado elevado. Os mais recentes dados disponíveis sobre o rendimento nos Estados-Membros, ainda que não captem toda a complexidade e multiplicidade de dimensões da pobreza e exclusão social, demonstram que, em 1997, 18% da população da UE, ou seja, mais de 60 milhões de pessoas, pertencia a agregados familiares em que o rendimento se situava abaixo dos 60% da mediana do rendimento nacional e que cerca de metade desses 60 milhões de pessoas tinha vivido abaixo deste limiar durante três anos consecutivos.

*Factores de risco* - Os PANincl identificam um conjunto de factores que aumentam consideravelmente o risco de pobreza e exclusão social. O desemprego, especialmente o de longa duração, é, de longe, aquele que é referido com mais frequência. Outros factores importantes são: o baixo rendimento, o emprego de baixa qualidade, a privação de alojamento, a saúde precária, a imigração, o défice de habilitações e o abandono escolar precoce, a desigualdade entre os géneros, a discriminação e o racismo, a deficiência, a velhice, as rupturas familiares, a toxicodependência e o alcoolismo e, por último, o facto de se residir numa área atingida por desvantagens múltiplas. Alguns Estados-Membros acentuaram o modo como estes factores de risco interagem e se acumulam ao longo do tempo. Daqui decorre a necessidade de quebrar o ciclo recorrente da pobreza e de prevenir a pobreza intergeracional.

*Mudanças estruturais* - Diversos PANincl apontam um conjunto de mudanças estruturais que se operam na UE e que, caso não sejam concebidas as respostas políticas adequadas, poderão conduzir a novos riscos de pobreza e exclusão social para os grupos particularmente vulneráveis. São elas: as grandes alterações estruturais no mercado de trabalho resultantes de um período de crescimento económico e de globalização muito intenso; o desenvolvimento muito acelerado da sociedade baseada no conhecimento e das Tecnologias da Informação e da Comunicação; o número crescente de pessoas com maior longevidade conjugado com o decréscimo da taxa de natalidade, de que resultam crescentes rácios de dependência; uma tendência cada vez mais acentuada para a diversidade étnica, cultural e religiosa alimentada pelos fluxos migratórios internacionais e pela mobilidade acrescida dentro da União; o aumento do acesso das mulheres ao mercado de trabalho e as alterações na estrutura dos agregados familiares.

*Os desafios* - Para as políticas públicas, o principal desafio que emerge dos PANincl consiste em garantir que os principais mecanismos de distribuição de oportunidades e de recursos - o mercado de trabalho, o sistema fiscal, os sistemas de protecção social, de educação, de habitação, de saúde e outros serviços - se tornem suficientemente universais para prover às necessidades daqueles que se encontram expostos ao risco de pobreza e exclusão social e lhes facultar o acesso aos seus direitos fundamentais. É, pois, encorajador que os PANincl sublinhem a necessidade e confirmem o compromisso dos Estados-Membros de melhorar as respectivas políticas de emprego e de prosseguir a modernização dos seus sistemas de protecção social e outros, tais como os sistemas de educação, de saúde e de habitação, tornando-os mais eficazes na resposta às necessidades individuais e a lidarem de forma mais cabal com os riscos, tanto tradicionais como novos, de pobreza e exclusão social. Embora a escala e a intensidade dos fenómenos apresente grandes variações entre os Estados-Membros, é possível identificar oito desafios centrais que a maioria dos Estados-Membros está a enfrentar, em maior ou menor grau. São eles: desenvolver um mercado de trabalho inclusivo e promover o emprego enquanto um direito e uma oportunidade para todos; garantir um rendimento adequado e recursos para uma vida de acordo com a dignidade humana; preservar a solidariedade familiar e proteger os direitos das crianças; garantir alojamento de qualidade para todos; investir em serviços de alta qualidade (serviços de saúde, de transportes, sociais, de cuidados, culturais, recreativos e jurídicos) e garantir a todos o acesso a eles; melhorar a prestação de serviços; e regenerar áreas com carências múltiplas.

*Disparidade de pontos de partida* - Os PANincl sublinham a grande diversidade de sistemas de política social nos Estados-Membros. Aqueles que possuem os sistemas de previdência mais desenvolvidos e os níveis de despesa social *per capita* mais elevados são, geralmente, aqueles que obtêm mais êxito na tarefa de garantir o acesso a bens de primeira necessidade e em manter a percentagem de pessoas em risco de pobreza muito abaixo da média comunitária. Não surpreende, portanto, que esta grande diversidade de sistemas de política social, conjugada com as amplas variações dos níveis de pobreza, leve os Estados-Membros a adoptar nos PANincl abordagens muito diferentes em matéria de luta contra a pobreza e a exclusão social. Alguns países aproveitaram o ensejo para rever a sua estratégia neste domínio, incluindo a coordenação entre os diversos níveis de decisão e execução de políticas. Outros, nomeadamente aqueles com os sistemas de previdência mais desenvolvidos e em que a pobreza e a exclusão social se restringem a um conjunto de factores de risco muito específicos, deram por adquirido o contributo fundamental dado pelos seus sistemas universais e centraram os respectivos PANincl na apresentação de medidas novas e mais específicas. Outro facto que influenciou a abordagem dos Estados-Membros aos PANincl foi a estrutura política do país e a forma como se repartem as responsabilidades na luta contra a pobreza e a exclusão social entre as autoridades centrais, regionais e locais. No entanto, qualquer que seja a variação a este respeito, a maioria dos Estados-Membros reconheceu a necessidade de complementar os planos nacionais com abordagens integradas a nível regional e local.

*Abordagem estratégica e integrada* - Embora todos os Estados-Membros tenham observado o compromisso firmado em Nice, existem diferenças entre os PANincl quanto à exaustividade com que analisam os riscos estruturais e desafios fundamentais, à forma como enquadram as respectivas políticas numa perspectiva estratégica de mais longo prazo e ao modo como evoluem de uma abordagem puramente sectorial e dirigida a grupos específicos para uma abordagem integrada. Apenas alguns foram além de intenções gerais e definiram metas específicas e quantificadas que fornecem uma base para o acompanhamento dos progressos realizados. Na maioria dos PANincl, as questões de género primam pela falta de visibilidade, sendo referidas esporadicamente, embora seja de saudar o compromisso de alguns Estados-Membros no sentido de reforçar a integração da dimensão da igualdade entre homens e mulheres nos próximos dois anos. Em larga medida, as diferenças de ênfase sobre estes aspectos nos Estados-Membros são o reflexo dos diversos pontos de partida já referidos.



*Margem de inovação* - Em termos de acções e políticas específicas, a maioria dos Estados-Membros centrou os seus esforços, não em lançar abordagens políticas novas ou inovadoras de grande envergadura, mas em melhorar a coordenação, aperfeiçoar e combinar medidas e políticas existentes e promover parcerias. O prazo relativamente curto para a elaboração do primeiro PANincl levou a maioria dos Estados-Membros a limitar as suas medidas políticas aos quadros orçamentais e jurídicos vigentes e a não incluir qualquer estimativa de custos. Assim, embora a maioria dos PANincl de 2001 constituam um importante ponto de partida para o processo, será necessário envidar nos próximos anos esforços políticos suplementares a fim de se conseguir um impacto decisivo sobre a pobreza e a exclusão social.

*Interacção com a Estratégia de Emprego* - A maioria dos Estados-Membros sublinha a participação no emprego como a melhor salvaguarda contra a pobreza e a exclusão social, o que reflecte de forma adequada o realce concedido ao emprego pelo Conselho Europeu de Nice. Os PANincl e os PANemprego articulam-se de duas formas. Por um lado, os Estados-Membros reconhecem o papel crucial desempenhado pelas Orientações para o Emprego na luta contra a exclusão mediante a melhoria da capacidade de inserção profissional e a criação de novas oportunidades de emprego, que constituem condições essenciais para tornar os mercados de trabalho mais inclusivos. Concomitantemente, a Estratégia Europeia de Emprego centra-se fundamentalmente no aumento das taxas de emprego, com vista a atingir da forma mais eficaz os objectivos definidos em Lisboa e Estocolmo. Por outro lado, ao incidirem em acções que irão facilitar a participação no emprego de indivíduos, grupos e comunidades que se encontram mais afastados do mercado de trabalho, os PANincl podem desempenhar um papel positivo com vista ao aumento da taxa de emprego. A tendência para políticas mais activas e preventivas nos PANincl reflecte a experiência adquirida no âmbito do processo do Luxemburgo.

*Concepção de políticas* - Transversalmente às diferentes políticas dirigidas à consecução dos objectivos comuns da UE, três abordagens gerais complementares emergem dos PANincl. A primeira implica incrementar a adequação, o acesso e a comportabilidade financeira das políticas e disposições gerais, de modo a melhorar a cobertura, a absorção e a eficácia (isto é, promover a universalidade). A segunda abordagem consiste em dar resposta a desvantagens específicas, que podem ser superadas por meio de políticas adequadas (ou seja, promover um patamar de igualdade). A terceira abordagem consiste em compensar as desvantagens que não podem ou apenas parcialmente podem ser superadas (isto é, garantir a solidariedade).

*Execução de políticas* - Uma preocupação fundamental comum a todos os PANincl consiste não só em melhorar o processo de elaboração de políticas, mas também a sua execução, por forma a tornar os serviços mais inclusivos e integrados, centrando-os nas necessidades e situações dos utentes. Com base nos PANincl, é possível começar a identificar alguns aspectos de melhores práticas, nomeadamente: aproximar a elaboração e execução de políticas o mais possível das pessoas; garantir a prestação de serviços de forma integrada e holística; assegurar processos de decisão transparentes e responsáveis; tornar os serviços mais acessíveis, eficazes e eficientes do ponto de vista do utente; promover parcerias entre os diversos agentes; vincar a igualdade, o exercício de direitos e a não discriminação; incentivar a participação das pessoas atingidas pela pobreza e exclusão social; investir na autonomia e na capacitação dos utentes de serviços; e investir num processo de aperfeiçoamento contínuo e de sustentabilidade dos serviços.

*Mobilização dos principais intervenientes* - A maioria dos Estados-Membros é sensível à necessidade de mobilizar e implicar os principais intervenientes, designadamente aqueles que se encontram em situação de pobreza e exclusão social, na elaboração e execução dos PANincl. Grande parte dos países consultou as ONG e os parceiros sociais na fase de preparação dos planos. No entanto, em parte devido à escassez de tempo, a escala e o impacto desta consulta parecem, em muitos casos, ter sido limitados. De futuro, um dos desafios fundamentais residirá em instaurar mecanismos para a implicação contínua dos principais intervenientes na execução e acompanhamento dos Planos Nacionais. Alguns Estados-Membros referem mecanismos de consulta e de diálogo efectivo que contribuam para esse efeito.

*Indicadores acordados em comum* - A primeira vaga de PANincl prova que a União Europeia se encontra ainda muito longe de conseguir uma visão comum dos indicadores sociais que permitam a comparação do impacto de políticas e que contribuirão igualmente para a identificação de boas práticas. Urge envidar esforços neste sentido, tanto a nível nacional como da UE. A maioria dos PANincl ainda recorre às definições nacionais na quantificação da pobreza e dos níveis de inadequação no acesso a habitação, cuidados de saúde ou educação, e apenas alguns utilizam correctamente os indicadores de política. Este aspecto acentua a urgência dos esforços actuais no sentido de definir um conjunto de indicadores acordados em comum relativos à pobreza e à inclusão social que possam ser aprovados pelo Conselho Europeu até ao fim de 2001. Concomitantemente, é salientada a necessidade de se melhorar a recolha de dados comparáveis nos Estados-Membros.

## INTRODUÇÃO

O presente relatório visa identificar boas práticas e abordagens inovadoras de interesse comum para os Estados-Membros, com base nos Planos de Acção Nacional contra a pobreza e a exclusão social (PANincl), em conformidade com o mandato conferido pelo Conselho Europeu de Nice. Apresenta-se como um projecto do Relatório Conjunto sobre a Inclusão Social que o Conselho e a Comissão elaboraram para o Conselho Europeu de Laeken.

A adopção do presente relatório representa, por si só, um acontecimento significativo. Pela primeira vez, um documento político único avalia os desafios comuns que se deparam à prevenção e eliminação da pobreza e exclusão social, bem como à promoção da inclusão social numa perspectiva europeia. Congloba as estratégias e as medidas políticas mais relevantes de luta contra a pobreza e a exclusão social aplicadas ou previstas por todos os Estados-Membros da UE <sup>1</sup>. Constitui um passo fundamental para o reforço da cooperação neste domínio, com vista a fomentar a aprendizagem mútua e a mobilização à escala da UE no sentido de uma maior inclusão social, salvaguardando ao mesmo tempo as responsabilidades fundamentais dos Estados-Membros em matéria de definição e execução de políticas.

No seguimento da consagração, ao abrigo dos artigos 136.º e 137.º do Tratado de Amesterdão, da luta contra a exclusão como uma das áreas de intervenção da política social da UE, o Conselho Europeu de Lisboa concordou quanto à necessidade de tomar medidas que contribuam de forma decisiva para a erradicação da pobreza até 2010. Convergiu igualmente em relação ao princípio de que as políticas dos Estados -Membros de combate à exclusão social se deverão basear num método aberto de coordenação, que conjugue objectivos comuns, os Planos de Acção Nacional e um programa apresentado pela Comissão com vista a promover a cooperação neste domínio. O novo método aberto de coordenação deverá contribuir para uma melhor integração dos objectivos sociais nos processos já em curso com vista à consecução da ambiciosa meta estratégica estabelecida em Lisboa - "tornar-se na economia baseada no conhecimento mais competitiva e dinâmica do mundo, capaz de garantir um crescimento económico sustentável, com mais e melhores empregos, e com maior coesão social". Para este efeito, deverá mais concretamente contribuir para garantir uma interacção positiva e dinâmica das políticas económicas, sociais e de emprego, bem como para mobilizar todos os agentes. O presente relatório é inteiramente consistente com os objectivos da Agenda Social Europeia acordada em Nice, na medida em que reconhece o duplo papel da política social - enquanto factor produtivo e instrumento fundamental para reduzir as desigualdades e promover a coesão social. Nesta vertente, enfatiza devidamente o papel fundamental da participação no emprego, especialmente por parte de grupos sub-representados ou em desvantagem, em conformidade com os objectivos da Estratégia Europeia de Emprego. Além disso, o relatório leva em consideração as realizações do modelo social europeu, caracterizado por sistemas que proporcionam um elevado nível de protecção social, pela importância do diálogo social e por serviços de interesse geral que abrangem actividades vitais para a coesão social, sem perder de vista a diversidade das opções e condições dos Estados -Membros.

---

<sup>1</sup> Ao longo do presente relatório, o termo "pobreza" e a expressão "exclusão social" referem-se a situações em que as pessoas são impedidas de participar plenamente na vida económica, social e cívica, e/ou quando o seu acesso ao rendimento e a outros recursos (pessoais, familiares, sociais e culturais) é inadequado a ponto de as excluir do usufruto de um nível e qualidade de vida que é considerado como aceitável pela sociedade em que vivem. Nestas situações, as pessoas são muitas vezes privadas do pleno exercício dos seus direitos fundamentais.

Dada a interacção múltipla com outros processos em curso para a coordenação de políticas, importa assegurar a coerência com as Orientações para o Emprego, por um lado, e as Orientações Gerais de Política Económica, por outro, para evitar a sobreposição ou o choque de objectivos. No Relatório de Síntese apresentado ao Conselho Europeu de Estocolmo, a Comissão começou a materializar a nova visão estratégica da União numa avaliação integrada de estratégias e resultados em quatro domínios fundamentais: reforma económica, sociedade da informação, mercado interno e coesão social. O presente relatório pretende vincar o papel da política social e de outros domínios igualmente importantes para a coesão social (educação, habitação, saúde) com vista ao próximo Relatório de Síntese que a Comissão irá elaborar e apresentar ao Conselho Europeu na Primavera de 2002.

Todos os Estados -Membros se comprometeram em Nice a definir prioridades políticas na luta contra a pobreza e a exclusão social no âmbito de quatro objectivos consensuais:

- (1) promover a participação no emprego e o acesso de todos a recursos, direitos, bens e serviços;
- (2) prevenir os riscos de exclusão;
- (3) actuar em favor dos mais vulneráveis;
- (4) mobilizar o conjunto dos intervenientes.

Os Estados -Membros sublinharam igualmente a importância de integrar a igualdade entre homens e mulheres em todas as acções que visem atingir aqueles objectivos.

Os PANincl que enunciam os objectivos e medidas para a sua prossecução foram redigidos entre Janeiro e Maio de 2001. A Comissão desempenhou um papel activo no apoio aos esforços preparatórios dos Estados -Membros, propondo uma estrutura comum e um calendário de trabalho para os PANincl que foram adoptados pelo Comité da Protecção Social. Além disso, a Comissão propôs e participou activamente numa série de seminários bilaterais com todos os Estados -Membros no intuito de apresentar a nova estratégia da UE e debater as prioridades do país na elaboração do PANincl. Nesses seminários, participaram, em graus diversos, as autoridades responsáveis pela coordenação dos planos, e várias outras estruturas governamentais, bem como representantes das autoridades locais e regionais, organizações não-governamentais e parceiros sociais.

A perspectiva geral que ressalta dos 15 PANincl confirma que a luta contra a pobreza e a exclusão social continua a ser um desafio importante para a União Europeia. Para que os Estados-Membros atinjam a meta de construir sociedades inclusivas, é necessário proceder a melhorias significativas na redistribuição de recursos e oportunidades na sociedade, de modo a garantir a integração social e a participação de todas as pessoas, bem como o exercício dos seus direitos fundamentais. Contudo, a dimensão do desafio apresenta disparidades consideráveis, tanto entre os Estados-Membros como dentro deles.

A grande diversidade dos sistemas de política social dos Estados-Membros motivou diferentes abordagens ao processo de redacção dos PANincl. Alguns Estados-Membros viram neles uma oportunidade para repensar ou melhorar as suas medidas em matéria de luta contra a pobreza e a exclusão social. Outros, designadamente aqueles que possuem os sistemas de previdência mais desenvolvidos, consideraram o contributo dos seus sistemas universais para a prevenção da pobreza e da exclusão social como adquirido e centraram os respectivos PANincl na apresentação de medidas novas e mais específicas.

Os PANincl sublinham a necessidade e confirmam o compromisso dos Estados-Membros no sentido de melhorarem as suas políticas de emprego e prosseguirem a modernização dos seus sistemas de protecção social e outros, tais como os sistemas educativos e de habitação, de modo a darem uma resposta mais eficaz às necessidades individuais, bem como aos riscos - tradicionais e novos - da pobreza e exclusão social. Aqui, um dos desafios fundamentais reside em garantir que se atribua às políticas nestes domínios um valor equivalente ao das políticas económicas e de emprego. A luta contra a pobreza e a exclusão social exige uma integração adequada neste vasto espectro de áreas e impõe-se a existência de sinergias efectivas entre elas. Em muitos Estados-Membros reconhece-se também que o quadro não é estático e que, para prevenir a emergência de novas formas de exclusão social ou a intensificação das formas existentes, importa levar em consideração as rápidas mudanças estruturais que afectam todos os países.

Todos os Estados-Membros se encontram empenhados no novo processo da UE para a coordenação de políticas contra a pobreza e a exclusão social. Sem excepção, os PANincl expõem as prioridades dos Estados-Membros na luta contra a pobreza e a exclusão social ao longo de um período de dois anos, levando em consideração os quatro objectivos comuns acordados pelo Conselho Europeu de Nice. Todos os PANincl incluem uma descrição mais ou menos detalhada das medidas lançadas ou previstas para cumprir esses objectivos e a maioria contém exemplos de boas práticas para facilitar a sua identificação. No entanto, um conjunto de Estados-Membros assinalou que o prazo concedido para a elaboração dos respectivos planos era demasiado escasso para lhes permitir ponderar novas iniciativas de envergadura ou abordagens inovadoras. Outros citaram a dificuldade de alinhar num prazo tão curto os seus novos PAN com os processos nacionais de decisão vigentes. Por conseguinte, a maioria dos PANincl tende a centrar-se nas medidas e programas existentes, em detrimento da proposta de novas abordagens.

Por via de regra, os PANincl centram-se menos sobre as consequências para as finanças públicas das iniciativas propostas. É evidente que as iniciativas em curso terão sido objecto de uma estimativa de custos e de uma orçamentação, mas, em termos de concepção da estratégia futura para promover a inclusão, é essencial estar ciente dos constrangimentos financeiros. Os compromissos no sentido de aumentar o investimento na educação, de melhorar a adequação da protecção social ou de alargar as iniciativas em matéria de empregabilidade podem acarretar custos significativos e, por conseguinte, deverão ser consentâneas com os compromissos orçamentais nacionais, bem como com as Orientações Gerais de Política Económica (OGPE) e o Pacto de Estabilidade e Crescimento. Do mesmo modo, deverão ser tidos em conta os condicionalismos legais. Por exemplo, as medidas passíveis de afectar os encargos laborais ou os incentivos à participação no mercado de trabalho deverão ser consentâneas com as OGPE e as Orientações para o Emprego.

As próximas fases do método aberto de coordenação serão as seguintes:

- **Fase 1 (Outubro – Dezembro de 2001):** a análise dos PANincl pela Comissão é completada pelos Estados-Membros no Comité da Protecção Social e, posteriormente, no Conselho de Assuntos Sociais. Para este debate, espera-se igualmente o contributo do Parlamento Europeu. Posteriormente, será apresentado ao Conselho Europeu de Laeken-Bruxelas um Relatório Conjunto, que deverá definir as prioridades e as abordagens que orientarão os esforços e a cooperação a nível comunitário durante a execução dos primeiros PANincl.
- **Fase 2 (Janeiro - Maio de 2002):** as atenções centrar-se-ão na organização de um processo de aprendizagem mútua, apoiado pelo novo programa de acção comunitária, cujo arranque está previsto para Janeiro de 2002, e por um conjunto de indicadores definidos em comum relativos à inclusão social, que o Conselho deverá aprovar até ao fim de 2001.
- **Fase 3 (remanescente do ano de 2002):** estabelecer-se-á, no âmbito do Comité da Protecção Social, um diálogo entre os Estados-Membros e a Comissão, incidindo sobre a experiência obtida ao longo do primeiro ano de execução dos planos. O objectivo consiste em retirar conclusões até ao fim de 2002 que possibilitem, na preparação da segunda vaga de PANincl, a consolidação de objectivos e o reforço da cooperação.

O Conselho Europeu de Gotemburgo convidou os países candidatos a introduzirem os objectivos económicos, sociais e ambientais da União nas respectivas políticas nacionais. A promoção da inclusão social conta-se entre esses objectivos e, para o efeito, a Comissão incentiva os países candidatos a servirem-se da experiência dos Estados-Membros apresentada no presente relatório.

## 1. PRINCIPAIS TENDÊNCIAS E DESAFIOS

### Tendências fundamentais

Nestes últimos anos, a UE tem atravessado um período de crescimento económico sustentado, acompanhado por uma significativa criação de postos de trabalho e por uma acentuada redução do desemprego. Entre 1995 e 2000, os 15 Estados-Membros desfrutaram de uma taxa média de crescimento do PIB na ordem dos 2,5%, factor que, juntamente com uma abordagem política mais propícia ao emprego, foi responsável pela criação de mais de dez milhões de postos de trabalho e por uma taxa média anual de crescimento do emprego de 1,3%. No mesmo período de referência, a taxa de emprego subiu, em termos globais, de 60% para 63,3% e, para as mulheres, esta subida foi ainda mais acelerada - de 49,7% para 54%. A taxa de desemprego continua a ser elevada - actualmente, afecta 14,5 milhões de pessoas na União -, mas tem registado uma redução constante desde 1995-1997, quando atingira quase os 11% para se situar acima dos 8% em 2000. Reflexo de uma abordagem global mais activa à política de emprego, o desemprego de longa duração diminuiu de forma ainda mais acelerada, representando agora 44% do desemprego total (contra os 49% anteriores - consulte-se o quadro 10).

Em contraste com a aceitação generalizada de que a situação económica e de emprego tem melhorado, a percepção das tendências da pobreza e da exclusão social é bastante desigual entre os Estados-Membros. Embora alguns admitam que a situação se agravou - ou que, pelo menos, não se alterou significativamente - nos últimos anos da década de 90, outros sugerem que melhorou, essencialmente devido ao decréscimo do desemprego. Em muitos Estados-Membros, a retoma do crescimento económico e o aumento dos índices de emprego contribuíram largamente para estabilizar, embora a um nível ainda demasiado elevado, a situação da pobreza e da exclusão social, que se deteriorara devido à recessão económica nos meados da década de 90. No entanto, a inexistência de um quadro analítico consensual dificulta a extracção de conclusões claras.

Além disso, as actuais deficiências na cobertura estatística disponível, designadamente no que se refere à quantificação das mudanças ao longo de um dado período, aumentam as dificuldades de definição de um quadro preciso dos desenvolvimentos recentes. Os últimos dados conhecidos sobre o rendimento nos Estados-Membros (e que, ainda assim, não contemplam todos os países) referem-se a 1997.

O presente relatório apresenta uma análise comparativa de síntese quanto à situação da pobreza e da exclusão social na União <sup>2</sup> com base nos dados disponíveis. Crucial nesta análise foi a opção por um conceito relativo de pobreza, em vez de um conceito absoluto. A pobreza é uma noção relativa na medida em que se define em relação ao nível geral de prosperidade num determinado país e num determinado momento. Um conceito absoluto, embora seja interessante do ponto de vista teórico, não se coaduna com os objectivos específicos do presente relatório por duas razões fundamentais. Em primeiro lugar, porque, ao contrário do que acontece em outras partes do mundo, o desafio essencial para a Europa reside, não em atingir níveis de vida muito básicos, mas em conseguir que toda a população partilhe dos benefícios de uma elevada prosperidade média. Em segundo lugar, porque o que é considerado como um nível de vida minimamente aceitável depende em larga medida do padrão de vida dominante e do nível de desenvolvimento económico e social, que, geralmente, apresenta disparidades consideráveis de uns Estados-Membros para os outros.

Tradicionalmente, no processo de medição da pobreza relativa, a tónica tem recaído sobre os baixos rendimentos, perdendo-se assim de vista a multiplicidade de dimensões inerente ao fenómeno. Justifica-se uma tal ênfase, dado que, numa economia de mercado, a insuficiência de recursos monetários coarcta o acesso a toda uma gama de bens e serviços de primeira necessidade. No entanto, o baixo nível de rendimentos é apenas uma das dimensões da pobreza e da exclusão social, pelo que, para medir e analisar mais completamente o fenómeno, seria necessário levar em consideração outros aspectos igualmente pertinentes, tais como o acesso ao emprego, à educação, à habitação, aos cuidados de saúde, o grau de provisão das necessidades básicas e a capacidade de plena participação na sociedade.

---

<sup>2</sup> Na escolha dos indicadores que servem de base a esta análise, foram largamente tidos em consideração o trabalho em curso do grupo de peritos instituído pelo Comité da Protecção Social, bem como as conclusões do relatório "Indicators for Social Inclusion in the European Union", elaborado sob os auspícios da Presidência belga por T. Atkinson, B. Cantillon, E. Marlier e B. Nolan.

Os indicadores não monetários demonstram que, na União, um número significativo de pessoas conhece situações desfavoráveis em termos financeiros, provisão de necessidades básicas, bens de consumo, condições de habitação, saúde, contactos sociais e satisfação geral <sup>3</sup>. Uma em cada seis pessoas na UE (17%) enfrentou desvantagens múltiplas em dois ou até em todos dos seguintes domínios - situação financeira, provisão de necessidades básicas e habitação. A situação de pobreza destas pessoas é particularmente preocupante.

Embora os membros de agregados com baixo rendimento pareçam estar também em maior desvantagem em termos não monetários do que o resto da população, a relação entre o rendimento e as dimensões não monetárias da pobreza não é, de forma alguma, simples. Um número substancial de pessoas que vivem acima do limiar relativo de pobreza ligada ao rendimento poderá não ser capaz de prover pelo menos a uma das necessidades identificadas como básicas devido à influência prejudicial de factores tais como problemas de saúde, insegurança remuneratória, necessidade de cuidados suplementares para membros idosos ou portadores de deficiência do agregado, etc. Por outro lado, o nível de vida real para aqueles que se encontram abaixo do limiar relativo de pobreza ligada ao rendimento é fortemente condicionado por factores tais como a propriedade da habitação ou o facto de beneficiarem de prestações sociais em espécie.

Embora reconhecendo que um indicador puramente monetário não é capaz de captar toda a complexidade e multiplicidade de dimensões da pobreza e da exclusão social, é possível obter uma aproximação razoável à dimensão da pobreza relativa mediante a definição de um limiar de rendimento abaixo do qual as pessoas se encontram em risco de pobreza. No presente relatório, o limiar é definido como 60% do rendimento nacional mediano e a percentagem de indivíduos pertencentes a agregados em que o rendimento é inferior a este nível é tomada como indicador do risco de pobreza. Em 1997, 18% <sup>4</sup> da população da UE vivia em agregados com um rendimento inferior àquele limiar, uma percentagem sensivelmente idêntica à de 1995. Isto significa que a pobreza atingia mais de 60 milhões de indivíduos na UE, dos quais metade viveu abaixo do referido limiar durante três anos consecutivos (1995-97). Para obter uma noção mais completa das tendências em matéria de baixo nível de rendimento, poderá revelar-se igualmente útil atentar em outros aspectos da distribuição dos rendimentos. Por exemplo, em 1997, no conjunto da União, a percentagem de pessoas abaixo de 70%, 50% e 40% da mediana do rendimento nacional era de 25%, 12% e 7%, respectivamente.

Deverá ser levado em conta o facto de estes limiares serem definidos a nível nacional e, portanto, registarem grandes variações entre os Estados-Membros. O valor monetário do limiar de risco de pobreza varia entre 11 400 PPC <sup>5</sup> (ou 12 060 euros) no Luxemburgo <sup>6</sup> e 3 800 PPC (ou 2 870 euros) em Portugal.

---

<sup>3</sup> Para uma análise pormenorizada de indicadores de pobreza não monetária baseados no Painel de Agregados Domésticos Privados da Comunidade Europeia (sigla inglesa: ECHP) de 1996, consulte-se "Estatísticas sociais europeias – Rendimento, pobreza e exclusão social", Eurostat, 2000.

<sup>4</sup> Este número baseia-se nos dados harmonizados do Painel de Agregados Domésticos Privados da Comunidade Europeia, do Eurostat.

<sup>5</sup> PPC = Paridades de Poder de Compra. Trata-se de uma moeda virtual que exclui a influência das diferenças entre os níveis de preços entre os países. Fonte: Eurostat.

<sup>6</sup> Todos os dados relativos ao Luxemburgo se referem a 1996.



O recurso a este indicador do risco de pobreza pode igualmente revelar-se útil na avaliação do impacto global do sistema de protecção social na distribuição dos rendimentos. A pobreza relativa afectaria 26% da população da UE se as transferências sociais, excluindo as pensões de velhice, não tivessem sido contabilizadas como parte do rendimento, e 41%, se as pensões de velhice também não tivessem sido consideradas (quadro 6).

Embora as assimetrias gerais entre os géneros no que respeita às taxas de pobreza relativas sejam pequenas<sup>7</sup>, elas são muito significativas em alguns grupos: as pessoas que vivem sozinhas, designadamente mulheres mais idosas (a taxa de pobreza relativa dos homens mais idosos é de 15%, situando-se nos 22% a das mulheres mais idosas) e os progenitores isolados, que, em larga maioria, são mulheres (40% - consultem-se os quadros 3a e 3c).

A pobreza relativa é substancialmente mais elevada nos desempregados, em determinados escalões etários, tais como as crianças e os jovens, e em alguns tipos de agregados, tais como as famílias monoparentais ou as famílias numerosas.

Em torno dos 18% que representam a média comunitária de risco de pobreza, verificam-se grandes variações nos Estados-Membros. As taxas mais baixas de risco de pobreza registam-se na Dinamarca (8%), na Finlândia (9%), no Luxemburgo<sup>8</sup> e na Suécia (12%), na Áustria e nos Países Baixos (13%), enquanto as mais elevadas são as de Portugal (23%), do Reino Unido<sup>9</sup> e Grécia (22%)<sup>10</sup> - consulte-se o gráfico 1 no Anexo I.

Estas variações requerem um amplo leque de factores explicativos. Por tradição, a literatura pertinente nesta matéria chama a atenção para a correlação entre a despesa pública com a protecção social e o risco de pobreza (consulte-se o gráfico 4 do Anexo I). As comparações entre os Estados-Membros no que respeita aos níveis de despesa com a protecção social suscitam questões complexas. Importa considerar os diferentes níveis de prosperidade, a estrutura etária da população, o ciclo económico, as disparidades nos padrões de oferta de protecção social e nas estruturas fiscais.

Todavia, os Estados-Membros com os níveis de despesa per capita mais elevados no domínio da protecção social (isto é, muito acima da média europeia de 5 532 PPC em 1998), tais como o Luxemburgo, a Dinamarca, os Países Baixos, a Suécia e a Alemanha, apresentam taxas de risco de pobreza muito inferiores à média da União.

Em alguns Estados-Membros, é menor a despesa com a protecção social e o risco de pobreza e de exclusão social é um problema mais geral e fundamental. Mas importa não perder de vista que países como a Grécia e Portugal estão a sofrer uma transição acelerada de sociedades rurais para sociedades modernas e deparam-se com formas evolutivas de exclusão social, que coexistem com modelos mais tradicionais.

---

<sup>7</sup> A diferença registada entre homens e mulheres no que respeita a baixo rendimento não corresponde à percepção actual das desigualdades entre homens e mulheres em termos de vulnerabilidade à pobreza e exclusão social, o que pode ser parcialmente explicado pelo facto de os dados sobre o rendimento serem recolhidos junto dos agregados e pela presunção de que o rendimento do agregado é partilhado uniformemente entre os seus membros adultos.

<sup>8</sup> Todos os dados relativos ao Luxemburgo se referem a 1996.

<sup>9</sup> Estes dados não são estritamente comparáveis com os de 1996 (18%). Estão presentemente a ser revistos, a fim de melhorar a sua comparabilidade com os dados de outros Estados-Membros.

<sup>10</sup> Importa notar que estes números não levam inteiramente em consideração o efeito igualizador que a ocupação generalizada de habitação por proprietários e/ou o rendimento recebido em espécie possa ter em alguns destes Estados-Membros.

As variações quantitativas relativamente grandes na UE no que se refere ao risco de pobreza ilustram os diversos pontos de partida dos Estados-Membros para a definição das prioridades políticas constantes dos seus PANincl.

### **Mudanças estruturais fundamentais**

Os PANincl reconhecem as quatro grandes mudanças estruturais que se estão a operar na UE e que, provavelmente, irão ter um impacto significativo ao longo da próxima década. Na prática, essas mudanças encontram-se reflectidas, com maior ou menor intensidade, nas diferentes estratégias propostas, consoante os Estados-Membros, na elaboração dos respectivos planos, se focalizaram no passado e no presente ou, a partir do presente, olharam para o futuro. Estas mudanças estruturais criam oportunidades para fomentar e reforçar a coesão social, mas, concomitantemente, exercem novas pressões e lançam novos desafios aos principais sistemas de inclusão. Em alguns casos, geram novos riscos de pobreza e exclusão social para grupos particularmente vulneráveis. São elas:

*Mudanças no mercado de trabalho:* Verificam-se mudanças estruturais importantes no mercado de trabalho, resultantes de um período de transformação económica e globalização muito aceleradas, mudanças essas que geram novas oportunidades, mas também novos riscos:

- Verifica-se uma procura crescente de novas competências e de níveis mais elevados de formação. Este aspecto pode gerar oportunidades de emprego adicionais, mas também levantar novos obstáculos àqueles que não possuem as competências necessárias para aceder a essas oportunidades, motivando maior insegurança naqueles que são incapazes de se adaptar aos novos requisitos.
- Existem igualmente novas oportunidades de emprego nos serviços para pessoas com baixos níveis de habilitação, o que resulta num aumento do rendimento dos agregados, embora possa também acentuar o risco de persistência do emprego precário e de baixa remuneração, sobretudo para as mulheres e os jovens.
- Aumentaram ainda as oportunidades de novas formas de trabalho ou de emprego a tempo parcial, que podem levar a uma maior flexibilidade no equilíbrio entre as responsabilidades profissionais e familiares e abrir caminho a um emprego mais estável, mas também acentuar a precariedade.
- Estas tendências são frequentemente acompanhadas de um declínio em algumas indústrias tradicionais e de uma transferência da riqueza económica de umas áreas para outras, marginalizando assim determinadas comunidades e gerando problemas de congestionamento em outras. O problema é objecto de especial atenção nos PANincl da Grécia, Portugal, Irlanda, Reino Unido e Finlândia e é igualmente evidente nas disparidades regionais manifestas em Espanha, Itália e Alemanha.

Em geral, estas alterações estruturais nos mercados de trabalho, que têm muitas vezes um impacto sobre os grupos mais vulneráveis da sociedade, foram assinaladas por todos os Estados-Membros.

*eInclusão:* O desenvolvimento muito acelerado da sociedade baseada no conhecimento e das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC) está a provocar grandes alterações estruturais na sociedade, tanto em termos económicos e de emprego como em termos de relacionamento interpessoal ou entre comunidades. Estas mudanças comportam oportunidades importantes e riscos significativos. Na vertente positiva, as TIC geram novas oportunidades de emprego e formas de trabalho mais flexíveis que podem facilitar a conciliação entre a vida familiar e profissional, bem como permitir uma maior amplitude de opções em relação aos locais de trabalho. Podem igualmente contribuir para a inclusão de comunidades isoladas ou marginais, bem como ser utilizadas para aumentar a qualidade de serviços públicos fundamentais, potenciar o acesso de todos à informação e ao exercício de direitos e facilitar a participação de cidadãos com desvantagens específicas, tais como as pessoas portadoras de deficiência, isoladas ou sós. Em contrapartida, para aqueles que já se encontram altamente expostos ao risco de exclusão, as TIC podem criar ainda outro nível de exclusão e alargar o fosso que separa ricos e pobres, caso determinados grupos vulneráveis e com baixos rendimentos não disponham de igualdade de acesso a elas. O desafio que se coloca aos Estados-Membros reside em definir políticas coerentes e proactivas com vista a assegurar que as TIC não criem um novo grupo social isolado e com um défice de competências, pelo que terão de investir no sentido de garantir a todos igualdade de acesso, formação e participação.

Nos PANincl, a questão da eInclusão é substancialmente reconhecida pelos vários Estados-Membros com base numa análise bastante desenvolvida dos riscos e das lacunas existentes a nível nacional. No entanto, a escala do desafio não foi exactamente quantificada e, regra geral, e não se especificam indicadores nos Planos.

*Mudanças demográficas e diversidade étnica acrescida:* Estão a ocorrer mudanças demográficas significativas na Europa - aumentou a longevidade, o que explica o grande número de idosos e sobretudo de pessoas muito idosas, maioritariamente mulheres. Este aspecto é sublinhado em particular por alguns Estados-Membros (Itália, Países Baixos, Portugal, Grécia, Áustria), mas trata-se, em geral, de uma questão cada vez mais importante. O rácio de dependência dos idosos, definido como a proporção de pessoas com mais de 65 anos em relação à população em idade activa (entre os 20 e os 64 anos) aumentou de 25 para 27% entre 1995 e 2000, prevendo-se que atinja os 53% até 2050 (Fonte: Eurostat).

A redução das taxas de natalidade em muitos países também contribui para um aumento dos rácios de dependência, o que, a vários títulos, tem implicações de vulto para a pobreza e a exclusão social.

- Os sistemas fiscais e de previdência são instados a responder ao desafio de financiar pensões adequadas para todos os idosos, designadamente aqueles - sobretudo mulheres - cuja carreira profissional não foi suficientemente longa e/ou continuada para lhes conferir direitos de pensão satisfatórios.
- Por seu turno, os serviços públicos são solicitados a prover às necessidades de uma população cada vez mais envelhecida, assegurar a prestação de cuidados e de apoio, garantir oportunidades contínuas de plena participação na sociedade e fazer face às crescentes exigências dirigidas aos serviços de saúde.

Diversos Estados-Membros identificam nos respectivos PANincl a tendência para uma crescente diversidade étnica, cultural e religiosa nas suas sociedades, alimentada por fluxos migratórios internacionais e pela mobilidade acrescida no interior da União, o que tem consequências importantes para todas as políticas que visam promover a inclusão e reforçar a coesão sociais. Recentemente, a Comissão acentuou este aspecto na sua comunicação relativa à política comunitária em matéria de imigração (COM (2001)387), afirmando que "o fracasso na criação de uma sociedade sob o signo da tolerância e da integração que permita às diferentes minorias étnicas viver em harmonia com a população local de que fazem parte dá origem à discriminação, à exclusão social e ao recrudescimento do racismo e da xenofobia".

*Alterações na estrutura dos agregados familiares e no papel de homens e mulheres:* Além do aumento do número de pessoas idosas, que requerem mais cuidados, as famílias sofrem mudanças mais frequentes em consequência das taxas crescentes de rupturas e da tendência para a desinstitucionalização da vida familiar <sup>11</sup>. Concomitantemente, o acesso das mulheres ao mercado de trabalho tem aumentado a um ritmo muito acelerado. Além disso, tradicionalmente, as mulheres eram - e, muitas vezes, ainda são - responsáveis pela prestação não remunerada de cuidados a dependentes. A interacção entre todas estas tendências suscita as questões cruciais da conciliação entre vida profissional e vida familiar e da prestação, a preços comportáveis, de cuidados adequados a familiares dependentes.

Este aspecto é reconhecido, em graus diversos, por todos os Estados-Membros. A crescente representação das mulheres no mercado de trabalho é encarada como positiva, dado que promove uma maior igualdade entre homens e mulheres, aumenta o rendimento dos agregados, permitindo subtrair as famílias à pobreza, ao mesmo tempo que multiplica as oportunidades de participação activa na sociedade. Portanto, o principal desafio que se coloca aos serviços e sistemas consiste em encontrar novas respostas para apoiar os pais na conciliação das responsabilidades familiares e profissionais e em garantir a prestação de apoio e cuidados adequados aos grupos mais vulneráveis. Esta necessidade é acentuada por Estados-Membros como a Grécia, Espanha, Itália e Portugal, para os quais a família e a comunidade constituíam o principal bastião contra a pobreza e a exclusão.

Um dos aspectos da mudança que se opera na estrutura dos agregados familiares é o número cada vez maior de famílias monoparentais, que tendem a registar riscos mais elevados de pobreza, tal como o demonstra o facto de, em 1997, 40% das pessoas pertencentes a este tipo de agregados se encontrarem abaixo do limiar de 60% do rendimento relativo (a mesma percentagem do que em 1995 - consulte-se o quadro 3c). As mulheres, que constituem a grande maioria dos progenitores isolados, encontram-se especialmente expostas a estes riscos, como aliás é vincado em vários PANincl (Alemanha, Áustria, Bélgica, Espanha, França e Reino Unido). No entanto, num conjunto de países (designadamente, a Finlândia, a Dinamarca e a Suécia), são perceptíveis níveis inferiores de risco de pobreza entre agregados familiares monoparentais.

---

<sup>11</sup> COM (2001) "A situação social na União Europeia - 2001"

## Factores de risco fundamentais

Os PANincl identificam claramente um conjunto de riscos ou entraves recorrentes que desempenham um papel crítico na coarctação do acesso das pessoas aos principais sistemas de apoio à inclusão social. Devido a estes riscos e entraves, algumas pessoas, grupos ou comunidades encontram-se especialmente expostos ou vulneráveis à pobreza e exclusão social, e sentirão maiores dificuldades de adaptação às alterações estruturais em curso. Tais riscos contribuem igualmente para sublinhar a natureza multidimensional do problema, uma vez que é normalmente pela combinação ou acumulação destes riscos que as pessoas (tanto adultos como crianças) são atingidas por situações de pobreza e exclusão social. Conquanto a sua intensidade varie substancialmente entre os Estados-Membros, existe uma percepção bastante homogênea da importância dos seguintes riscos:

*Dependência prolongada de um rendimento baixo/inadequado:* Vários Estados-Membros sublinham que, quanto mais prolongado for o período de subsistência com base num rendimento muito baixo, maior será o grau de privação e de exclusão das actividades sociais, culturais e económicas e igualmente maior o risco de isolamento social extremo. Os dados do ECHP (1997) sobre as pessoas que vivem em situação de pobreza monetária, ou seja, as pessoas que vivem, pelo menos, três anos em agregados que possuem um rendimento inferior a 60% do rendimento mediano nacional, indicam que este problema afecta 15% da população em Portugal, 11% na Irlanda, França e Grécia e 10% no Reino Unido (quadro 7). A questão do endividamento associado a um rendimento insuficiente é também mencionada em alguns PANincl.

*Desemprego de longa duração:* Existe uma correlação clara entre desemprego de longa duração e baixo rendimento. As pessoas que se encontram sem trabalho durante um período prolongado tendem a perder competências e a auto-estima necessárias para recuperar uma posição no mercado de trabalho, a menos que, em tempo útil, sejam devidamente apoiadas. Para os países com níveis elevados de desemprego de longa duração tais como Espanha, Grécia, Itália, Alemanha, Bélgica ou França, cujas taxas excedem a média da UE de 3,6% em 2000 (quadro 9), este é considerado como um dos principais factores responsáveis pela pobreza e a exclusão social. Contudo, todos os Estados-Membros sublinham os riscos de pobreza e exclusão social associados ao desemprego e, sobretudo, ao desemprego de longa duração.

*Emprego de baixa qualidade ou ausência de experiência profissional:* Estar empregado é, sem dúvida, a forma mais eficaz de protecção contra a pobreza e a exclusão social, como sobejamente atestam os dados do ECHP, segundo os quais em 1997, apenas 6% dos trabalhadores da UE viviam abaixo do limiar de risco de pobreza, contra os 38% de desempregados e os 25% de inactivos nessa situação (quadro 3b). No entanto, o emprego intermitente, precário, com baixa remuneração, baixa qualidade e, muitas vezes, a tempo parcial, pode levar à pobreza persistente e a laços culturais e sociais mais frágeis, bem como, a longo prazo, resultar em pensões inadequadas. Embora a percentagem de "trabalhadores pobres" se tenha mantido estável entre 1995 e 1997, o fenómeno torna-se mais perceptível em alguns Estados-Membros (Grécia e Portugal, com uma taxa de risco de pobreza de trabalhadores na ordem dos 11%).

Além disso, a ausência de experiência profissional é reconhecida como um factor de risco fundamental, particularmente para as mulheres quando combinado com situações de ruptura familiar, e para mulheres mais idosas isoladas em países onde o direito a pensão depende sobretudo do tempo de serviço.

*Formação insuficiente e analfabetismo:* A falta de competências e habilitações básicas constitui um grande obstáculo à inclusão na sociedade e sobretudo quando a sociedade se torna cada vez mais baseada no conhecimento. Assim, vai crescendo o perigo de novas clivagens na sociedade geradas pelo facto - aliás, reconhecido pela maioria dos Estados-Membros - de se possuir, ou não, competências e habilitações.

Embora a total incapacidade para ler e escrever tenha sido praticamente erradicada da Europa, excepto entre pequenos grupos de idosos, minorias étnicas e imigrantes, o fenómeno do analfabetismo funcional encontra-se generalizado. Diversos Estados-Membros referiram esta questão, nomeadamente a Grécia, Portugal, a Irlanda e os Países Baixos, que sublinham as dificuldades particularmente severas em matéria de participação na sociedade e integração no mercado de trabalho com que se debatem as pessoas afectadas por problemas de literacia.

Muitos Estados-Membros reconhecem que alguns grupos se encontram especialmente expostos a um elevado risco de desvantagem educativa. Por exemplo, Áustria, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo, Portugal, Espanha e Alemanha identificam os jovens com baixos níveis de escolaridade, designadamente durante a transição da escola para o mercado de trabalho, como um grupo particularmente exposto à pobreza. É encorajador o facto de diversos Estados-Membros identificarem especificamente o desafio da integração no ensino geral de crianças portadoras de deficiência como forma de combater o elevadíssimo risco de desvantagem educativa e exclusão social em que incorrem. Alguns Estados-Membros, tais como os Países Baixos, sublinham igualmente os problemas das pessoas mais idosas com baixa formação escolar, as dificuldades que enfrentam no acesso ao mercado de trabalho e, mais genericamente, em termos de participação na sociedade. Os elevados índices de desvantagem educativa experimentados por imigrantes e minorias étnicas são vincados por muitos Estados-Membros, tal como as barreiras linguísticas com que muitos deles se deparam.

*Crescer numa família vulnerável:* As crianças que crescem em lares afectados pelo divórcio, em agregados monoparentais, em famílias pobres com muitos filhos, as que convivem com situações de desemprego ou violência doméstica são particularmente vulneráveis à pobreza e à exclusão social. Esta tendência é demonstrada pelos dados do ECHP, segundo os quais os agregados familiares com dois adultos e três ou mais filhos e os agregados monoparentais com pelo menos um filho a cargo apresentam as taxas de risco de pobreza mais elevadas entre todos os tipos de agregado - 35% em 1996 e 40% em 1997, respectivamente (quadro 3c). Efectivamente, na maioria dos Estados-Membros, é maior o risco de pobreza para as crianças (entre os 0 e 15 anos) do que para os adultos; em 1997, a sua taxa média de risco de pobreza na União Europeia situava-se nos 25%, contra 13% para os adultos (entre os 25 e os 49 anos - consulte-se o quadro 3a). Do mesmo modo, 23% dos jovens (entre os 16 e os 24 anos) vivem abaixo do limiar de 60% do rendimento mediano, evidenciando igualmente uma grande vulnerabilidade ao fenómeno. Está comprovado que as crianças que crescem em situação de pobreza tendem a obter resultados escolares inferiores, gozam de uma saúde mais precária, possuem oportunidades mais escassas de participação e desenvolvimento social, cultural e recreativo e encontram-se mais expostas ao risco de incorrerem em comportamentos anti-sociais e no consumo de drogas ou de serem afectadas por estes problemas. Alguns PANincl frisam este risco - é o caso dos da Finlândia, de Portugal e do Reino Unido.

*Deficiência:* A maioria dos Estados-Membros identificou claramente as pessoas portadoras de deficiência como um grupo potencialmente em risco de exclusão social. Esta preocupação é consentânea com a percepção pública em relação à importância da deficiência: 97% dos cidadãos da UE consideram que é necessário fazer mais para integrar melhor na sociedade as pessoas portadoras de deficiência <sup>12</sup>. Articula-se igualmente com os dados do ECHP quanto ao elevado risco de pobreza para pessoas vítimas de doença ou portadoras de deficiência. No entanto, assinala-se a ausência surpreendente de dados pormenorizados e indicadores comuns em relação às pessoas com deficiência. Apenas Itália, Espanha, Portugal, Reino Unido e França referiram indicadores claros sobre elas, procurando desta forma proceder a um diagnóstico real da situação. Será muito importante melhorar a produção de indicadores relativos à inclusão social das pessoas com deficiência.

*Saúde precária:* É comumente aceite que uma saúde precária é, em simultâneo, uma causa e uma consequência de dificuldades socioeconómicas mais amplas. O estado de saúde global da população tende a ser mais frágil nos grupos com rendimentos mais baixos. A percentagem de pessoas que alega saúde (muito) precária foi significativamente mais elevada para aqueles que se encontram abaixo do limiar de risco de pobreza do que aqueles que se encontram acima dele no conjunto da União (13% e 9%, respectivamente <sup>13</sup>), bem como em todos os Estados-Membros. Finlândia, Suécia, Espanha, Grécia, Países Baixos, Reino Unido e Irlanda sublinham nos seus PANIncl a forte correlação entre saúde precária, por um lado, e pobreza e exclusão, por outro. Os grupos particularmente vulneráveis, tais como os ciganos e as populações itinerantes, apresentam uma esperança de vida mais baixa e taxas de mortalidade infantil mais elevadas. Esta correlação depende de diversos factores, mas sobretudo do grau em que as condições sociais e ambientais adversas, que são sentidas de forma mais pronunciada pelas pessoas com baixos rendimentos, podem dificultar aos indivíduos a realização de escolhas saudáveis.

*Viver numa zona afectada por desvantagens múltiplas:* Crescer ou viver numa zona afectada por carências múltiplas pode intensificar a exclusão e a marginalização das pessoas em situação de pobreza, bem como dificultar a sua inclusão. Estas zonas tendem igualmente a desenvolver uma cultura de dependência dos sistemas de assistência, registam índices elevados de criminalidade, tráfico de droga e comportamentos anti-sociais, para além de uma concentração de grupos marginalizados como os agregados monoparentais, os imigrantes, os ex-reclusos e os toxicodependentes. A maioria dos Estados-Membros encara a reabilitação destas zonas, sobretudo urbanas e suburbanas, como um desafio importante.

*Habitação precária e privação de alojamento:* A falta de acesso a habitação ou alojamento adequado constitui um factor significativo no agravamento da exclusão e do isolamento e é considerado como um problema importante em alguns Estados-Membros. No mercado de habitação, a pressão é especialmente sentida em áreas em rápida expansão na Suécia, na Finlândia e na Irlanda, resultando em graves dificuldades de congestionamento. Grupos específicos, tais como os imigrantes e as minorias étnicas (designadamente as populações ciganas e itinerantes) podem também conhecer maiores dificuldades em conseguir alojamento adequado, o que acentua a sua exclusão. Diversos Estados-Membros, nomeadamente a Áustria, a Irlanda, a Itália, os Países Baixos, o Reino Unido e a Finlândia assinalam graves problemas relacionados com a falta de habitação e alguns avançam com estimativas do número de pessoas sem abrigo.

---

<sup>12</sup> Resultados de um inquérito Eurobarómetro realizado em 2000.

<sup>13</sup> ECHP, 1996, tal como consta do relatório "A Situação Social na União Europeia - 2001".

*Imigração, minorias étnicas, racismo e discriminação:* A maioria dos Estados-Membros identifica claramente uma maior incidência do risco de exclusão social entre as minorias étnicas e os imigrantes <sup>14</sup>. Alguns, tais como a Dinamarca e a Irlanda, salientam o número cada vez mais elevado de imigrantes e o desafio lançado para o desenvolvimento de serviços e apoios apropriados, com vista a auxiliá-los na sua integração social, e para a construção de uma sociedade mais multicultural e inclusiva <sup>15</sup>. É provável que, para muitos Estados-Membros, a dimensão deste desafio aumente ao longo dos próximos anos, porquanto aumentará o número de trabalhadores estrangeiros e respectivas famílias <sup>16</sup>. Alguns países apontam outros factores de discriminação, designadamente a orientação sexual (Alemanha). Apesar do reconhecimento geral dos referidos riscos, constata-se a inexistência generalizada de dados e indicadores comuns para as pessoas pertencentes a esses grupos vulneráveis. Apenas Espanha, Portugal, Itália, Países Baixos e França referiram indicadores claros, procurando desta forma proceder a um diagnóstico real da situação e das respectivas necessidades.

*Quebrar o ciclo da pobreza persistente e exclusão social:* Entre os factores de risco, alguns podem ser considerados como causas, mas também como consequências ou produtos da pobreza e exclusão social. Por exemplo, a concentração da pobreza e de carências múltiplas em determinadas comunidades, de elevados níveis de morbilidade, stress psicológico e ambiental, o aumento da criminalidade, da toxicodependência e do alcoolismo e a alienação dos jovens são fenómenos exacerbados pela pobreza e a exclusão social. Pretende-se com isto demonstrar que, não raro, as causas e as consequências da pobreza se encontram inextricavelmente ligadas. Assim, para evitar que alguns indivíduos ou grupos de pessoas sejam ainda mais marginalizados e alienados da sociedade, vários Estados-Membros sublinham a necessidade de quebrar o ciclo da pobreza persistente ou da pobreza intergeracional.

---

<sup>14</sup> A expressão "minorias étnicas" refere-se geralmente a cidadãos nacionais de origem étnica diversa da da maioria da população (por exemplo, os Inuits da Dinamarca). Entre eles poderão incluir cidadãos provenientes de ex-colónias (por exemplo, os portugueses negros de origem africana). Todavia, a expressão pode também designar grupos da população imigrante com uma origem étnica distinta da da maioria da população (por exemplo, os imigrantes turcos na Alemanha).

<sup>15</sup> Veja-se também a Decisão do Conselho, de 28 de Setembro de 2000, que cria o Fundo Europeu para os Refugiados, em que um dos objectivos consiste na integração de determinados grupos de imigrantes.

<sup>16</sup> Este aspecto sublinha a importância de as políticas comunitárias em matéria de imigração responderem às necessidades do mercado de trabalho - consulte-se a comunicação (documento COM 2001 387) da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa a um método aberto de coordenação na política comunitária em matéria de imigração.



## Oito desafios centrais

O desafio comum que se coloca às políticas de todos os governos consiste em garantir que os principais mecanismos de redistribuição de oportunidades e recursos - o mercado de trabalho, o sistema fiscal, os sistemas de protecção social, de educação, de habitação, de saúde e outros serviços - se tornem suficientemente universais, no contexto das mudanças estruturais, para dar resposta às necessidades dos indivíduos, tanto homens como mulheres, mais expostos ao risco de pobreza e exclusão social e para lhes permitir o exercício dos seus direitos fundamentais. Nos PANincl destacam-se oito desafios centrais:

- (1) *Desenvolver um mercado de trabalho inclusivo e promover o emprego como um direito e uma oportunidade para todos:* Existe um consenso entre os Estados-Membros quanto à importância de promover o acesso ao emprego, não só como forma essencial de sair da pobreza e da exclusão social, mas também como um meio de as prevenir. O desafio consiste, pois, em definir uma gama de políticas que promovam a inserção profissional e estejam talhadas à medida das necessidades individuais. Estas políticas deverão ser acompanhadas pela criação de oportunidades de emprego adequadas para os menos capazes de aceder ao mercado de trabalho geral, bem como medidas apropriadas e comportáveis para conciliar as responsabilidades profissionais e familiares.
- (2) *Garantir níveis de rendimento e de recursos adequados a condições de vida dignas:* O desafio passa por garantir que todos os homens, mulheres e crianças disponham de um rendimento suficiente para viverem com dignidade e participarem na sociedade como membros de pleno direito. Para diversos Estados-Membros, isto implica uma revisão dos sistemas e das políticas de redistribuição de recursos na sociedade, por forma a que todos quantos não possam trabalhar ou estejam reformados usufruam de rendimentos que acompanhem a evolução geral do nível de vida do resto da sociedade. Poderá igualmente supor a definição de abordagens adequadas para prevenir e fazer face a problemas de sobreendividamento.
- (3) *Suprir desvantagens educativas:* Alguns Estados-Membros entendem este desafio como uma necessidade de aumentar o investimento na educação enquanto política de longo prazo, com vista a prevenir a pobreza e a exclusão social. De acordo com as prioridades dos Estados-Membros, este desafio significará agir no sentido de prevenir as desvantagens educativas mediante a realização de intervenções eficazes numa fase precoce (contemplando a prestação de cuidados à infância abrangentes e adequados); adaptar os sistemas educativos, de modo a que as escolas dêem resposta cabal às necessidades e características das crianças oriundas de meios desfavorecidos; prevenir o abandono escolar (e fomentar o regresso à aprendizagem daqueles que abandonaram os estudos); desenvolver e alargar a aprendizagem ao longo da vida, por forma a proporcionar oportunidades de ensino e formação personalizadas, acessíveis aos grupos mais vulneráveis; e melhorar a aquisição de qualificações de base bem como combater o analfabetismo (funcional). Implica igualmente reforçar o papel dos estabelecimentos de ensino e de formação na promoção de normas e valores, tais como a coesão social, a igualdade de oportunidades e a cidadania activa.

- (4) *Preservar a solidariedade familiar e proteger os direitos da criança:* Para alguns Estados-Membros, o desafio reside em encontrar novas modalidades de apoio - que levem em consideração a evolução dos papéis do homem e da mulher na sociedade - a todos os modelos de família como forma de prevenção da pobreza e da exclusão social. Além disso, a prestação de apoio específico e orientação às famílias vulneráveis, bem como a protecção dos direitos da criança, representam outro desafio crucial para determinados países.
- (5) *Garantir a todos condições de habitação dignas:* O acesso a uma habitação de boa qualidade e a preço comportável constitui um direito e uma necessidade fundamentais. No entanto, a satisfação desta necessidade continua a ser um desafio significativo num conjunto de Estados-Membros. Acresce que o desenvolvimento de respostas integradas adequadas para prevenir e fazer face a situações de privação de alojamento ainda é uma questão problemática para alguns países.
- (6) *Garantir a igualdade de acesso a serviços de qualidade (de saúde, transportes, serviços sociais, de cuidados, serviços culturais, recreativos, jurídicos):* Um dos grandes desafios políticos, sobretudo para os Estados-Membros que têm um historial de baixo investimento nestes serviços, reside na definição de medidas que garantam um acesso equitativo nesta vasta gama de domínios. Neste contexto, é objecto de perplexidade o facto de muitos PANincl não desenvolverem as vertentes jurídica, cultural, desportiva e recreativa.
- (7) *Melhorar a prestação de serviços:* A prestação de serviços sociais não se restringe aos ministérios dos assuntos sociais, envolvendo também outros agentes, públicos e privados, nacionais e locais. Num grande número de PANincl, podem ser identificados quatro tipos de desafios. Em primeiro lugar, superar a fragmentação e a compartimentação entre a elaboração de políticas e a respectiva execução. Isto significa reconhecer a importância de uma maior integração dos diferentes domínios políticos e coordenar os planos nacionais com abordagens a nível regional e local. Em segundo lugar, abordar a questão da articulação entre as instâncias nacionais, regionais e locais, sobretudo no caso dos Estados-Membros com fortes estruturas regionais. Em terceiro lugar, ultrapassar o problema colocado por políticas e programas que parecem distantes, rígidas, ineficazes e de controlo difícil, bem como reduzir o fosso entre as estruturas democráticas e as vítimas de pobreza e exclusão. Por último, mobilizar todos os agentes na luta contra a pobreza e a exclusão social e angariar mais apoio público para as políticas e os programas necessários à formação de uma sociedade inclusiva.
- (8) *Reabilitar zonas afectadas por carências múltiplas:* Os Estados-Membros são sensíveis ao desafio de desenvolver respostas eficazes aos problemas que afectam zonas de carências múltiplas (tanto urbanas como rurais), com vista à sua reinserção na economia e sociedade em geral.

## 2. ABORDAGENS ESTRATÉGICAS E MEDIDAS DE POLÍTICA

### Promover uma abordagem estratégica e integrada

Os objectivos de Nice foram definidos num quadro político que elegeu a promoção da coesão social como um elemento fundamental da estratégia global da UE para a próxima década. Assim, os PANincl de 2001 constituem o primeiro passo num processo plurianual que deverá contribuir, nesse horizonte de dez anos, para um progresso decisivo em matéria de erradicação da pobreza e exclusão social na UE. Além disso, a pobreza e a exclusão social revestem formas complexas e multidimensionais que requerem a mobilização de um vasto espectro de políticas como parte de uma abordagem integrada. Assim, os Estados-Membros foram incentivados a desenvolver nos seus PANincl uma abordagem estratégica e integrada de luta contra esses fenómenos. O presente capítulo visa retirar ensinamentos das opções efectuadas pelos Estados-Membros no seu esforço para desenvolver uma abordagem estratégica e integrada nos respectivos PANincl.

Na consideração das diversas formas de desenvolvimento das estratégias nacionais, importa ter presente as diferenças subjacentes entre os Estados-Membros no que respeita:

- à natureza e abrangência do sistema de protecção social existente, designadamente o nível de despesa pública com a protecção social, a universalidade e eficácia desta;
- à percepção da dimensão da pobreza e da exclusão social, que, em alguns casos, são identificadas com problemas específicos dos grupos mais vulneráveis, enquanto em outros se consideram ser um fenómeno generalizado na sociedade;
- à existência no país de uma estratégia integrada de luta contra a pobreza, englobando um quadro analítico que seja objecto de acordo generalizado, um conjunto de prioridades e um processo de acompanhamento.

Acresce que a primeira ronda dos PANincl demonstra claramente que o desenvolvimento de uma abordagem estratégica eficaz para fazer face à pobreza e à exclusão social é necessariamente diferente em Estados-Membros como a Bélgica, a Alemanha, a Áustria, o Reino Unido e a Espanha, onde a responsabilidade por políticas fundamentais (por exemplo, a saúde, a educação, a assistência social) é largamente delegada em - e/ou partilhada entre - autoridades locais e regionais. Este aspecto tem a vantagem de garantir que as estratégias espelhem mais claramente as diferenças locais e se mostrem mais sensíveis às necessidades locais, podendo igualmente facilitar a mobilização e a participação de todos os agentes. No entanto, suscita desafios específicos em termos de integração de políticas locais, regionais e nacionais, e, sempre que necessário, de conjugação de metas regionais e nacionais. O processo de elaboração de um plano global nestas condições revelou-se também mais complexo, requerendo um período de preparação mais longo. Todavia, apesar das dificuldades, o desafio de uma abordagem regional permitiu a estes Estados-Membros realizar importantes progressos durante o processo de elaboração dos respectivos PANincl.

Independentemente do ponto de partida ou das circunstâncias específicas de cada Estado-Membro, é possível identificar três elementos que fornecem a base para o desenvolvimento de planos nacionais que se revistam de carácter estratégico, coerentes e que representem um valor acrescentado aos esforços em curso de luta contra a pobreza e a exclusão social. São eles: uma análise de alta qualidade dos **riscos e desafios fundamentais** e uma avaliação da eficácia das medidas existentes; o estabelecimento de **prioridades claras**, com base nos objectivos comuns adoptados em Nice, designadamente a definição de metas e alvos específicos; e uma **abordagem integrada e multidimensional** ao desenvolvimento de políticas. Todos os planos contemplam, em maior ou menor grau, estas três dimensões e representam, em si mesmos, passos significativos para a concepção e execução de políticas de combate à exclusão social. O processo encontra-se numa fase muito incipiente e o presente relatório não pretende avaliar as políticas dos Estados-Membros e a sua eficácia. Neste contexto, a análise que se segue baseia-se na apresentação dos PAN e visa contribuir para a identificação e o intercâmbio de boas práticas.

**Análise:** Todos os Estados-Membros fornecem algum tipo de análise da situação nos respectivos países. Alguns deles, como Bélgica, Dinamarca, França, Itália, Países Baixos, Portugal e Reino Unido, fornecem uma análise exaustiva de importantes tendências estruturais e das causas que lhes estão subjacentes, com indicadores que sustentam a sua avaliação dos riscos e desafios fundamentais, tanto actuais como futuros. O PANincl grego identifica os problemas e desafios principais e centra-se em grupos destinatários específicos no contexto mais vasto das reformas económicas, laborais e sociais. O PANincl alemão leva em consideração a análise constante do seu recente relatório nacional sobre a pobreza.

**Prioridades e metas:** Diversos Estados-Membros utilizam as suas análises como base para a definição de um conjunto particularmente coerente de objectivos estratégicos que assentem nos objectivos comuns acordados em Nice, mais exaustivos e que se materializam num núcleo de metas e alvos específicos, em função dos quais se possam avaliar os progressos futuros. Centram-se assim em produzir uma mudança estrutural, com um impacto mensurável sobre a erradicação da pobreza e da exclusão social. Esta categoria engloba uma grande diversidade de respostas, uma vez que alguns Estados-Membros concluem das suas análises que necessitam de estabelecer objectivos novos e mais ambiciosos do que até à data, enquanto outros concluem que os seus sistemas actuais se revelam eficazes, pelo que situam a luta contra a pobreza e a exclusão social no âmbito dos seus desenvolvidos sistemas universais de protecção social. Neste último caso, os objectivos, mais do que numa gama de medidas muito específicas, incidem geralmente na melhoria dos respectivos sistemas.

Nos PANincl da Dinamarca, da França e dos Países Baixos, os objectivos são proactivos e decorrem das suas análises em profundidade. Os PANincl da Dinamarca, dos Países Baixos, de Portugal, da Finlândia, da Suécia e do Reino Unido fixaram metas que se estendem para além de 2003. A Alemanha, a Áustria e o Luxemburgo concentraram-se na melhoria dos seus sistemas de protecção social abrangente mediante o aditamento ou a extensão de medidas específicas.

**Abordagem integrada:** Os PANincl da Dinamarca, da França e dos Países Baixos recorrem a uma abordagem de política fortemente integrada, reflectindo o desenvolvimento dos seus sistemas universais, o mesmo se verificando nos casos da Finlândia e da Suécia. Uma tal abordagem conduz a uma articulação e integração de políticas mais consistente e contribui para que se transcendam as abordagens puramente sectoriais ou orientadas para um determinado grupo e para que se adoptem medidas mais proactivas de prevenção da pobreza. O PANincl irlandês destaca a abordagem integrada e multidimensional adoptada no âmbito da *National Anti-Poverty Strategy* (NAPS - Estratégia Nacional Anti-Pobreza) em curso, dentro da qual foram definidas metas a médio prazo, que em breve serão objecto de revisão. O Reino Unido enquadra o seu plano do contexto mais vasto da estratégia nacional de luta contra a pobreza já lançada.

Embora os PANincl possam apresentar disparidades em termos da abordagem estratégica pela qual enveredaram, todos partilham um núcleo de princípios e objectivos fundamentais que sustentam o modelo social europeu, tais como a solidariedade, a coesão social, o respeito pela dignidade humana e pelos direitos fundamentais, a integração e a plena participação na sociedade e o elevado nível de protecção social. Entre os elementos estratégicos comuns à maioria dos PANincl, vale a pena sublinhar pelo menos dois aspectos.

Quase todos reconhecem a necessidade de políticas que **invistam em novos começos**. A construção de sociedades inclusivas e activas não se limita à protecção das pessoas contra os riscos e reveses mais significativos. As iniciativas tomadas nos PANincl em relação, por exemplo, à exclusão do mercado de trabalho, ao desemprego de longa duração, à delinquência ou toxicodependência, à redundância de competências, à privação de habitação, à ruptura familiar, ao desempenho escolar insuficiente ou inadequado e à pobreza intergeracional dão resposta às necessidades muitas vezes complexas e às condições difíceis suportadas pelos seus destinatários. Reflectem um quadro de direitos e deveres que constituem o fundamento dos bens, serviços e outras possibilidades de apoio a novos começos.

A maioria dos PANincl já não parece assumir uma postura defensiva em relação aos riscos e desvantagens, isto é, encarando-os como uma ameaça, mas opta por desenvolver respostas estratégicas que **transformam os riscos e as desvantagens em oportunidades**. As políticas e as acções em matéria de deficiência, migração e áreas carenciadas, por exemplo, procuram cada vez mais mobilizar e multiplicar as potencialidades inexploradas de migrantes, pessoas com deficiência, progenitores isolados e pessoas idosas, bem como das regiões e dos bairros mais atrasados. No entanto, embora a maioria dos Estados-Membros aspire à criação de sistemas tão universais e inclusivos quanto possível, que apoiem a integração e o desenvolvimento desses indivíduos e dessas áreas e que sustentem os direitos fundamentais das pessoas enquanto cidadãos, na prática, diversos Estados-Membros ainda tendem a concentrar-se em políticas mais selectivas e menos universalistas, baseadas numa abordagem sectorial ou orientada para grupos-alvo.

## Promover o intercâmbio de boas práticas e a inovação

Um objectivo importante do novo processo europeu consiste em promover o intercâmbio de boas práticas e de abordagens inovadoras, de modo a facilitar a aprendizagem mútua. Esperava-se, pois, que os PANincl expusessem de forma estruturada uma série de medidas para executar as prioridades definidas no âmbito dos objectivos de Nice. Na avaliação de como é que os diversos PANincl observaram este requisito, são importantes duas questões.

1. Em que medida podem os PANincl ser utilizados como referência para a identificação de boas práticas de interesse comum para os Estados-Membros?
2. Em que medida levou o exercício dos PANincl à formulação de medidas políticas e abordagens novas e/ou inovadoras?

Os Estados-Membros incluíram nos seus PANincl uma descrição mais ou menos detalhada das medidas lançadas ou previstas para cumprir esses objectivos. Alguns Estados-Membros, designadamente aqueles que possuem sistemas universais, optaram por se focalizarem em medidas novas e mais específicas, dando por adquirido o conhecimento dos seus actuais sistemas. A grande maioria incluiu exemplos de boas práticas para facilitar a sua identificação. Assim, a somar à sua relevância política, os PANincl constituem também uma rica fonte de informação que permite à Comissão e aos Estados-Membros obter um quadro abrangente e actualizado das políticas mais significativas em curso de luta contra a pobreza e a exclusão social. Todavia, os exemplos de políticas apresentados nos diferentes capítulos do presente relatório baseiam-se na informação prestada pelos PANincl e não representam um inventário exaustivo das acções existentes neste domínio.

A ausência de uma avaliação *a posteriori* aprofundada do impacto das políticas actuais limitou a possibilidade de identificação no presente relatório das medidas, abordagens ou iniciativas que justificam o estatuto de boas práticas. A avaliação das políticas (*ex ante* e *ex post*) afigura-se como um domínio fundamental para futuro desenvolvimento, visando tornar os benefícios sociais mais explícitos. Dadas as restrições globais em matéria de recursos, é essencial focar também a questão dos custos das políticas e ponderar as possibilidades de atingir os mesmos objectivos com maior eficácia por meio de outras políticas. Do mesmo modo, na ponderação das possibilidades de difusão de boas práticas, importará considerar plenamente os contextos específicos de cada Estado-Membro e o grau em que estes condicionam os resultados alcançados.

Assim, a identificação de boas práticas e de abordagens inovadoras de interesse comum deverá ser encarada como um processo contínuo, de que o presente relatório constitui apenas o primeiro passo. Os exemplos provenientes dos Estados-Membros, destacados em caixas, deverão ser entendidos a esta luz. De futuro, o intercâmbio de boas práticas entre os Estados-Membros será fomentado por avaliações mais alargadas do impacto das políticas nacionais e mediante a definição de um conjunto abrangente de indicadores e metodologias, tanto a nível nacional como da UE. Importa notar que algumas das novas medidas destacadas poderão já estar em curso em outros Estados-Membros.

O prazo relativamente curto previsto para a elaboração do primeiro PANincl obstou à formulação de medidas políticas e abordagens novas e/ou inovadoras. Basicamente, as medidas apresentadas em todos os PANincl foram desenvolvidas no âmbito dos quadros jurídico e orçamental existentes. Daí que a maioria dos Estados-Membros, mais do que lançar novas iniciativas e abordagens de grande envergadura, tenha centrado os seus esforços na melhoria da coordenação, no aperfeiçoamento e na conjugação das políticas e medidas existentes, bem como na promoção de parcerias. A consecução destes objectivos encontra-se facilitada para Estados-Membros como a Dinamarca, os Países Baixos, a Suécia e a Finlândia, que já dispõem de políticas universais altamente desenvolvidas, ou para a França, cujos esforços de combate à exclusão estão a ser reforçados após a avaliação efectuada no ano transacto da lei nacional contra a exclusão social de 1998. Por estes motivos, os PANincl dos países citados afiguram-se relativamente mais voltados para o futuro<sup>17</sup>. Outros Estados-Membros, como Grécia, Espanha e Portugal viram nos PANincl uma oportunidade de tornarem mais ambiciosas as suas políticas contra a pobreza e exclusão social mediante o estabelecimento de metas ou a racionalização do quadro político.

### 3. IDENTIFICAÇÃO DE BOAS PRÁTICAS E ABORDAGENS INOVADORAS

Por via de regra, as respostas políticas dadas pelos PANincl consistem numa combinação de respostas orientadas para o mercado, de medidas de política e de intervenções da sociedade civil. Através das diversas vertentes, é possível identificar três objectivos gerais que todas procuram promover:

- Universalidade: Significa assegurar níveis acrescidos de adequação, acessibilidade e comportabilidade financeira das políticas e disposições gerais, com vista a melhorar a sua abrangência, capacidade e eficácia.
- Um patamar de igualdade: Significa suprir desvantagens específicas (por exemplo, a falta de competências), que podem ser ultrapassadas pelo recurso a uma política adequada.
- Solidariedade ao serviço da dignidade humana: Significa compensar desvantagens que apenas parcialmente podem (ou não podem de todo) ser compensadas (por exemplo, a deficiência).

---

<sup>17</sup> O PANincl finlandês, embora não inclua qualquer nova medida, refere uma série de questões que estão a ser consideradas com vista ao desenvolvimento de políticas futuras.

### 3.1 Objectivo 1: promover a participação no emprego e o acesso de todos a recursos, direitos, bens e serviços

#### 3.1.1 Promover a participação no emprego

No âmbito da Estratégia Europeia de Emprego e, mais concretamente, na aplicação das orientações para o emprego, importa:

- (a) Promover o **acesso a um emprego duradouro e de qualidade** para todos os homens e mulheres em condições de trabalhar, nomeadamente através:
  - Da criação para as pessoas que pertencem aos grupos mais vulneráveis da sociedade de **percursos de acompanhamento para o emprego** e da mobilização de **políticas de formação** para esse efeito;
  - Do desenvolvimento de políticas que favoreçam a **articulação entre a vida profissional e a vida familiar**, inclusivamente em matéria de cuidados à infância e a pessoas não autónomas;
  - Da utilização de oportunidades de inserção e de emprego da **economia social**.
- (b) Prevenir as rupturas profissionais **desenvolvendo a capacidade de inserção profissional** graças à gestão de recursos humanos, à organização do trabalho e à aprendizagem ao longo da vida.

Os Estados-Membros são unânimes quanto à importância crucial de promover a participação no mercado de trabalho enquanto forma de prevenir e mitigar a pobreza e a exclusão social. O trabalho é um direito fundamental e uma pedra angular da cidadania. Para a maioria das pessoas, a participação na comunidade social do local de trabalho é um meio vital de assegurar um rendimento adequado (tanto no presente como na aposentação) e, ao mesmo tempo, de estabelecer e alargar contactos sociais, o que facilita a participação na sociedade e reduz os riscos de marginalização.

A maioria dos Estados-Membros estabeleceu ligações entre os seus PANincl e os PANemp, aliás esperadas, uma vez que as Orientações para o Emprego conferiam a devida ênfase à criação de oportunidades de trabalho e à melhoria da capacidade de inserção profissional, condições essenciais para um mercado de trabalho mais aberto e inclusivo. Alguns Estados-Membros reconhecem o papel relevante desempenhado pela Estratégia Europeia de Emprego no desenvolvimento de uma política mais eficaz de luta contra o desemprego, baseada na individualização, activação e prevenção.



A maioria das iniciativas e áreas políticas referidas nesta secção foram já consideradas no âmbito do Processo do Luxemburgo. Contudo, embora o Relatório Conjunto sobre o Emprego abarque toda a série de acções que visam aumentar a eficiência do mercado de trabalho e os níveis de emprego em relação às metas definidas em Lisboa, em função das quais deverão ser avaliadas, o presente relatório centra-se geralmente em acções que irão facilitar a participação no emprego daqueles indivíduos, grupos ou comunidades que se encontram mais afastados do mercado de trabalho. Um conjunto de Estados-Membros notou, e justamente, o papel positivo que tais acções podem desempenhar no cumprimento dos objectivos mais gerais de emprego, tais como o aumento da taxa de emprego. Embora todos os PANincl integrem o emprego nas suas prioridades, existem diferenças de ênfase, que tendem a reflectir as próprias diferenças na situação do emprego nos Estados-Membros. Os países com elevado emprego e baixo desemprego vincam a necessidade de aumentar a participação profissional de grupos específicos, tais como os idosos, as mulheres, os imigrantes ou as pessoas com deficiência (Luxemburgo, Países Baixos, Dinamarca, Áustria, Suécia, Irlanda), também com vista a fazer face à actual escassez de mão-de-obra. Por outro lado, os países onde o desemprego - sobretudo, o desemprego de longa duração - é um problema generalizado concentram-se em políticas mais abrangentes de fomento à criação de postos de trabalho e de aumento da capacidade de inserção profissional dos desempregados de longa duração e dos jovens (Espanha, França, Bélgica).

Muitos Estados-Membros, embora salientem a centralidade do trabalho, sublinham também que o acesso ao trabalho não deve ser promovido independentemente de outros direitos fundamentais, devendo antes complementá-los. Assim, o acesso ao trabalho não deverá prejudicar o direito a um rendimento mínimo adequado, o direito de plena participação na vida familiar, comunitária e social ou o direito à saúde.

O pleno acesso a um emprego duradouro e de qualidade para todos os homens e mulheres em condições de trabalhar deve ser encarado como o resultado de um complexo processo de transformação dos mercados de trabalho. O PANincl da Dinamarca define o produto desta transformação como um mercado de trabalho inclusivo, que fornece a um maior número de pessoas com baixo nível de habilitações ou com capacidade reduzida para trabalhar uma oportunidade de se servirem das suas competências e participarem na vida activa. O mercado de trabalho inclusivo é um conceito lato que exprime principalmente a expectativa de que os locais de trabalho sejam abertos a pessoas que não são capazes de, em todas as circunstâncias e em todas as alturas, observarem as normas e os níveis de desempenho prevaletentes.

As medidas que aumentem a empregabilidade de indivíduos com maiores dificuldades de inserção, mediante o recurso a políticas activas e, sobretudo, à formação, bem como as políticas que visam a conciliação da vida familiar com a vida profissional ou a promoção da economia social, poderão ser uma forma eficaz de promover a inclusão social. No entanto, um dos passos essenciais é conseguir que o mercado de trabalho existente seja mais aberto e receptivo ao emprego de indivíduos e grupos marginalizados e excluídos.

## **Promover um mercado de trabalho mais aberto e receptivo**

Entre as medidas destinadas a fomentar a abertura e a receptividade do mercado de trabalho a pessoas que são excluídas contam-se:

- a introdução de cláusulas/capítulos sociais nos contratos colectivos de trabalho e a manutenção de pessoas com capacidade de trabalho reduzida no mercado laboral (Dinamarca) ou a definição de quotas para o emprego de grupos específicos, como o das pessoas com deficiência (Alemanha, Áustria);
- a redução dos encargos das entidades patronais que empregam pessoas com menos competências ou determinadas categorias de desempregados (Luxemburgo, Grécia, Dinamarca, Suécia);
- a promoção da educação e formação das entidades patronais no sentido de combaterem os preconceitos e a discriminação contra as pessoas provenientes de comunidades ou meios específicos, bem como uma análise e um controlo periódicos dos procedimentos de recrutamento e respectivos resultados;
- a garantia de que os serviços governamentais elaborem planos de acção para a promoção da diversidade étnica entre os trabalhadores (Suécia);
- a inserção de cláusulas sociais nos concursos públicos, estipulando o recrutamento de desempregados de longa duração ou de pessoas provenientes de grupos especiais ou comunidades desfavorecidas, ou a introdução de uma política de igualdade étnica (Dinamarca);
- o aumento das oportunidades de emprego "protegido", "de proximidade" ou de reinserção para pessoas especialmente vulneráveis (Dinamarca, Finlândia);
- a promoção do espírito empresarial entre os grupos e comunidades mais desfavorecidos e a oferta de apoio intensivo a iniciativas locais de desenvolvimento económico em áreas com carências múltiplas;
- o direccionamento das políticas de investimento económico e de desenvolvimento do emprego para bolsas de desemprego, designadamente em áreas com carências múltiplas (Reino Unido; consulte-se igualmente a secção 3.3.3);

## **Criar percursos de acompanhamento para o emprego**

A criação e a realização de percursos de acompanhamento para o emprego são amplamente consideradas como uma dimensão crucial conducente a um mercado de trabalho mais inclusivo. Normalmente, os percursos de acompanhamento combinam diversas medidas de inserção, tais como o aconselhamento, a formação, o emprego subvencionado ou protegido, com medidas de activação de beneficiários de assistência social. Trata-se de um aspecto sensível e crucial, porquanto a maioria dos beneficiários de assistência social são pessoas que se encontram muito afastadas do mercado de trabalho e que requerem uma ajuda extensiva e personalizada. A maioria dos Estados-Membros reflecte claramente nos seus PANincl uma mudança de filosofia - de um apoio passivo ao rendimento a um apoio activo no sentido de ajudar as pessoas a tornarem-se autónomas. Em alguns casos, refere-se explicitamente a experiência obtida no âmbito da execução dos PANemp, com vista a alargar a mesma abordagem, por forma a abranger também aqueles que se encontram mais afastados do mercado de trabalho.

A ligação entre a situação do mercado de trabalho e outros elementos de exclusão é reconhecida, com muitos Estados-Membros a citarem como objectivo a maior cooperação entre os serviços sociais e de emprego, com vista a corresponder mais eficazmente às necessidades individuais (Áustria, Alemanha, Reino Unido, Finlândia, Luxemburgo, Espanha e Suécia). Esta centragem na questão da capacidade de inserção profissional levou ao desenvolvimento de mais apoios por medida e, em diversos casos, tais como Portugal, França e Luxemburgo, ao desenvolvimento de contratos específicos de inserção social.

A formulação de medidas efectivas de inserção e activação é complexa e seriam úteis mais estudos comparativos entre os Estados-Membros sobre os métodos que obtêm melhores resultados para a inserção daqueles que se encontram mais afastados do mercado de trabalho. As melhores práticas emergentes parecem sugerir que as medidas devem ser concebidas de modo a serem encaradas numa perspectiva de incentivo e desenvolvimento, e não punitiva. Os programas individualizados deverão ser elaborados com consulta e mutuamente acordados após uma avaliação minuciosa das necessidades e potencialidades das pessoas. Para aqueles que se encontram mais afastados do mercado de trabalho, a inserção poderá revelar-se mais demorada e envolver acções preparatórias e uma aquisição de confiança.

É evidente que o lançamento de programas de activação mais eficazes exige uma melhoria dos mecanismos de prestação. Assim, com base nos PANincl, é possível identificar um conjunto de melhorias essenciais, que incluem uma maior descentralização e uma prestação local mais integrada por parte dos serviços e apoios quer sociais, quer de emprego, de que são exemplo a instituição de 50 Centros de Promoção do Emprego na Grécia, o Regime de Incentivo à Activação Social nos Países Baixos ou os esforços para reduzir e simplificar os procedimentos burocráticos (Alemanha e França).

Embora a tónica colocada na prevenção e, portanto, na intervenção precoce, seja importante, de forma a que as pessoas não fiquem demasiado afastadas do mercado de trabalho, é igualmente importante que os diversos regimes não privilegiem aqueles que são mais facilmente reintegrados ou concedam menor atenção aos menos produtivos. Se não forem tomadas precauções, este poderá ser um dos riscos de fixar metas ambiciosas ou de recorrer a empresas de reinserção sem estabelecer metas secundárias para os grupos mais vulneráveis.

Para além de desenvolverem programas de activação orientados, muitos dos PANincl conferem elevada prioridade às suas políticas de educação e formação, com uma ênfase acrescida em relação à aprendizagem ao longo da vida e à garantia de que os grupos vulneráveis têm acesso facilitado a esta possibilidade (Áustria, Alemanha, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Portugal, Suécia) e um melhor acesso à aprendizagem - é o caso da proposta do Luxemburgo de programas de aprendizagem para adultos.

No desenvolvimento de uma abordagem mais activa ao aumento da capacidade de inserção profissional de desempregados de longa duração e de dependentes de longa duração dos sistemas de assistência, os Estados-Membros reconhecem também os desafios específicos que se colocam a grupos especialmente vulneráveis. Os grupos mais fragilizados no mercado de trabalho são não apenas os desempregados de longa duração, mas também os jovens, os trabalhadores mais idosos, as pessoas com deficiência <sup>18</sup> e os imigrantes.

Em consonância com os PANemp, todos os Estados-Membros procuram facilitar a participação das mulheres no emprego, prestando especial atenção àquelas que se encontram em situação mais difícil, tais como as mães solteiras, referidas pela maioria dos Estados-Membros, as mulheres com deficiência (Alemanha) e aquelas com níveis mais baixos de competências (Espanha, França) ou que procuram reingressar no mercado de trabalho (Irlanda).

*Jovens:* Muitos Estados-Membros incluem entre as suas prioridades problemas decorrentes da transição da escola para a vida activa, designadamente para aqueles indivíduos que não completaram o seu ciclo de escolaridade/formação profissional. Alguns países elaboraram programas específicos para ajudar os jovens a entrar no mercado de emprego, nomeadamente o Primeiro Contrato de Trabalho na Bélgica, as Actividades Profissionais de Reinserção na Finlândia, o programa Trace na França, o Programa Municipal de Juventude na Suécia e o *New Deal for Young People* (Novo Acordo para os Jovens) no Reino Unido, que prevê apoio profissional e formação obrigatória para os jovens ao cabo de seis meses. Outros países concentram-se no desenvolvimento dos sistemas de formação profissional como uma via alternativa às habilitações básicas (por exemplo, a Itália está a proceder à reforma do seu sistema de formação profissional, seguindo a modalidade da formação em alternância e através do desenvolvimento de tirocínios e estágios; e a Grécia está a desenvolver um sistema de Escolas de Segunda Oportunidade, com vista à reintegração no processo educativo de indivíduos com mais de 18 anos por meio de um ensino individualizado). Nos países em que o sistema de formação profissional já se encontra consolidado (Alemanha, Áustria, Luxemburgo), a tónica recai em facilitar a procura e manutenção do emprego, bem como sobre a formação, a assistência de retaguarda e o aconselhamento, com vista a limitar o número de casos de abandono escolar. Neste contexto, é interessante notar igualmente a atenção dispensada aos incentivos financeiros concedidos aos formandos (subvenções para formação).

---

<sup>18</sup> As disposições de apoio à integração de pessoas com deficiência no mercado de trabalho serão analisadas na secção 3.3.1.

<sup>19</sup> As disposições relativas ao acesso das mulheres ao mercado de trabalho são abordadas no capítulo 4.

#### **TRACE: PROGRAMA PERSONALIZADO PARA JOVENS EM DIFICULDADE (FRANÇA)**

Este programa dirige-se a jovens em dificuldade, proporcionando-lhes um plano personalizado e acompanhamento até 18 meses por profissionais, e visa colocar pelo menos 50% desses jovens em empregos duradouros. Assenta nos seguintes aspectos:

- o compromisso específico de um jovem com um assistente social por meio da assinatura de um contrato. Cada assistente social acompanha 30 indivíduos, dispõe da possibilidade de os conhecer pessoalmente, bem como às suas anteriores experiências profissionais e de formação, etc.;
- um comité de orientação, que coordena e mobiliza as medidas de activação existentes a nível nacional, regional ou local. Visa igualmente suprimir entraves administrativos e fomentar a articulação com outros domínios (saúde, habitação, formação, etc.).

*Trabalhadores mais idosos:* O problema dos trabalhadores que não possuem formação ou competências para aceder a empregos no mercado de trabalho moderno foi identificado por muitos Estados-Membros. Por este motivo, vários PANincl (Alemanha, Finlândia, Países Baixos, Reino Unido) vincam a necessidade de lançar campanhas de formação e reconversão dos trabalhadores mais idosos. Do mesmo modo, alguns Estados-Membros (Finlândia, Dinamarca e Suécia) sublinham a importância de acordos de trabalho flexível quando se aproxima o fim da carreira de um trabalhador.

#### **PROGRAMA DA PRIMAVERA: AJUDA EM TROCA DE UM EMPREGO (BÉLGICA)**

Este programa dirige-se aos desempregados de longa duração e aos beneficiários do rendimento mínimo. Combina medidas de activação com o recurso a contratos específicos das agências de emprego temporário. As agências de emprego temporário recebem subvenções por períodos de 24 meses para diminuir os encargos remuneratórios e para ministrarem formação aos beneficiários. O objectivo passa por reduzir, num prazo de cinco anos, em 50% o número de beneficiários de rendimento mínimo e aumentar o número de beneficiários de medidas de activação de 5% para 20%.

*Minorias étnicas e imigrantes:* A maioria dos Estados-Membros identifica claramente os problemas frequentes e específicos de acesso ao mercado de trabalho experimentados por minorias étnicas e imigrantes e muitos reconhecem a necessidade de aumentar os índices de emprego desses grupos. Alguns Estados-Membros estabeleceram metas específicas nos seus PANincl para esse efeito (Dinamarca, Países Baixos). Alguns planos referem um grupo de medidas interessantes neste domínio. Por exemplo, na Finlândia, a integração de imigrantes é apoiada por um plano de integração elaborado em conjunto pelo imigrante, pelo município e pela autoridade de emprego. A Dinamarca lançou um regime-piloto de facilitação, que prevê a concessão de apoio financeiro por autoridades locais e serviços de emprego para a aquisição de períodos de trabalho de um assalariado em empresas privadas. A Espanha fornece casos de estudo interessantes desenvolvidos por ONG (La Huertecica e Asociacion Candelita).

### **PERCURSOS DE ACOMPANHAMENTO PARA O EMPREGO DESTINADOS A MINORIAS (PAÍSES BAIXOS)**

Em Junho de 2000, o governo neerlandês negociou acordos com um conjunto de grandes empresas sobre os esforços suplementares a serem envidados por elas nos domínios da gestão intercultural, da admissão, transferência e contratação a tempo indeterminado de membros de minorias étnicas. A gestão intercultural é um instrumento para consubstanciar a dimensão social das empresas socialmente responsáveis. Implica um recurso optimizado às possibilidades de diversidade cultural da mão-de-obra (numa perspectiva interna) e um reconhecimento da diversidade cultural dos clientes (o meio em que a empresa opera). O governo facilita a preparação e aplicação deste acordo-quadro através da organização do projecto 'Ruim Baan voor Minderheden' (Percurso de Acompanhamento para o Emprego destinados a Minorias). As tarefas do grupo de projecto consistem em fornecer uma plataforma para o intercâmbio de melhores práticas, o desenvolvimento de produtos; passar à prática projectos-piloto inovadores; e eliminar estrangulamentos burocráticos.

### **REGIME DE FACILITAÇÃO PARA MINORIAS ÉTNICAS (DINAMARCA)**

O regime-piloto do governo permite às autoridades locais e aos serviços públicos de emprego a concessão de apoio financeiro para a aquisição de períodos de trabalho de um assalariado numa empresa *privada*, desempenhando assim uma função de mediação ou, no caso de pequenas empresas, suportando os honorários de um consultor externo mediador. Os mediadores e consultores deverão ajudar a integrar na empresa os novos trabalhadores que não sejam de origem dinamarquesa. Informam-nos das normas e valores vigentes na empresa e facilitam o diálogo e a interacção social entre os novos trabalhadores e os restantes colegas.

Este regime destina-se a pessoas desempregadas que não sejam de origem dinamarquesa que requereram prestações pecuniárias ou de desemprego. O regime de apoio poderá ser activado quando uma pessoa desempregada recebe uma oferta de emprego normal ou em articulação com ofertas de formação profissional (individual), reabilitação em actividade, contratos de trabalho flexível e emprego protegido com subvenção salarial.

As autoridades locais e os Serviços Públicos de Emprego poderão igualmente canalizar uma parte das dotações para a difusão de informação sobre o regime de facilitação junto de empresas, para a organização de cursos, para a constituição de redes, etc.

### **Promover a conciliação da vida familiar e profissional**

Muitos Estados-Membros reconhecem que, para garantir a permanência ou o ingresso das pessoas no mercado de emprego, importa ajudá-las a ultrapassar obstáculos passíveis de prejudicar a sua participação. O principal factor mencionado nos PANincl é a prestação de cuidados à infância (e a outros dependentes), mas são referidos outros aspectos, tais como habitação condigna, boa saúde ou transportes adequados.

Relativamente aos cuidados à infância, a maioria dos Estados-Membros procura lidar com a situação aumentando o número de infra-estruturas de guarda, com vista a ajudar as mulheres a aceder ao mercado de trabalho, e são muito poucos os Estados-Membros que, como a Suécia, a Alemanha e a Dinamarca, alargam a sua abordagem aos diversos meios possíveis de conseguir uma melhor conciliação entre vida profissional e vida familiar para homens e mulheres.

Alguns Estados-Membros estão a alterar as respectivas legislações para garantir a possibilidade de gozo de licença parental por ambos os progenitores, enquanto outros, tais como a Finlândia, a Suécia, a Itália e Portugal, tomam medidas para intensificar o exercício desse direito por parte dos homens. Na Suécia, o período máximo de licença parental foi recentemente aumentado de 30 dias para até 480 dias, desde que ambos os progenitores gozem, pelo menos, 60 dias cada um.

Os Estados-Membros concederam igualmente incentivos às entidades patronais com vista a promover a conciliação entre as responsabilidades familiares e profissionais. A Dinamarca concede-os no âmbito da responsabilidade social das empresas. Portugal tenciona desenvolver com as entidades patronais um contrato social que incentive os homens a assumirem uma parte maior dos deveres domésticos. Na Áustria, é atribuído um prémio às entidades patronais que criam condições favoráveis à vida familiar. O direito ao trabalho a tempo parcial também se vai generalizando em mais Estados-Membros.

As melhorias propostas para as infra-estruturas de prestação de cuidados à infância incidem sobretudo nos equipamentos disponíveis para crianças muito pequenas ou, em horário pós-lectivo, para as crianças já em idade escolar. Alguns PANincl (Itália) mencionam igualmente a prestação de cuidados a dependentes e a necessidade de desenvolver cuidados em centros de dia para aliviar dessa responsabilidade os membros do agregado. São poucos os Estados-Membros que se debruçam sobre a questão da comportabilidade financeira dos cuidados à infância para grupos com baixos rendimentos. Na Dinamarca, as autoridades locais são incentivadas a assegurar cuidados diurnos a todas as crianças em idade pré-escolar, independentemente do estatuto profissional dos pais. Alguns Estados-Membros referem prestações específicas ou reduções fiscais (Áustria, Alemanha, Bélgica, Dinamarca, Itália) ou estão a melhorar as prestações familiares (Finlândia, Irlanda, Luxemburgo, Suécia).

### **Utilizar plenamente as potencialidades da economia social**

A economia social e o Terceiro Sector proporcionam múltiplas oportunidades de integração e emprego. As organizações do terceiro sector podem ser definidas como entidades privadas e autónomas que possuem, entre outros, objectivos económicos e sociais de interesse colectivo, impõem limites à obtenção de lucros privados e/ou individuais e trabalham em prol de comunidades locais ou de grupos de pessoas da sociedade civil que partilham interesses comuns. Normalmente, implicam na sua gestão todas as partes interessadas, designadamente trabalhadores, voluntários e utentes.

Se for devidamente apoiada, a economia social poderá dar um contributo eficaz para a expansão do mercado de trabalho e propiciar novas oportunidades a pessoas com habilitações insuficientes ou com capacidade de trabalho reduzida, de modo a poderem servir-se das suas competências e participar na vida activa. Os PANincl fornecem diversas ilustrações sobre as formas como a economia social está ser explorada nesse sentido. Itália, França, Bélgica e Suécia desenvolvem o terceiro sector e a economia social como uma fonte de postos de trabalho para pessoas com competências ou potencialidades produtivas limitadas através de medidas tais como a simplificação do quadro jurídico, o acesso mais fácil aos serviços públicos e um melhor funcionamento em rede das administrações públicas.

### 3.1.2. Promover o acesso de todos a recursos, direitos, bens e serviços

- (a) Organizar **os sistemas de protecção social** por forma a que:
  - Contribuam para garantir a todas as pessoas os recursos necessários para viverem de acordo com a dignidade humana;
  - Ajudem a superar os obstáculos à aceitação de emprego, assegurando que o acesso a um posto de trabalho se traduza num aumento do rendimento e favorecendo a capacidade de inserção profissional;
- (b) Lançar políticas que tenham como objectivo o acesso de cada pessoa a **habitação decente e salubre**, bem como aos serviços essenciais necessários, atendendo ao contexto local e a uma existência normal nessa habitação (electricidade, água, aquecimento, etc.).
- (c) Lançar políticas que tenham por objectivo o acesso de todas as pessoas aos **cuidados de saúde** adequados à sua situação, inclusivamente em caso de falta de autonomia.
- (d) Desenvolver, em prol das pessoas que se encontram em risco de exclusão, serviços ou acções de acompanhamento que permitam um acesso efectivo à **educação, justiça e aos demais serviços públicos e privados**, tais como a cultura, o desporto e os tempos livres.

#### 3.1.2.1 Sistemas de protecção social

Treze Estados-Membros desenvolveram uma política de assistência social universal, vocacionada para garantir a todas as pessoas a residir legalmente nesses países um rendimento mínimo, embora com limitações em determinados casos. Na Áustria, esta disposição restringe-se aos cidadãos da UE, excepto em alguns *Bundesländer*, onde é extensível a todos os residentes legais. Em Espanha, não existe um regime nacional, mas quase todas as regiões instauraram regimes de rendimento mínimo garantido com prestações variáveis. Actualmente, e até 2002, a Itália testa a introdução de uma rede de segurança de último recurso universal (o regime experimental limita-se a cerca de 230 municipalidades e 90 000 beneficiários). A Grécia continua a conceder uma série de prestações pecuniárias a grupos particularmente vulneráveis, bem como uma garantia de rendimento a pensionistas.

#### Melhorar a adequação

A maioria dos PANincl contém iniciativas destinadas a melhorar a adequação dos níveis de rendimento mínimo. A tendência nas reformas visa adequar os rendimentos mínimos para garantir a dignidade humana e facilitar às pessoas que dependem desses rendimentos uma participação plena na sociedade e a reinserção no mercado de trabalho. Para atingir este objectivo, destacam-se diversas abordagens nos PANincl:

- **Aumentar os níveis absolutos:** Num conjunto de Estados-Membros, os níveis de rendimento mínimo não acompanharam a evolução dos salários e do custo de vida. Este facto provocou uma redução do poder de compra dos níveis de rendimento mínimo, por comparação com os níveis médios de poder de compra na sociedade em geral. A Bélgica anunciou a intenção de aumentar o nível do rendimento mínimo garantido, bem como o nível do apoio ao rendimento de titulares de pensões (o mesmo vale para a Grécia).



- **Proteger os níveis de rendimento mínimo contra a apreensão e a penhora:** Diversos Estados-Membros (Luxemburgo, Finlândia, Alemanha, França, Bélgica) introduziram medidas que proíbem ou limitam a confiscação dos recursos de rendimento mínimo, por exemplo, em situações de endividamento, falência ou separação. Outros prevêm regimes fiscais mais favoráveis.
- **Sintonizar os regimes de rendimento mínimo com as necessidades dos beneficiários:** A grande maioria dos PANincl inclui iniciativas orientadas para o aumento e/ou a combinação dos rendimentos mínimos com outros recursos para melhorar o nível de vida dos beneficiários, designadamente no caso dos filhos de mães solteiras. Diversos Estados-Membros (Países Baixos, França, Bélgica, Áustria, Suécia) garantem o pagamento atempado de pensões alimentares e prevêm medidas de apoio sempre que necessário (por exemplo, adiantamentos), designadamente no caso de agregados monoparentais vulneráveis.

#### **RENDIMENTO MÍNIMO GARANTIDO (PORTUGAL)**

Em Portugal, podem beneficiar do Rendimento Mínimo Garantido todos os indivíduos e agregados familiares legalmente residentes no país em situação de grave carência económica, bem como jovens com menores a cargo, mães ou grávidas com menos de 18 anos. O sistema baseia-se no princípio da solidariedade nacional e os seus objectivos fundamentais consistem em garantir a todos os cidadãos e residentes, independentemente da carreira contributiva, o acesso a um rendimento mínimo e a condições de inserção; promover a integração através de um programa de inserção por medida elaborado em consulta com o beneficiário; garantir medidas de apoio e acompanhamento conducentes a promover a inclusão do beneficiário e a sua participação na sociedade; envolver o beneficiário como sujeito activo de direitos e deveres numa relação directa com a activação de políticas de solidariedade. O RMG funciona através de uma estreita colaboração entre a administração central e local, a sociedade civil e os destinatários, numa relação contratual que estipula compromissos claros para todas as partes.

Desde a generalização do sistema de RMG, em Julho de 1997, foram abrangidas mais de 700 mil pessoas, das quais 41% eram crianças e jovens (com menos de 18 anos) e 7%, pessoas idosas (com mais de 65 anos). A maioria dos titulares dos processos são mulheres - quer na situação de isoladas, quer na situação de mães solteiras. Mais de um terço dos beneficiários foi capaz de sair do sistema de RMG, ascendendo a cerca de 15 mil o total de beneficiários a frequentarem o ensino e a 16 mil o número de crianças e jovens a reingressarem na escolaridade, numa tentativa de reduzir o abandono escolar precoce e o trabalho infantil.

## Melhorar o acesso

Muitos dos PANincl contêm iniciativas orientadas para a melhoria do acesso a sistemas de rendimento mínimo e de recursos. A visão subjacente a estas iniciativas decorre de um quadro de direitos: uma vez que se trata de uma rede de segurança de último recurso, a provisão de recursos mínimos não pode ser simplesmente oferecida, mas terá de ser garantida a todas as pessoas que dela necessitam. Neste processo de tornar as redes de segurança de último recurso mais inclusivas, destacam-se duas abordagens:

- **Melhorar a absorção:** As abordagens mais comuns (Países Baixos, Espanha, Dinamarca, Finlândia, França, Portugal, Áustria e Suécia) neste domínio são: a implantação e/ou a consolidação de sistemas de informação, sensibilização e prestação "no terreno"; descentralizar a execução com base em acordos de parceria com as instâncias locais e regionais; e promover uma abordagem baseada num quadro de direitos.
- **Promover uma cobertura universal:** Em todos os Estados-Membros, o acesso a rendimentos mínimos já não é um exclusivo dos nacionais de cada Estado. A tendência geral aponta no sentido de garantir a todos os residentes *legais* no seu território a igualdade de acesso a recursos mínimos adequados sempre que necessário. Alguns Estados-Membros encontram-se um passo à frente e alargaram aos refugiados, requerentes de asilo e imigrantes ilegais o acesso a um nível mínimo de recursos. Se bem que, não raro, estas disposições se revelem um tanto inadequadas, o princípio de garantir a todas as pessoas que residem num país o direito à dignidade humana, independentemente da origem, nacionalidade ou estatuto jurídico, está a ganhar terreno.

### INFORMAÇÃO AO DOMICÍLIO PARA MELHORAR O RECURSO À ASSISTÊNCIA SOCIAL ENTRE OS IDOSOS (HEERENVEEN – PAÍSES BAIXOS)

Os idosos poderão não tirar pleno partido dos regimes de prestações pecuniárias e outros serviços sociais devido a isolamento, ignorância, receio de estigmatização, etc. Em Heerenveen, as instituições de previdência e de serviço social trabalham em parceria com idosos tendo em vista a criação de um sistema permanente e estruturado de informação *ao domicílio* para pessoas com mais de 70 anos sobre disposições e regimes relativos a habitação, cuidados e previdência a que têm direito, mas aos quais não recorrem. Os objectivos secundários passam por identificar as necessidades de auxílio, cuidados e serviços, identificar estrangulamentos na estratégia, administração e execução, bem como permitir aos idosos o desempenho de um papel activo na comunidade. Os idosos provenientes de minorias étnicas são objecto de especial atenção.

## **Tornar o trabalho compensador e promover a capacidade de inserção profissional**

Em geral, os Estados-Membros reconhecem que a criação de empregos acessíveis a pessoas que se encontram actualmente em situação de exclusão do mercado de trabalho deve ser complementada por medidas que garantam a obtenção de um rendimento digno nesses empregos. Não deverão existir factores de desmotivação que dissuadam as pessoas de transitarem da alçada da protecção social para o mundo do trabalho. Embora nenhum Estado-Membro advogue uma redução dos níveis das prestações sociais como medida radical para levar as pessoas a trabalhar, existe uma preocupação generalizada no sentido de diminuir a dependência de longa duração sempre que esta for evitável e de promover a activação dos beneficiários, de modo a fazer das prestações sociais um trampolim para o emprego, e não um obstáculo.

Para minimizar os casos de abuso e o risco de uma dependência de longa duração, a prática em termos de garantia de rendimento mínimo tem-se centrado na dimensão de 'último recurso' e, conseqüentemente, tem-se revelado bastante restritiva na articulação dos rendimentos mínimos com outros recursos. Actualmente, na maioria dos Estados-Membros, parece verificar-se uma inversão desta tendência, equacionando-se a possibilidade de combinar um rendimento mínimo com proventos do trabalho ou outros, embora evitando a acumulação de prestações, susceptível de provocar situações de tratamento injusto dos requerentes. Além disso, muitos Estados-Membros articulam progressivamente a aplicação de disposições relativas ao rendimento mínimo com a prestação de serviços de apoio aos beneficiários com vista a melhorar a sua capacidade de inserção profissional através de aconselhamento, formação, trabalho voluntário ou outras actividades e formas de desenvolvimento pessoal. As medidas propostas para garantir que o trabalho seja financeiramente compensador incluem:

- a manutenção de algumas prestações durante um certo período após a obtenção de um emprego (Bélgica, Alemanha, Irlanda);
- a redução da carga fiscal sobre empregos de baixa remuneração ou a introdução de uma "bonificação de emprego" sob a forma de um crédito de imposto em benefício daqueles que realizam uma actividade remunerada (França, Países Baixos e Reino Unido), por vezes especificamente orientada para os agregados familiares com filhos a cargo (Bélgica);
- a conjugação de prestações sociais e remunerações (França, Luxemburgo e Suécia);

Além disso, no intuito de melhorar a capacidade dos dispositivos de saídas sustentáveis e de mobilidade ascendente, diversos Estados-Membros (Dinamarca, Países Baixos, Suécia) estão a desenvolver indicadores que possibilitam o rastreio da mobilidade dos beneficiários enquanto estes se mantiverem ao abrigo do dispositivo, bem como durante um certo período após a sua saída.

Alguns dos PANincl sublinham que um emprego não é necessariamente uma libertação da pobreza: em alguns casos, isto deve-se ao tipo de postos de trabalho da 'velha economia', caracterizados por baixa produtividade, designadamente na agricultura (Portugal, Grécia); em outros, surge como uma nova forma de precariedade (Bélgica, Itália, França). Por outro lado, até mesmo um emprego de baixa remuneração, se constitui um rendimento suplementar, poderá contribuir para retirar um agregado da situação de pobreza. Entre as medidas que visam tornar os empregos mais atractivos e proporcionar maior protecção às pessoas com um vínculo de trabalho precário, contam-se:

- a introdução de legislação sobre o salário mínimo (Irlanda e Reino Unido) e a garantia de que os parceiros sociais, na negociação de contratos colectivos, prestem especial atenção aos salários mínimos (Áustria);
- a criação de um tecto para as contribuições de segurança social dos trabalhadores a tempo parcial ou a manutenção dos direitos de pensão para progenitores na iminência de perderem um rendimento proveniente de trabalho fixo (Áustria, Alemanha, Suécia);
- a instituição de um regime de protecção social para trabalhadores atípicos (Alemanha, Áustria).

#### INTEGRAÇÃO DE TRABALHADORES ATÍPICOS NO SISTEMA SOCIAL (ÁUSTRIA)

Até muito recentemente, as pessoas que exerciam uma actividade económica na zona indefinida entre o emprego por conta de outrem e o trabalho independente, determinados trabalhadores independentes e as pessoas com baixos rendimentos (trabalhadores a tempo parcial) não eram obrigadas a inscrever-se num regime de segurança social.

Actualmente, todas as pessoas economicamente activas deverão estar abrangidas por um regime de segurança social ou dispor da possibilidade de aderir a um em condições favoráveis. Alguns encontram-se cobertos pelo regime de segurança social para trabalhadores por conta de outrem na qualidade de "assalariados independentes". Outros encontram-se abrangidos pelo regime contributivo para trabalhadores independentes como "novos trabalhadores independentes". Além disso, agora, as entidades patronais deverão pagar contribuições para o regime de pensões e o seguro de doença pelos trabalhadores a tempo parcial (que auferam um rendimento mensal até 296 €); estes trabalhadores poderão optar pelo sistema de seguro voluntário (contribuição fixa) naqueles ramos de segurança social.

#### 3.1.2.2 Habitação

Nos seus PANincl, todos os Estados-Membros reconhecem a importância do acesso a uma habitação condigna enquanto condição fundamental para a integração e a participação na sociedade. As situações da habitação nos Estados-Membros revelam grandes disparidades, mas, por via de regram funcionam bastante bem. A maioria dos cidadãos da União Europeia usufrui de habitação digna e de boa qualidade, arrendada ou própria, e dispõe de abastecimento de água, electricidade e aquecimento.

No entanto, em relação às camadas populacionais com baixos rendimentos, o desempenho do mercado na maioria dos Estados-Membros é menos satisfatório, situação que tende a acentuar-se. O decréscimo na oferta de habitação a preços razoáveis no sector inferior do mercado de habitação impele um número crescente de agregados desprovidos de poder de compra adequado para o segmento residual do mercado. A qualidade da habitação neste segmento residual é baixa e encontra-se em declínio, não preenchendo muitas vezes os requisitos básicos; por outro lado, os preços tendem a subir em consequência da crescente pressão da procura.

As novas formas de alojamento precário incluem o arrendamento de quartos mobilados ou de colchões em quartos superlotados, a ocupação de edifícios, estações e outros espaços públicos ou domicílios informais como caravanas, barracos, barcos e garagens.

Dada a importância das despesas de habitação no orçamento total dos agregados (na UE; em média, 25%), as rendas mais elevadas têm efeitos especialmente demolidores sobre os rendimentos residuais dos agregados com rendimentos mais baixos, arrastando-os muitas vezes bem abaixo do limiar de pobreza. A utilização de indicadores que discriminam a percentagem do rendimento disponível representada pelo montante da renda líquida, bem como o rendimento líquido disponível após as despesas totais de habitação, tal como foi proposto pelos Países Baixos, constitui uma iniciativa interessante.

O impulso das iniciativas dos Estados-Membros nos seus PANincl orienta-se essencialmente para a superação das deficiências nos mercados nacionais de habitação, de modo a garantir às camadas da população com rendimentos mais baixos o acesso a habitação condigna e a preços comportáveis. O grosso dos esforços pode ser repartido por três abordagens fundamentais:

- Aumentar a oferta de habitação e alojamento a preços comportáveis: medidas que visam complementar e estimular a oferta de habitação de baixo custo e renovar o parque imobiliário degradado. Aqui se incluem as medidas orientadas para as zonas e bairros carenciados.
- Garantir a qualidade e uma boa relação qualidade/preço no sector inferior do mercado de habitação: medidas que visam controlar e regular o mercado de habitação, especialmente onde este conduz a formas de exploração ou de exclusão.
- Melhorar o acesso e a protecção de consumidores vulneráveis: medidas destinadas a reforçar a posição no mercado de habitação dos consumidores com baixos rendimentos e outros em situação particularmente vulnerável.

## **Aumentar a oferta de habitação e de alojamento a preços comportáveis**

Todos os PANincl apontam debilidades e deficiências na oferta comercial de habitação com qualidade suficiente e economicamente acessível a agregados familiares com baixos rendimentos. Na Irlanda, Suécia, Finlândia, Portugal e, até certo ponto, na Bélgica, o acesso é particularmente restrito devido a factores estruturais.

Os Estados-Membros servem-se de um conjunto de medidas para fomentar e aumentar a oferta de habitação condigna a baixo custo. Entre essas medidas, incluem-se na maioria dos Estados-Membros a concessão, tanto à construção como directamente a indivíduos, de subvenções de habitação social; investimentos para a renovação e expansão do parque imobiliário em zonas urbanas desfavorecidas (Dinamarca, Finlândia, Portugal, Espanha, Suécia e Reino Unido), bem como em zonas rurais (Portugal e Espanha); incentivos à construção de habitação especial - por exemplo, pequenos apartamentos, a preços comportáveis, para os jovens (Luxemburgo e Espanha), alojamento para populações itinerantes (Irlanda), habitação adaptada a pessoas com deficiência (Áustria, Dinamarca, Alemanha e Reino Unido) e habitação para idosos (Dinamarca e Reino Unido); a demarcação de terrenos para a construção de habitação de baixo custo (França e Portugal); incentivos fiscais e outros para a renovação do parque habitacional envelhecido (Bélgica, Alemanha, Finlândia, França, Portugal e Reino Unido); tributação e expropriação de habitações devolutas (Bélgica e França).

## **Garantir a qualidade e uma boa relação qualidade/preço no sector inferior do mercado de habitação**

A maioria dos Estados-Membros reconhece a necessidade de medidas que protejam e capacitem os consumidores mais débeis contra eventuais condutas abusivas e exploração no mercado comercial de habitação. As quatro medidas seguintes são as mais proeminentes nos PANincl:

- Demolição de habitações e zonas habitacionais insalubres (barracas, bairros de lata, etc.), em conjugação com o realojamento dos seus habitantes em fogos de melhor qualidade (Bélgica, Espanha e Portugal);
- Protecção mais eficaz dos direitos dos arrendatários e proprietários com baixos rendimentos através de uma melhoria da regulamentação e da informação (Bélgica, Dinamarca, Finlândia, Irlanda, Luxemburgo e Suécia);
- Regulamentação, acompanhamento e controlo das normas de habitabilidade (Bélgica e França);
- Acompanhamento e controlo da relação entre as rendas e as normas (mínimas) de habitabilidade (Bélgica, França e Países Baixos).

## ACESSO A HABITAÇÃO SOCIAL PARA PESSOAS QUE VIVEM EM BARRACAS (PORTUGAL)

A melhoria do acesso à habitação figura entre as principais prioridades do PANincl português. Neste domínio, são extremamente vulneráveis as quase 80 mil pessoas que vivem em mais de 40 mil barracas em zonas urbanas e suburbanas. Desde 1993, o Governo tem executado um ambicioso plano de erradicação das barracas e de realojamento dos seus ocupantes em habitação social. Se, até 1998, o programa realojou anualmente cerca de 900 famílias, este número subiu para cerca de 7500 por ano desde 1999, na sequência da conclusão de protocolos com 170 municípios. Este ritmo será mantido com vista a garantir que todos os habitantes de barracas tenham acesso a habitação social antes de 2005.

### Melhorar o acesso e proteger os consumidores vulneráveis

Os Estados-Membros definiram uma grande diversidade de medidas para fazer face à precariedade crescente no extremo inferior dos seus mercados de habitação, entre as quais se incluem:

- Esforços orientados para uma melhor percepção e compreensão dos problemas de alojamento (Finlândia, França e Países Baixos);
- 'organismos intermediários' públicos/sem fins lucrativos/cooperativos, que prestem informação e serviços de intermediação aos consumidores mais debilitados no mercado de habitação (Bélgica, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Luxemburgo, Espanha e Suécia);
- Subsídios de renda e/ou vantagens fiscais para os grupos com baixos rendimentos (Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, França, Grécia, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal e Suécia);
- Auxílio à habitação para os jovens (Dinamarca, Espanha, França, Luxemburgo e Portugal);
- Melhoria do acesso ao crédito e garantias bancárias (Luxemburgo);

Diversos Estados-Membros disponibilizam centros de acolhimento para grupos especialmente vulneráveis sob a forma de refúgios para mulheres e crianças que são vítimas de violência doméstica (França, Alemanha e Espanha), programas especiais de habitação para pessoas sem abrigo (Dinamarca, Luxemburgo, Grécia, Espanha e Suécia), a prevenção do corte de fornecimentos básicos (França), a reabilitação dos alojamentos de trabalhadores migrantes (França), o desenvolvimento do apoio à habitação, ou seja, habitação com uma componente de cuidados e serviços (Dinamarca, Alemanha, Países Baixos e Reino Unido) e auxílio à habitação para mães solteiras (Grécia).

### **PROMOVER O ACESSO DOS JOVENS À HABITAÇÃO – LOCA – PASS (FRANÇA)**

O objectivo de LOCA-PASS consiste em facilitar o acesso ao parque público ou privado de arrendamento dos jovens com menos de 30 anos que estejam empregados ou à procura de emprego no sector privado. LOCA-PASS é gerido e financiado por entidades públicas, que recolhem 1% das contribuições de solidariedade das entidades patronais destinadas à habitação. Trabalham em parceria com a 'Union économique et sociale du logement', bem como com representantes da sociedade civil. LOCA-PASS fornece uma caução e um adiantamento aos futuros (jovens) arrendatários, o que lhes permite cumprir as condições do contrato de arrendamento. A caução cobre até 18 meses de renda, encargos incluídos. O adiantamento é concedido a fundo perdido e pode ser pago ao arrendatário ou ao proprietário. A concessão da caução LOCA-PASS e/ou do adiantamento são automáticas quando o candidato preenche os requisitos. O candidato apresenta o pedido à repartição pública de contribuições para a habitação mais próxima do seu local de residência. A ausência de resposta no prazo de 8 dias implica que a assistência é concedida.

#### 3.1.2.3 Cuidados de saúde

Nos PANincl, destacam-se três grandes estratégias para melhorar o acesso de todos a cuidados de saúde:

- investir na prevenção de doenças e promover a educação para a saúde;
- melhorar a adequação, a acessibilidade e a viabilidade financeira dos serviços gerais;
- lançar iniciativas para dar resposta a carências específicas.

Nos PANincl, estas estratégias são combinadas de diversos modos, consoante os contextos e as prioridades nacionais.



## **Investir na prevenção de doenças e promover a educação para a saúde**

As medidas preventivas e pedagógicas não são necessariamente concebidas para os grupos mais vulneráveis. No entanto, podem ser de extrema eficácia para garantir a igualdade de acesso a cuidados de saúde ao atingirem directamente determinados grupos de risco. Desempenham igualmente um papel redistributivo fundamental, na medida em que contribuem para a superação de entraves culturais e financeiros. Assim, o investimento na prevenção e educação é considerado como uma prioridade para fazer face a determinantes de saúde de natureza socioeconómica. Entre estas medidas, os PANincl referem com frequência três categorias:

- cuidados à maternidade e à infância que permitam a realização de rastreios de saúde periódicos, nomeadamente para vacinação;
- cuidados preventivos na escola, nomeadamente consultas gratuitas periódicas e formação sanitária integrada nos currículos;
- cuidados preventivos no trabalho em conformidade com a legislação relativa à saúde e segurança no trabalho ou, no caso dos desempregados, rastreios periódicos de saúde gratuitos, proporcionados pelos serviços sociais ou de saúde.

As abordagens inovadoras provêm da Finlândia (formação sanitária obrigatória na escola) e da Áustria (rastreamento de saúde anual).

## **Melhorar a adequação, a acessibilidade e a viabilidade financeira dos serviços gerais**

Para aqueles que já têm problemas de saúde ou que se encontram mais expostos a eles, a necessidade de reforçar a cobertura, a disponibilidade e a eficácia dos serviços gerais, garantindo assim a sua universalidade, é crucial.

A promoção da **viabilidade financeira** requer normalmente que os grupos com rendimentos mais baixos beneficiem de todos os serviços necessários sem qualquer encargo e a um custo comportável para os outros utentes. Este objectivo pode ser atingido através de diversos instrumentos que resultem em isenções de contribuições mediante a verificação de recursos (isto é, em função do rendimento). Quando se considera necessária uma participação mínima do utente, alguns Estados-Membros aplicam medidas que impõem às despesas de saúde individuais ou do agregado familiar um determinado tecto (despesa máxima anual de saúde). Embora o objectivo da acessibilidade financeira seja partilhado por todos os Estados-Membros, o grau de cobertura e a qualidade dos cuidados prestados ao abrigo dos diversos sistemas poderá apresentar grandes disparidades de uns países para outros. Considerando os respectivos contextos nacionais, foram introduzidas abordagens inovadoras em França (regime universal de cuidados de saúde) e Bélgica (despesa máxima de saúde).

## APLICAÇÃO DO REGIME UNIVERSAL DE CUIDADOS DE SAÚDE (FRANÇA)

O regime universal de cuidados de saúde foi instituído em 1 de Janeiro de 2000. Substitui os anteriores regimes de assistência social, com vista a possibilitar a adesão de todos ao sistema de segurança social e, aos mais desfavorecidos, a cobertura de todas as despesas de saúde. Mais especificamente, visa facultar a um grande número de pessoas o acesso a um conjunto de serviços que apenas eram cobertos por um seguro complementar de doença e que, de outro modo, estariam fora do alcance das suas possibilidades financeiras. Actualmente, são abrangidas por este regime mais de cinco milhões de pessoas. Embora geralmente considerado como um progresso, as questões do nível de verificação de recursos e do pacote de serviços a que os beneficiários têm direito ainda se encontram em discussão e, na sequência de uma avaliação prevista para breve, deverão ser introduzidas novas adaptações.

Para além dos entraves financeiros, a **acessibilidade** dos serviços de saúde pode ser dificultada por obstáculos administrativos, institucionais, geográficos e/ou culturais. Daqui decorre a necessidade de facilitar o acesso aos serviços adequados por parte dos utentes, designadamente daqueles com maiores dificuldades. Entre as medidas com este objectivo, nos PANincl salientam-se três tipos:

- medidas gerais destinadas a conseguir uma repartição geográfica mais equilibrada dos serviços de saúde;
- iniciativas locais ou regionais com vista a uma melhor coordenação entre os serviços sociais e de saúde;
- reconhecimento, à escala nacional, da Carta dos Direitos do Utente, que inclui a necessidade de reduzir as listas de espera.

A Suécia (com medidas e financiamento para a redução das listas de espera) e a Dinamarca (através do financiamento de projectos inovadores para a promoção de uma melhor coordenação entre os serviços sociais e de saúde) avançaram com abordagens inovadoras.

Para além de acessíveis e financeiramente comportáveis, os serviços gerais deverão ser **adequados** às necessidades dos mais vulneráveis. Deverão, nomeadamente, ser capazes de dar uma resposta mais pronta em situações de urgência. Estes serviços de urgência abrangem os serviços de urgência dos hospitais, as residências/centros de dia para determinados grupos carenciados e os serviços no terreno, eventualmente ligados a uma linha telefónica gratuita, coordenando os tipos de profissionais pertinentes.

Portugal possui uma abordagem inovadora deste problema (a criação de uma linha telefónica de emergência gratuita em coordenação com os serviços sociais locais).

### **Lançar iniciativas para dar resposta a grupos com carências específicas**

A adequação dos serviços gerais é ainda mais crucial para determinados grupos que sofrem de carências específicas. Os PANincl referem alguns destes grupos: idosos; imigrantes e minorias étnicas; pessoas portadoras de deficiência física ou mental; sem-abrigo; alcoólicos; toxicodependentes; seropositivos; ex-reclusos; prostitutas. Cada um destes grupos exige determinadas políticas e serviços à medida das suas necessidades específicas.

Em alguns países, especialmente naqueles em que é mais recente a instituição de sistemas abrangentes de protecção social, os **idosos** estão por vezes expostos à exclusão social devido a pensões de reforma inadequadas. Mas, na maioria dos países, a principal preocupação reside em como gerir um número crescente de situações de dependência, dadas, sobretudo, as limitações dos serviços públicos de prestação de cuidados e o declínio do papel de apoio das famílias. Para enfrentar esta questão, foram concebidos diferentes instrumentos em toda a UE, desde a criação de estruturas de cuidados prolongados à instituição de regimes de seguro para cuidados deste tipo.

Igualmente importante para pessoas em situação de pobreza e de exclusão social, a questão da **saúde mental** é levantada pela maioria dos PANincl. Os Estados-Membros concorrem quanto à necessidade de abordar os problemas de saúde mental através de diversos conjuntos de medidas, assentes em particular numa maior cooperação local e regional, numa melhor provisão de serviços no terreno e de internamento urgente e na formação específica dos funcionários dos serviços sociais e de saúde.

Considerando os respectivos contextos nacionais, a Grécia e a Alemanha adoptaram abordagens inovadoras relativamente aos grupos-alvo (disposições especiais para facilitar o acesso a cuidados de saúde a imigrantes).

#### **CUIDADOS MÉDICOS PARA IMIGRANTES (BAIXA SAXÓNIA – ALEMANHA)**

O objectivo do Centro Etnomédico (*Ethno-Medizinisches Zentrum – EMZ*) consiste em fornecer serviços de saúde e aconselhamento orientados para as necessidades dos imigrantes através da supressão de obstáculos linguísticos e culturais à comunicação, facilitando assim a tarefa de proceder a diagnósticos rigorosos, designadamente no que se refere a perturbações e doenças mentais ou psicossomáticas. Este serviço dispõe de um serviço de interpretação para os serviços sociais e de saúde; ministra formação complementar de pessoal especializado, organiza outras possibilidades de formação, seminários/conferências; dispõe de uma rede de aconselhamento cooperativo para especialistas e peritos; organiza eventos de sensibilização na língua materna dos utentes no domínio dos cuidados de saúde preventivos; faculta o acesso a brochuras, meios de comunicação social e documentação na língua materna dos utentes; lança projectos de promoção da saúde (SIDA, toxicoddependência, profilaxia oral, saúde da mulher, etc.); organiza grupos de trabalho, o recrutamento de voluntários por parte de grupos de auto-ajuda; produz manuais e publicações especializados.

### **Educação**

A maioria dos Estados-Membros identifica o acesso à educação como um direito fundamental. Encaram-no, simultaneamente, enquanto meio essencial de prevenção dos riscos de pobreza e exclusão social e forma relevante de apoiar a inclusão dos grupos mais vulneráveis. Verifica-se um reconhecimento crescente da importância do acesso à educação por parte de todos os cidadãos, em todas as fases da vida, de modo a que disponham das competências e habilitações necessárias à plena participação numa sociedade que se baseia, cada vez mais, no conhecimento. Assim, na maioria dos PANincl, verifica-se um empenho para a melhoria do acesso à aprendizagem e para a criação de ambientes de aprendizagem abertos, em que a aprendizagem seja atractiva e com as condições de ingresso estritamente indispensáveis, caso sejam necessárias.

Para além do acesso, a maioria dos PANincl demonstra também uma preocupação com a equidade nos resultados dos processos educativo e formativo. Assim, desenvolveram medidas para atingir um patamar de igualdade, centrando-se em carências específicas ou obstáculos à participação educativa, e, para compensar aqueles que não desfrutaram de oportunidades de ensino no passado, criando percursos educativos e formativos adaptados.

Os PANincl mostram-se conscientes de que alguns dos indivíduos particularmente expostos ao risco de pobreza e exclusão social se encontram nessa situação porque a falta de competências e habilitações é mais generalizada nas suas comunidades e áreas de residência. Entre eles, contam-se imigrantes, minorias étnicas - especialmente crianças ciganas/pertencentes a populações itinerantes -, crianças que vivem e frequentam escolas em áreas de carências múltiplas e famílias monoparentais jovens. As necessidades educativas, bem como de formação, das pessoas com deficiência e de trabalhadores desempregados mais idosos (muitos dos quais abandonaram cedo a escola com habilitações mínimas ou nem isso) estão também referenciadas no âmbito da educação de adultos e da aprendizagem ao longo da vida. A melhoria das competências e habilitações destes grupos proporciona a melhor perspectiva para neutralizar e superar a estratificação social e etnocultural.

O facto de a eficácia das intervenções para abordar as diversas vertentes das carências educativas implicar mais do que medidas puramente educativas vai-se tornando cada vez mais consensual. Impõe-se uma acção integrada e coordenada por parte de uma série de agentes, uma vez que as carências educativas podem ser agravadas pela insuficiência do apoio em casa/na família/na comunidade, por problemas de saúde, falta de rendimentos, ambiente e condições de habitação de baixa qualidade, alimentação inadequada, falta de transporte, etc. O programa *Sure Start* [Arranque Seguro] do Reino Unido (ver caixa) constitui um bom exemplo desta abordagem.

É possível identificar quatro abordagens estratégicas que parecem conter evoluções particularmente promissoras: a intervenção precoce para prevenir as carências educativas<sup>20</sup>, a supressão de obstáculos à participação de grupos vulneráveis, a concepção de medidas integradas para os casos de abandono escolar precoce e a promoção da aprendizagem ao longo da vida e da alfabetização de adultos.

---

<sup>20</sup> Esta abordagem é examinada com detalhe na secção 3.3.2. (eliminar a exclusão social das crianças).

*Suprimir obstáculos ao acesso de grupos vulneráveis a serviços gerais* - Vários PANincl, designadamente os da Bélgica, Grécia, Irlanda, França e dos Países Baixos, reconhecem que algumas crianças e respectivas famílias enfrentam obstáculos específicos no acesso ao ensino geral. Para o melhorar, é enumerado um conjunto de abordagens interessantes, que inclui:

- a supressão de obstáculos financeiros à participação (Bélgica, Países Baixos, França e Reino Unido)
- a provisão de cantinas gratuitas, a melhoria dos transportes ou o fornecimento de alojamento para crianças de zonas remotas (Grécia), a luta contra os obstáculos linguísticos e culturais que se deparam às minorias étnicas e aos imigrantes (Dinamarca, Luxemburgo, Suécia, Alemanha), o fornecimento de orientadores e de complementos lectivos para as crianças pertencentes a essas comunidades (Reino Unido)
- a integração de crianças portadoras de deficiência no sistema de ensino geral (Áustria, Alemanha, Países Baixos, Luxemburgo, Espanha, Itália e Grécia)

#### **GARANTIR A IGUALDADE DE ACESSO À EDUCAÇÃO (GRÉCIA)**

Na Grécia, foram lançadas diversas medidas para a supressão de obstáculos à igualdade de acesso à educação e delas beneficiam os alunos e estudantes com base em critérios socioeconómicos. Entre essas medidas incluem-se: **cantinas estudantis gratuitas** (11 centros, 5 312 alunos com recursos reduzidos); **Alojamento** (4 240 beneficiários - 331 alunos, maioritariamente de regiões montanhosas e remotas, acolhidos em residências, de forma a poderem frequentar a escola mais próxima); **Transporte:** Todos os alunos que residem longe das suas escolas têm transporte gratuito das suas casas para a escola, a expensas do município. Funcionamento de escolas em hospitais e apoio escolar domiciliário. A "Escola de Transição para Adolescentes" da rede de serviços "Strophe" ministra ensino a adolescentes que estão a realizar uma cura de desintoxicação. Medidas especiais para a admissão de candidatos de contingentes especiais ao ensino superior. Gregos vindos do estrangeiro, estrangeiros, a minoria muçulmana da Trácia, pessoas que sofrem de doenças graves. Transferências de estudantes pertencentes a contingentes especiais. Medidas para contingentes especiais em Centros de Formação Profissional. Por exemplo, nacionais gregos que regressam ao país, frequência gratuita para ex-toxicod dependentes, etc. Bolsas - do Instituto de Bolsas de Estudo do Estado, Secretaria-Geral da Juventude, etc. Por último, para os trabalhadores-estudantes, existem escolas secundárias e escolas profissionais em regime nocturno.

### INTEGRAÇÃO DE FILHOS DE IMIGRANTES NO SISTEMA DE ENSINO REGULAR (LUXEMBURGO)

Aproximadamente 36% das pessoas residentes no Luxemburgo são imigrantes, 13% das quais são portuguesas e 9% italianas e francesas. O sistema de escolaridade obrigatória é, em larga medida, alemão, o que dificulta a integração dos filhos de imigrantes no sistema escolar e, conseqüentemente, impede a sua integração social e cultural. 13% dos estudantes do ensino secundário são crianças não-nativas de língua luxemburguesa.

Para ajudar a criar um patamar de igualdade no sistema educativo para as crianças não-nativas, o Luxemburgo decidiu organizar 'aulas de acolhimento' em francês nas creches e infantários. Este acolhimento precoce contribui para promover a integração na sociedade luxemburguesa e, progressivamente, dotar as crianças não-nativas das condições para confrontar e superar as dificuldades educativas que provavelmente irão enfrentar, devido aos seus níveis inferiores de conhecimento do alemão e do luxemburguês.

*Conceber medidas integradas contra o abandono escolar* - A maioria dos Estados-Membros manifesta grande preocupação em relação às crianças que abandonam precocemente a escolaridade, que, na prática, podem ser divididos em três grupos que se intersectam. Em primeiro lugar, existem aqueles que ainda não atingiram a idade para poderem deixar a escola e que ainda a frequentam, mas que enfrentam dificuldades tais como o absentismo, o declínio de rendimento escolar e problemas comportamentais. Em segundo lugar, há aqueles que ainda estão em idade escolar, mas que efectivamente abandonaram a escolaridade. No terceiro grupo incluem-se os casos de abandono precoce, que, formalmente, saíram do sistema de ensino com poucas e até nenhuma qualificações e enfrentam dificuldades de transição da escola para o trabalho (consulte-se a secção 3.1.1). Os PANincl descrevem um vasto conjunto de respostas para os dois primeiros grupos, com vista a prevenir o abandono escolar e a dirimir as ocorrências do fenómeno, promovendo a reinserção no sistema escolar. As iniciativas previstas incluem acções centradas na escola e acções no sector da educação não-formal, nomeadamente:

- maior destaque nos currículos para as questões da vida prática e as competências sociais,
- formação de docentes sobre questões relacionadas com a pobreza e a exclusão, bem como sobre o ensino intercultural e o desenvolvimento de métodos pedagógicos mais inovadores,
- recursos suplementares para as escolas em áreas carenciadas ou com maior proporção de alunos desfavorecidos,
- melhores serviços de assistência escolar e de psicologia educativa,

- maior investimento nas necessidades especiais e alfabetização,
- ambientes escolares mais seguros, actividades em horários pós-lectivos, programas de férias,
- intensificação dos esforços no sentido de suavizar a transição do primeiro para os segundo e terceiro ciclos do ensino básico e do terceiro ciclo para o ensino secundário, reduzindo a exclusão escolar e os elevados índices de absentismo, a par de um melhor controlo e rastreio dos casos de abandono ou em risco de abandono,
- uma ligação mais estreita entre família, escola e comunidade.

Um ponto fundamental em relação à aprendizagem que decorre destas diversas iniciativas é que, para tentar resolver os problemas dos jovens que se encontram mais alienados do sistema escolar, impõe-se a mobilização de uma série de agentes a nível local, tanto nos sectores de educação formal como informal, nomeadamente pais, serviços sociais, forças policiais e serviços de liberdade condicional, entidades patronais, sindicatos e grupos comunitários. As escolas terão de colaborar estreitamente com estes agentes, investir na abertura de novas oportunidades concebidas por medida e considerar as causas profundas que motivam o abandono escolar. Verifica-se ainda a necessidade de articular melhor a aprendizagem formal, não-formal e informal, bem como de criar novas formas de reconhecer e avaliar todas as competências. A Alemanha e a Itália apresentam projectos-piloto interessantes que adoptam uma abordagem desta natureza.

### **JOVENS QUE ABANDONAM A ESCOLA (RENÂNIA DO NORTE – VESTEFÁLIA, ALEMANHA)**

Existem muitas abordagens diferentes para ajudar este grupo, tais como as medidas de apoio para aqueles que estão saturados do ensino ou abandonaram precocemente a escola, bem como medidas de integração para aqueles que "rejeitam" uma formação escolar. Um dos exemplos mais bem sucedidos de redução do absentismo é o "modelo Rath", em Dusseldórfia. Lançado pela primeira vez no distrito de Rath, o modelo tornou-se entretanto sinónimo de medidas de reinserção para casos de abandono escolar.

Trata-se de um projecto cooperativo que envolve as autoridades municipais, centros de formação profissional, organizações de beneficência e direcções regionais de educação, escolas dos níveis superiores do ensino básico, estabelecimentos que fornecem "assistência educativa" e escolas para crianças com dificuldades de aprendizagem. Actualmente, beneficiam deste projecto 27 jovens em situação de saturação ou de rejeição de uma formação escolar.

O objectivo consiste em concertar o trabalho de assistência social aos jovens no âmbito específico da escola, a assistência educativa nos estabelecimentos de ensino e medidas gerais de apoio no domínio da educação. O projecto é interessante na medida em que proporciona assistência e orientação a jovens que abandonaram o sistema de ensino e também a crianças com dificuldades de vária ordem. A colaboração entre os diversos estabelecimentos e as entidades de apoio à juventude é considerada particularmente útil.

### **REINSERÇÃO DOS CASOS DE ABANDONO ESCOLAR PRECOCE EM SITUAÇÕES DE EXCLUSÃO (ITÁLIA)**

Em Itália, foram tomadas diversas iniciativas para recuperar e apoiar os casos de jovens que abandonam precocemente a escola.

- O município de Nápoles lançou o projecto 'Oportunidade' num bairro muito degradado. O projecto, que foi alargado com êxito a um conjunto de cidades italianas, visa recuperar e assistir jovens entre os 13 e os 15 anos que se encontram completamente fora do sistema de ensino regular obrigatório. O projecto é inovador porquanto não devolve imediatamente os jovens à escola, mas recorre a 'professores de rua' que abordam os jovens e lhes propõem actividades e assistência personalizadas. No termo do processo, a maioria dos jovens é reinserida no sistema de ensino.
- As autoridades centrais no Norte do país lançaram uma iniciativa denominada 'Criatividade dos Jovens', que beneficiou cerca de 900 jovens socialmente excluídos (ex-reclusos, toxicodependentes, desempregados com deficiência, jovens que abandonaram a escolaridade, etc.). Para estes jovens, foram criados em 27 cidades centros de interacção social, apoiados por parcerias entre os sectores público e privado. Os centros são geridos pelos próprios jovens, que põem em prática as suas competências e capacidades criativas. Os jovens foram também formados e treinados para constituírem cooperativas. Desta experiência-piloto resultou a formação de 12 cooperativas, que são auto-suficientes e começaram já a funcionar em rede entre si. Consequentemente, cerca de 60% dos jovens encontrou um emprego.



*Promover a Aprendizagem ao Longo da Vida e a Alfabetização de Adultos* - A importância crescente da aprendizagem ao longo da vida na aquisição de competências básicas por parte de todos e na garantia de uma participação sistemática na sociedade é sublinhada em diversos PANincl, designadamente no âmbito do rápido progresso das TIC (consulte-se a secção 3.2.1 Promover a Inclusão). São muito diversificadas as abordagens gerais que pretendem aumentar no futuro o nível geral de participação na educação de adultos. É particularmente digna de nota a ênfase crescente concedida às abordagens territoriais que visam uma melhor coordenação das acções a nível local e tornar aprendizagem mais atractiva, de modo a chegar com maior eficácia aos grupos-alvo e a personalizar as oportunidades de aprendizagem. Os "Kenniswijk" holandeses e os "Territórios Educativos de Intervenção Prioritária" são exemplos interessantes neste domínio.

Determinados Estados-Membros - por exemplo, a Bélgica, os Países Baixos, a Finlândia, a Suécia e a Irlanda - adoptaram abordagens mais orientadas, dirigidas a grupos particularmente vulneráveis. Entre elas, incluem-se iniciativas como a de permitir, na Dinamarca, aos desempregados que frequentem estabelecimentos de ensino geral. Diversos PANincl focam também a questão dos (ex-)reclusos e lançam cada vez mais projectos de educação ou formação durante e/ou após o cumprimento das penas de prisão, com vista a facilitar a reinserção na sociedade. O PANincl irlandês fornece um exemplo de boa prática neste domínio - o *Moyross Probation Project Céim ar Céim*.

Para os grupos mais desfavorecidos, a melhoria das competências básicas significa, acima de tudo, aumentar os níveis de alfabetização e de numeracia. Diversos PANincl - por exemplo, Países Baixos, Dinamarca, Bélgica, Finlândia, França, Itália, Alemanha, Irlanda e Portugal - reconhecem que as minorias étnicas, os requerentes de asilo e imigrantes nunca se integram devidamente na sociedade se as suas lacunas não forem supridas através do ensino de línguas. A Irlanda centrou-se especificamente na questão da iliteracia e aumentou significativamente o seu orçamento para a alfabetização de adultos.

Alguns PANincl sublinham que todos quantos estão envolvidos na luta contra a pobreza necessitam de ensino e formação contínuos como parte da aprendizagem ao longo da vida. Por exemplo, a Dinamarca propõe educação e formação específicas para os "profissionais de cuidados". A Irlanda assinala a necessidade de o pessoal das autoridades locais compreender a natureza da pobreza, bem como as respostas ao fenómeno, para levar a cabo com maior eficácia iniciativas locais anti-pobreza; para o efeito, aquele Estado-Membro está a desenvolver uma rede de formação em matéria de luta contra a pobreza para a administração local.

#### **A INICIATIVA DE EDUCAÇÃO DE ADULTOS (SUÉCIA)**

Desde 1997 que está em curso na Suécia a Iniciativa de Educação de Adultos. Em termos gerais, pretende reduzir o desemprego, estender a educação de adultos, suprir lacunas educativas e aumentar as perspectivas de crescimento económico. Durante o ano 2000, estima-se que 223 mil pessoas tenham tido a oportunidade de alargar as suas competências e consolidar a sua posição no mercado de trabalho através desta iniciativa. A percentagem de homens que atingiram o nível secundário superior na educação de adultos aumentou, entre o Outono de 1999 e a Primavera de 2000, em 1,4 pontos, ultrapassando agora os 33%. O resultado da iniciativa demonstra que, durante o ano lectivo de 1997/98, um terço dos estudantes tinha aumentado o seu nível educativo no correspondente a um ano de estudo numa escola secundária. As avaliações realizadas concluíram que três quartos dos participantes haviam obtido emprego ou prosseguido estudos. As estatísticas apresentadas pela Suécia em 2000 incluem um estudo, no qual se demonstrava que a educação de adultos a nível municipal poderia ter efeitos positivos sobre o rendimento e o emprego.

## Justiça

Talvez seja surpreendente, dada a ênfase conferida em Nice aos objectivos em matéria de exercício de direitos, que a questão do acesso ao direito e aos tribunais apenas compareça em alguns PANincl (Alemanha, Itália, França e Países Baixos). No entanto, é implicitamente focada por outros PANincl, tais como os da Bélgica, Finlândia, Grécia e Irlanda, no âmbito da igualdade de estatuto e das medidas anti-discriminação. Além da inexistência de objectivos e metas claros, constata-se uma ausência geral de informação e dados sobre o acesso ao direito das pessoas em situação de pobreza e exclusão social.

O acesso aos tribunais e à justiça é um direito fundamental. Sempre que necessário, os cidadãos deverão poder obter a assistência jurídica especializada de que necessitem para o exercício dos seus direitos. Assim, o direito constitui um recurso decisivo para fazer valer os direitos fundamentais das pessoas. Para alguns grupos vulneráveis, o acesso ao direito pode revestir-se de especial importância, mas ser também problemático. Entre os grupos identificados nos PANincl incluem-se minorias étnicas, imigrantes, requerentes de asilo, vítimas de violência doméstica, ex-reclusos, prostitutas e pessoas com baixos rendimentos que vivem em habitações arrendadas.

Para o reforço do acesso à justiça, nos PANincl destacam-se duas abordagens fundamentais:

*i. Melhorar o acesso a serviços jurídicos e à justiça:* Aqui se incluem medidas tais como a assistência jurídica subvencionada, os centros locais de aconselhamento jurídico para pessoas com baixos rendimentos, centros de aconselhamento especializado para requerentes de asilo, a instituição de uma rede geral de comissões regionais sectoriais para o acesso ao direito, o desenvolvimento de alternativas mais céleres e acessíveis para a resolução de litígios e de acesso à justiça - por exemplo - através de projectos de resolução de separações e litígios e instâncias judiciais para pequenas acções.

*ii. Conceber legislação e mecanismos para promover a igualdade e combater a discriminação:* Alguns Estados-Membros (Países Baixos, Finlândia, Suécia, Bélgica, Irlanda e Grécia) estabeleceram um nexo claro entre a igualdade de estatuto e as medidas anti-discriminação, e reconhecem que a igualdade de oportunidades e as medidas jurídicas de combate à discriminação representam agora uma componente essencial da política social da UE e um meio crucial para intensificar a inclusão social. A instituição de novos mecanismos e procedimentos que permitam às pessoas aceder aos seus direitos é um aspecto fundamental desta concepção.

## PROMOVER A IGUALDADE E COMBATER A DISCRIMINAÇÃO ATRAVÉS DO DIREITO (IRLANDA)

A Irlanda empenhou-se na promoção da igualdade de tratamento através de uma série de medidas, que inclui a "Lei de Igualdade no Emprego" (*Employment Equality Act*), de 1998, e a "Lei da Igualdade de Estatuto" (*Equal Status Act*), de 2000, independentemente de sexo, estado civil, situação familiar, orientação sexual, idade, deficiência, religião, raça ou pertença a populações itinerantes. Para acompanhar a aplicação desta legislação, foram criadas duas instâncias: a "Equality Authority" e o "Office of the Director of Equality Investigations".

A Equality Authority trabalha actualmente para atingir três objectivos: promover e defender os direitos previstos na legislação em matéria de igualdade, apoiar o desenvolvimento de uma estrutura que permita apreender os resultados em termos de igualdade no local de trabalho e na oferta de bens, equipamento, serviços, educação e alojamento, bem como contribuir para implantar as considerações de igualdade nos sectores público, privado e na sociedade em geral.

O Office of the Director of Equality Investigations integra a infra-estrutura concebida para promover a igualdade e erradicar a discriminação. Contribui para a aplicação do princípio da igualdade investigando ou agindo como mediador em caso de queixas de discriminação e de violação dos *Employment Equality Act*, de 1998, e *Equal Status Act*, de 2000.

A viabilidade da "verificação do impacto sobre a igualdade" (*equality proofing*), um processo pelo qual as políticas são avaliadas em termos de eventual impacto negativo sobre os grupos protegidos pela legislação relativa à igualdade, está a ser testado pela FÁS e pelo Ministério da Educação e da Ciência.

## Cultura

O acesso à cultura e a participação em actividades culturais são aspectos nucleares da vida humana. Essa participação é importante para fomentar um sentido de identidade positivo, incentivar e estimular a criatividade, a expressão pessoal e a auto-confiança. O envolvimento nas artes e actividade criativa constitui, assim, um instrumento muito importante na activação e na reintegração dos indivíduos e grupos que se encontram mais afastados do mercado de trabalho e que registam os índices mais baixos de participação na sociedade. Os projectos artísticos locais podem, também eles, desempenhar um papel significativo na regeneração de comunidades e no trabalho de grupos de bairro.

Em geral, os PANincl não apresentam planos coerentes para fomentar a participação das vítimas de exclusão na produção e criação de actividades culturais. No entanto, alguns Estados-Membros elencaram acções que se revestem de interesse. O programa trienal de integração para novos imigrantes e refugiados promovido pela Dinamarca destaca as oportunidades de participação nos aspectos culturais, bem como económicos, sociais e políticos da sociedade. A França privilegia o acesso dos mais carenciados a *Espaces Culture et Multimédias*. Por seu turno, Portugal vinca o objectivo de alargar o acesso à cultura dos grupos carenciados e a importância para a sua consecução de uma descentralização acrescida da oferta. A Irlanda chama a atenção para um programa e um relatório, *Community Arts for Everyone*, em que se analisavam os potenciais contributos das artes para a integração social dos desempregados de longa duração. No entanto, não recorre ao importante relatório sobre Pobreza, Acesso e Participação nas Artes para desenvolver uma estratégia global coerente. O PAN da Bélgica apresenta informação estatística clara quanto aos défices culturais dos grupos carenciados e assinala a intenção de apresentar mais pormenores sobre medidas culturais no seu PAN de 2003.

## 3.2 Objectivo 2: Prevenir os riscos de exclusão

- (a) Explorar plenamente o **potencial da sociedade do conhecimento** e das novas tecnologias da informação e da comunicação e assegurar que ninguém seja delas excluído, dando, nomeadamente, uma atenção especial às necessidades das pessoas com deficiência.
- (b) Criar políticas destinadas a evitar rupturas em condições de existência susceptíveis de conduzir a situações de exclusão social, nomeadamente no que se refere aos casos de **sobreendividamento, exclusão escolar ou perda de habitação**.
- (c) Desenvolver acções destinadas a preservar a **solidariedade familiar** sob todas as suas formas.

### 3.2.1 Promover a eInclusão

O impacto da sociedade baseada no conhecimento e das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC) sobre a inclusão - a questão da **eInclusão** - é substancialmente reconhecido pelos vários Estados-Membros. No entanto, existem grandes disparidades quanto ao ponto de partida, uma vez que alguns dos Estados-Membros (nomeadamente os países nórdicos e os Países Baixos) registam níveis mais elevados de difusão das TIC (por exemplo, em termos de penetração da Internet, também especificamente nos grupos com baixos rendimentos) e de recurso às possibilidades que oferecem para a inclusão social. Por conseguinte, as actividades que promovem a eInclusão são mais visíveis nos países que exibem maiores atrasos na difusão das TIC.

A eInclusão atinge um **nível estratégico** nos PANincl dos Países Baixos, de Portugal e Espanha, figurando entre os princípios-chave da estratégia de luta contra a pobreza e a exclusão social. A abordagem mais abrangente à eInclusão é fornecida pelos PANincl dos Países Baixos, de Portugal e da Irlanda. O objectivo é duplo: em primeiro lugar, utilizar as potencialidades das TIC para a inclusão através de novas oportunidades de emprego, pela melhoria ou geração de novos serviços para grupos e áreas carenciadas; e, em segundo lugar, garantir, pela supressão de entraves no acesso à nova sociedade, que ninguém seja excluído de tirar partido económico e social das novas tecnologias.

Em relação ao primeiro objectivo, as iniciativas comunicadas centram-se sobre a **formação no domínio das TIC**, demonstrando uma coerência geral com o teor dos PAN/empl. As iniciativas dirigem-se em particular aos desempregados e caracterizam-se muitas vezes por um âmbito de aplicação alargado, como no caso da França, onde 1,2 milhões de desempregados irão receber formação nas TIC até ao fim de 2002; da Dinamarca, onde as TI são recurso obrigatório em todos os cursos de formação profissional; e da Itália, em cujas regiões meridionais é ministrada formação informática a desempregados. Em alguns casos, como o da Bélgica, a formação é conjugada com o fornecimento de equipamento de TIC.

O desenvolvimento de **serviços em linha** representa outra oportunidade para uma maior integração proporcionada pelas novas tecnologias, uma oportunidade explorada através de uma série de iniciativas, sobretudo pelo equipamento electrónico de todos os serviços públicos, a criação de portais com uma única entrada, designadamente na Áustria e na Irlanda, mas também nos Países Baixos, e a abertura de "balcões virtuais" temáticos a funcionar em permanência. Em alguns casos, as TIC fornecem novos canais para a interacção, como na Finlândia, onde um projecto de *edemocracia* pretende incentivar a participação social da juventude.

As novas tecnologias e os serviços em linha são também utilizados para apoiar as **comunidades locais**, como o demonstram a iniciativa portuguesa "Com as Minorias", destinada aos imigrantes africanos residentes na área metropolitana de Lisboa, e o projecto espanhol "Omnia" na Catalunha. O papel fundamental das comunidades e associações locais é reconhecido e apoiado igualmente na Irlanda no âmbito da iniciativa CAIT, que financia projectos locais e voluntários que contribuam para o desenvolvimento social pelo recurso às novas tecnologias; e, na Espanha, através de um plano que visa garantir às ONG responsáveis pela gestão de programas de inclusão social o acesso às TIC.

A **sensibilização** para as potencialidades dos novos serviços e tecnologias constitui o primeiro passo para eliminar os entraves à criação de sociedade baseada no conhecimento inclusiva, especialmente nos países que registam índices mais baixos de penetração da Internet. Os PANincl comunicam algumas iniciativas neste domínio, tais como a campanha alemã *Internet fuer alle* ("Internet para todos").

Muitas vezes, estas acções articulam-se estritamente com iniciativas para os **conhecimentos básicos no domínio das TIC**, destinadas a apoiar a população em geral e os grupos carenciados em particular nos seus primeiros contactos com a Internet e os serviços em linha. Nesta matéria, é evidente a necessidade de iniciativas a uma escala diversa nos vários Estados-Membros. Por um lado, o objectivo de garantir o acesso de todos à sociedade baseada no conhecimento é transposto, nos países com baixos índices de penetração da Internet, por meio de programas de grande alcance (Espanha - *Internet para todos*, envolvendo um milhão de pessoas - e Portugal, com a meta de atribuir um diploma em TIC a dois milhões de pessoas até 2006). Por outro lado, em países com mais de 50% das pessoas já em linha, os programas podem centrar-se apenas nos bairros e grupos (por exemplo, os sem-abrigo e os idosos) carenciados, como acontece na Finlândia e nos Países Baixos.

**AS TIC, OS IDOSOS E A INTEGRAÇÃO SOCIAL: A INTERNET NOS LARES RESIDENCIAIS  
(PAÍSES BAIXOS)**

Nos Países Baixos, foram criados cibercafés em 48 lares residenciais e centros de dia para idosos, de modo a permitir-lhes que se familiarizassem com os computadores e a Internet. Além disso, todos os 1355 centros receberam um guia para os ajudar a criar, com recursos relativamente limitados, um cibercafé. Estes cafés são também espaços de aprendizagem para a utilização de computadores pessoais e estão abertos aos membros da comunidade local, tornando-se assim um ponto de encontro e abrindo novas possibilidades de comunicação aos idosos.

A questão da **disponibilidade das TIC** é abordada sobretudo na perspectiva do acesso do público, enquanto as actividades em curso que fornecem apoio financeiro para a aquisição de equipamento não são praticamente referidas. O alargamento do acesso público, através dos denominados pontos de acesso público à Internet (PAPI) é particularmente vincado em França, com uma meta de sete mil PAPI até ao fim de 2003 (2 500 dos quais proporcionam apoio à formação no domínio das TIC), incluindo espaços culturais multimédia na estruturas da Rede de Informação da Juventude (*réseau Information Jeunesse*), e no Luxemburgo, onde existem os "pontos de informação comunais" (*point information communal*). A Grécia presta especial atenção aos centros de informação sobre a Internet em zonas e ilhas remotas, enquanto no Reino Unido os centros "UK online" (6 000 até à Primavera de 2002, implantados sobretudo em comunidades carenciadas) combinam o acesso à Internet com outras oportunidades de aprendizagem. Os PAPI encontram-se igualmente instalados, ou em vias de instalação, nas bibliotecas de todos os países.

O recente inquérito Eurobarómetro demonstra diferenças muito substanciais na maioria dos Estados-Membros quanto à desvantagem das **mulheres** na formação em matéria de TIC e no acesso à Internet. Contudo, apenas três Estados-Membros indicam medidas positivas para reduzir estas assimetrias. A Áustria apresenta diversas iniciativas no sentido de facilitar o acesso das mulheres a profissões técnicas e cursos de informática. A Alemanha fixou uma meta de 40% de mulheres nos cursos de formação profissional em TI e meios de comunicação social até 2005. Portugal tenciona promover a igualdade de participação de homens e mulheres na aprendizagem ao longo da vida com, pelo menos, 50% de conteúdos relativos às TIC.

Em consonância com a ênfase conferida em Nice ao objectivo de "ter em especial consideração as necessidades das pessoas com deficiência", a maioria dos Estados-Membros incluiu medidas para favorecer o acesso das **pessoas com deficiência** às TIC (Áustria, Finlândia, Dinamarca, Alemanha, Grécia, Portugal, Países Baixos, Irlanda e Suécia). Alguns Estados-Membros (Bélgica, França, Luxemburgo, Espanha e Reino Unido) não se debruçaram nos seus PANincl de forma adequada sobre este objectivo. As abordagens inovadoras são evidentes na Suécia e Dinamarca, onde serão utilizadas as normas de desenho universal para alargar o acesso a produtos de TIC. A Suécia irá rever a legislação e orientações pertinentes com vista à sua conformidade com o princípio da acessibilidade. Outras medidas incluem a melhoria das competências em matéria de TIC das pessoas com deficiências (Suécia, Portugal). Por exemplo, em Portugal, as TIC serão utilizadas como recurso pedagógico obrigatório em todas as acções de formação profissional especial para pessoas com deficiência.

## TIC PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA (SUÉCIA)

Durante o período 1998-2001, o Instituto para a Deficiência sueco realiza um programa de desenvolvimento e de testes práticos de sistemas de TIC para pessoas deficientes com o objectivo de aumentar a sua participação e promover a igualdade. Até à data, foram atribuídas subvenções a mais de 60 projectos e estudos preliminares promovidos por organizações de deficientes, municípios e departamentos de autoridades locais, que envolvem organizações de pessoas deficientes e utentes a título individual. Para cada projecto, é elaborado um plano de avaliação e difusão de informação. Em 2000, pela primeira vez, um consultor externo procedeu igualmente a uma avaliação. O programa possui quatro vertentes integradas: um programa de aplicação, uma campanha de informação, um programa concebido para melhorar as competências em TIC de utilizadores com deficiência e um estudo das consequências socioeconómicas das medidas relativas às TIC. O objectivo do programa é, no prazo de três anos, adquirir experiência documentada sobre a utilização das TIC em novas áreas e por grupos carenciados, criar novos produtos e serviços baseados nas TIC adaptados à utilização por pessoas deficientes ou expressamente concebidos para elas e desenvolver métodos para teste, formação e utilização de suportes e serviços de TIC. Ao longo dos três anos, serão afectados ao programa cerca de 30 milhões de SEK provenientes do Fundo Patrimonial sueco.

As pessoas com deficiência enfrentam uma grande diversidade de obstáculos no acesso à Internet. Uma vez que os serviços governamentais e informação pública relevante se encontram gradualmente disponíveis em linha, garantir o acesso de todos os cidadãos a sítios públicos na Internet é tão importante como garantir o acesso a edifícios públicos. Assim, diversos Estados-Membros incluíram medidas destinadas a tornar a Internet mais acessível a pessoas com deficiência (Dinamarca, Alemanha, Países Baixos, Irlanda, Grécia e Suécia). Grécia, Irlanda e Dinamarca adoptaram também Orientações para a Acessibilidade de Sítios Públicos na Internet.

### 3.2.2 Prevenir o sobreendividamento e a privação de alojamento <sup>21</sup>

#### **Sobreendividamento**

A questão do sobreendividamento é identificada pela maioria dos PANIncl como uma causa da pobreza e exclusão social persistentes (Alemanha, Bélgica, Finlândia, Áustria, França, Irlanda, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal). As situações de sobreendividamento ocorrem como consequência de diversos factores, tais como o desemprego, baixos rendimentos, problemas de gestão do orçamento doméstico e recurso inadequado ao crédito. Daqui decorre a necessidade de recorrer a medidas preventivas e curativas que envolvam todos os serviços pertinentes.

---

<sup>21</sup> A prevenção da exclusão escolar é tratada exaustivamente no objectivo 1.2 (garantir o acesso à educação) e 3 (eliminar a exclusão social das crianças).

Entre as medidas preventivas, a formação e o aconselhamento em termos de gestão e orçamentação financeiras para os agregados familiares em risco são considerados como uma medida fundamental que deverá ser reforçada através do desenvolvimento de serviços pertinentes (Alemanha, Irlanda, Luxemburgo, Portugal). Além disso, tal como previsto na Alemanha, as instituições bancárias e financeiras poderão igualmente contribuir para o apoio a estes programas de formação e aconselhamento.

Entre as medidas curativas, a maioria dos Estados-Membros concebeu políticas que facilitam a amortização de dívidas mediante a adaptação das condições e dos prazos de amortização às capacidades financeiras dos devedores, equacionando em particular a possibilidade de moratórias ou de cancelamento da dívida (Áustria, França). Para além das medidas financeiras, é amplamente reconhecido que continua a ser necessária uma orientação social global e que o acesso a bens e serviços básicos deverá ser preservado. A este respeito, considera-se crucial a promoção de uma maior cooperação entre os serviços sociais e jurídicos, bem como com as instituições financeiras privadas.

#### **POLÍTICAS DE COMBATE AO SOBREENDIVIDAMENTO (ALEMANHA)**

Estima-se que o número de agregados sobreendividados na Alemanha seja de 2,77 milhões (1999). Em matéria de medidas preventivas, actualmente, o aconselhamento a devedores é prestado por cerca de 1 160 agências independentes em toda a Alemanha. Estas agências são financiadas pelos *Länder* (Estados federados), pelas autoridades municipais ou pelo serviço prestador e oferecem assistência gratuita aos devedores. Estão previstas outras iniciativas para o período 2001-2003, uma vez que o governo alemão lançou um programa de prevenção da pobreza que visa incentivar determinados sectores da sociedade a centrarem-se mais na formação e aconselhamento em questões financeiras de crianças, adolescentes e adultos e, sobretudo, nos agregados em situação financeira precária. Supletivamente, estão a ser envidados esforços a nível regional no sentido de associar as instituições bancárias, financeiras e o sector dos seguros ao financiamento do aconselhamento a devedores. Para este efeito, as organizações que prestam estes serviços irão tomar a iniciativa de criar "mesas de negociação regionais".

Em matéria de medidas curativas, os indivíduos em situação financeira crítica dispõem, desde 1 de Janeiro de 1999, da oportunidade de recomeçar, depois de terem concluído um procedimento de insolvência e de liquidação de dívidas residuais. Oferece-se, assim, a possibilidade de, após um período de sete anos, beneficiar de uma remissão de dívida. Em caso de sobreendividamento, os limites situam-se nos montantes que possam ser retidos, de modo a garantir às famílias a provisão das suas necessidades diárias. Em 2001, o governo alemão tenciona promulgar legislação que aumentará o nível de rendimento a partir do qual podem ser retidos montantes para a liquidação de dívidas. Estão também previstas alterações à legislação sobre insolvência, nomeadamente a introdução de disposições segundo as quais a cobrança de despesas administrativas possa ser protelada, de forma a que os devedores totalmente insolventes tenham acesso a procedimentos de insolvência, sendo assim elegíveis para beneficiar de uma possível remissão das suas dívidas remanescentes.

#### **Privação de alojamento**

A privação de alojamento é talvez a forma mais extrema de exclusão social. No entanto, em geral, a informação contida sobre este tema nos PANincl é pobre. Além disso, sempre que há indicadores disponíveis, não incidem sobre resultados, mas reflectem muitas vezes preocupações e actuações administrativas (pessoas que foram objecto de acção por parte dos serviços de apoio aos sem-abrigo). A maioria dos Estados-Membros admite saber (demasiado) pouco sobre a dimensão e natureza do problema, o que os impede também de desenvolver mais medidas estratégicas e preventivas contra a privação de alojamento.



Alguns Estados-Membros fornecem uma estimativa do número de sem-abrigo: Dinamarca (4 500), Áustria (20 000, dos quais 3 000 dormem na rua e os restantes em centros de acolhimento), Finlândia (10 000 pessoas isoladas e 800 famílias) e Países Baixos (20 000-30 000), Itália (17 000). Alguns Estados-Membros (Luxemburgo, Irlanda, Espanha, França, Dinamarca, Bélgica) reconhecem que o fenómeno da privação de alojamento poderá estar a aumentar, mas esta percepção não é partilhada por todos os países. O Reino Unido afirma que o número de pessoas a dormir na rua decaiu significativamente ao longo dos últimos anos. Existem indicações de que a população sem abrigo compreende percentagens crescentes de mulheres, jovens, pessoas de origem estrangeira, pessoas com problemas de saúde mental e/ou adicção.

Cinco Estados-Membros (Bélgica, França, Países Baixos, Reino Unido e Finlândia) manifestam nos seus PANincl o empenho em reforçar os indicadores e os seus sistemas de informação sobre as pessoas sem abrigo. É especialmente de saudar a sugestão da Bélgica no sentido de melhorar as metodologias, bem como de promover, através da cooperação europeia, uma recolha de dados mais harmonizada.

As características mais interessantes nas abordagens nacionais dos PANincl à privação de alojamento podem ser sintetizadas da seguinte forma:

- A Áustria providencia abrigo e medidas de alojamento especiais a nível local; abordagem abrangente (habitação + aconselhamento + outros serviços).
- Dinamarca: Plano nacional (Julho de 2000); são responsáveis as autoridades locais e regionais; prevenir os atrasos no pagamento das rendas; obrigação de fornecer alojamento temporário às famílias necessitadas; pacote abrangente: habitação + serviços sociais, educativos e de saúde; orçamento especial: 200 milhões de coroas dinamarquesas para o período 2000-2003; projecto sobre os sem-abrigo e as TIC. Entre 1999 e 2003, 60 milhões de coroas dinamarquesas para uma medida-piloto de adaptação dos modelos de construção civil às necessidades dos sem-abrigo.
- Finlândia: programa especial para reduzir o número de sem-abrigo até 2004: 1000-1200 novos fogos para os sem-abrigo (através de arrendamento prioritário); serviços de apoio; abordagem em parceria de 'organismos cooperativos'.
- França: optimização do funcionamento da linha telefónica de emergência 115; parcerias sólidas com associações; visa aumentar a capacidade de acolhimento e melhorar a qualidade dos recursos existentes; medidas para prevenir/solucionar os atrasos no pagamento de rendas.
- Alemanha: A tónica recai na prevenção de atrasos no pagamento das rendas (causa principal de despejo); os Länder são as instâncias competentes.
- Grécia: foi prestada assistência especial abrangente às vítimas de terremotos.
- Irlanda: A estratégia para os sem-abrigo (Maio de 2000) prevê uma abordagem abrangente e preventiva; dotações orçamentais substanciais e aumentos nos próximos cinco anos; parcerias sólidas com as ONG e as autoridades locais; a capacidade de acolhimento está a ser aumentada; prestação de cuidados especiais (alcoólicos e toxicodependentes); agência especial para os sem-abrigo em Dublin; planos trienais de acção local em preparação.

- Luxemburgo: Reforço das disposições existentes em matéria de cuidados, aconselhamento e abrigo; desenvolvimento da habitação social; consolidação das medidas relativas aos abrigos de urgência e elaboração de propostas para melhorar o acesso de pessoas sem abrigo ao rendimento mínimo garantido.
- Países Baixos: Estratégia e abordagem globais com o objectivo de prevenir as acções de despejo e os atrasos no pagamento das rendas; abordagem integrada a nível local; inscrição em centros e base de dados abrangente de todos os sem-abrigo até 2006.
- Portugal: Será criada uma nova linha telefónica nacional de emergência; compromisso dos centros locais de acção social de chegarem a todos os sem-abrigo no prazo de um ano.
- Suécia: Parlamento envolvido na preparação de um pacote de medidas especiais desde 1999; orçamento especial para a luta contra a privação de alojamento (10 milhões de coroas suecas por ano de 2002 a 2004).
- Reino Unido: abordagem estratégica e compromisso para a redução até 2002 do número de pessoas que dormem na rua em, pelo menos, 2/3 (na Inglaterra), a zero até 2003 na Escócia e também no País de Gales. Grupos de trabalho/unidades de projecto especiais elaboram e acompanham a execução das medidas. Envidados esforços consideráveis com vista a melhorar a compreensão e o acompanhamento da situação dos sem-abrigo. Iniciativas de apoio aos sem-abrigo na Escócia e Inglaterra: *Scotland's Rough Sleepers Initiative*; *England's Safer Communities Supported Housing Fund*.

#### **REAGIR À PRIVAÇÃO DE ALOJAMENTO (FINLÂNDIA)**

O objectivo do programa da Finlândia para a redução do número de sem-abrigo para o período 2001–2003 é travar a proliferação de situações de privação de alojamento e provocar um decréscimo daquele número até 2004. Prevê a construção de entre 1000 e 1200 fogos para os sem-abrigo. Preconiza um processo de selecção de inquilinos, de modo a que todos os proprietários dêem prioridade aos sem-abrigo e a outras pessoas com necessidade urgente de habitação. O programa indagará também da necessidade alojamento adicionais com serviços e desenvolverá estruturas de apoio a pessoas sem abrigo e outros grupos especiais. Para aumentar a eficácia dos serviços, propõe-se que sejam estabelecidos nos centros de crescimento organismos cooperativos formados por representantes dos municípios, dos prestadores de serviços, do Terceiro Sector e dos proprietários de apartamentos para arrendamento.

### 3.2.3 Preservar a solidariedade familiar

Nos diversos PANincl, encontram-se medidas muito diversificadas que contribuem para a preservação da solidariedade familiar. Incidem tanto em áreas gerais, tais como o emprego, o apoio ao rendimento, a habitação, a saúde, a educação, a igualdade entre homens e mulheres, como em domínios mais específicos, por meio de acções orientadas para apoiar sobretudo grupos vulneráveis, nomeadamente as crianças, os idosos ou as pessoas com deficiência. No entanto, é surpreendente que apenas alguns Estados-Membros tenham consagrado especificamente entre as suas prioridades a preservação da solidariedade familiar como um domínio fundamental na promoção da inclusão social. Trata-se, essencialmente, dos Estados-Membros que, por tradição, colocam a família no centro das estratégias nacionais para promover a coesão, a saber, Portugal, Espanha, Grécia, Irlanda, Itália e Áustria. Vincam em especial o papel que a família continuará a ter de desempenhar na inclusão social das crianças, dos idosos e das pessoas com deficiência.

Todos reconhecem as rápidas mudanças estruturais que estão a afectar a natureza da família (consulte-se o capítulo 1) e reconhecem que para ela, nas suas diversas formas, poder continuar a desempenhar um papel fundamental na prevenção dos riscos de exclusão, as políticas terão de dar resposta cabal a essa evolução.

As respostas em termos de políticas contemplam tanto medidas gerais de apoio a todas as famílias como medidas específicas para evitar que as famílias que enfrentam determinadas crises ou dificuldades (tais como a ruptura familiar ou a violência doméstica) não incorram na pobreza e exclusão social. Podem igualmente repartir-se entre políticas que visam essencialmente evitar que as famílias incorram na pobreza, ou resgatar as que nela incorrem, e as políticas que reforçam a capacidade das famílias para promoverem a inclusão dos idosos, dos jovens e das pessoas com deficiência.

Em geral, é uma combinação de abordagens que parece oferecer as melhores perspectivas de preservar a solidariedade familiar. Essas abordagens cobrem os seguintes domínios:

- *garantir a estabilidade económica e melhorar as condições de vida* através de um medidas favoráveis à família em termos fiscais e sociais (Áustria, Alemanha, Itália e Luxemburgo), o reconhecimento de diferentes modelos de família, incluindo os casais do mesmo sexo (Alemanha), assistência à procura de emprego para famílias vulneráveis e atingidas pelo desemprego (França) e a manutenção de prestações familiares aos pais de crianças colocadas em instituições, de forma a permitir o seu regresso à família (Bélgica);
- *garantir apoio em situação de ruptura familiar e divórcio*, de forma a que daí não resulte pobreza, precariedade, isolamento e um aumento do número de crianças colocadas em instituições (França). As medidas incluem serviços de mediação e aconselhamento para prestarem assistência na separação, apoio especial e assistência às vítimas de violência doméstica, reforço dos apoios financeiros gerais às famílias monoparentais, melhoria das disposições relativas a pensões alimentares (Áustria) e medidas para garantir que ambos os progenitores são envolvidos na educação e cuidado dos filhos (Suécia e França).
- *melhorar os serviços de informação, formação, apoio e aconselhamento* para auxiliar as famílias a gerir e atenuar os conflitos, para melhorar as competências parentais e conseguir uma melhor protecção das crianças, bem como um reconhecimento dos seus direitos nos agregados vulneráveis (Finlândia, França, Alemanha, Irlanda, Luxemburgo, Portugal), e para ajudar a manter a unidade familiar em situações de dificuldade, mantendo as crianças em ambientes familiares estáveis ao invés de as colocar em instituições (Itália e Portugal);

- *promover iniciativas locais para famílias vulneráveis* em comunidades desfavorecidas, tais como o apoio, em Espanha, às organizações não-governamentais para a implantação de sistemas locais de apoio integrado e o desenvolvimento de centros comunitários de serviços de apoio à família na Irlanda;
- *promover medidas de conciliação da vida profissional e familiar*, tais como o incremento da prestação de cuidados diurnos e o incentivo a contratos de trabalho flexível (para mais pormenores, consultem-se os capítulos 3.1.1 e 4);
- *assistir e incentivar as famílias na prestação de cuidados a pessoas doentes, deficientes ou idosas em casa* mediante o reforço da acção dos sistemas de apoio nas comunidades locais, fornecendo apoio domiciliário e formação sobre a prestação de cuidados (Áustria, Grécia, Espanha, Suécia, Itália e Irlanda), bem como assistência financeira para suportar os custos da prestação de cuidados, designadamente através de prestações de guarda (Irlanda) e de reduções nos seguros (Áustria).

#### **LANÇAMENTO DO PROJECTO-PILOTO DE SERVIÇOS DE APOIO À FAMÍLIA (IRLANDA)**

O envolvimento da comunidade é crucial para garantir o êxito na concessão do apoio que as famílias possam requerer. O objectivo destes projectos-piloto é facultar às famílias um acesso alargado a serviços de informação na sua própria área de residência mediante o desenvolvimento do conceito de "loja única". Investe-se assim numa abordagem inter-serviços e numa colaboração estreita entre organismos governamentais e associações de voluntários. Para um grupo restrito de famílias com necessidades complexas - por exemplo, mães solteiras muito jovens, outros progenitores isolados e cônjuges não autónomos em agregados dependentes da segurança social -, está disponível um programa de apoio alargado. Os projectos envolvem um trabalho interpessoal numa base individual, de forma a aumentar a capacidade das pessoas para melhorarem as suas circunstâncias pessoais e familiares e as possibilidades de acesso a oportunidades de emprego e educação. Os projectos decorrem em três centros locais: Waterford, Cork e Finglas, em Dublin. Os projectos foram submetidos a uma avaliação contínua e um relatório recente recomenda, entre outros aspectos, a integração dos projectos-piloto. O governo disponibilizou 15,24 milhões de euros (12 milhões de libras irlandesas) provenientes do Plano Nacional de Desenvolvimento para a aplicação dos aspectos mais bem sucedidos do projecto-piloto no período entre 2000 e 2006. Em 2001, a dotação total para o Projecto de Serviço de Apoio à Família é de 1,27 milhões de euros (um milhão de libras irlandesas).

### **3.3 Objectivo 3: Actuar em favor dos mais vulneráveis**

- (a) Favorecer a integração social de homens e mulheres que, devido nomeadamente à sua **deficiência** ou à sua pertença a um grupo social com dificuldades de inserção especiais, sejam susceptíveis de se confrontarem com situações de pobreza persistente e/ou exclusão social.
- (b) Tender para a eliminação das situações de exclusão social que atingem as **crianças** e dar-lhes todas as oportunidades de uma boa inserção social.
- (c) Desenvolver acções globais a favor dos **territórios confrontados com a exclusão**.

Estes objectivos podem ser prosseguidos mediante a sua incorporação em todos os outros objectivos e/ou através de políticas ou acções específicas.

### 3.3.1 Favorecer a integração de pessoas em situação de pobreza persistente

Os Estados-Membros reconhecem, de forma cada vez mais explícita, que a maioria das pessoas com deficiência ou pessoas que se confrontam com problemas de integração específicos, tais como os sem-abrigo, pessoas com doença mental, toxicodependentes e alcoólicos, ex-reclusos e prostitutas, se encontram expostas a um risco especialmente elevado de pobreza persistente. Embora seja possível prover de forma mais eficaz às suas necessidades mediante a melhoria do acesso a serviços gerais até nos sistemas mais desenvolvidos e abrangentes, muitas vezes, esses serviços não são suficientes, o que se comprova pelas baixas percentagens de recurso dos referidos grupos a alguns serviços gerais.

Para as pessoas que se debatem com problemas de integração específicos, constata-se a necessidade de implantar serviços sociais especiais que contribuam para um aumento tão grande quanto possível da sua autonomia e que os assistam no intuito de uma participação activa na sociedade. As medidas para estes grupos incluem regimes de apoio personalizado, alojamento especial e centros de dia, sendo conferida especial atenção ao desenvolvimento de pacotes por medida ou integrados de apoio à sua integração.

No caso das pessoas com deficiência, a maioria dos Estados-Membros identifica-as claramente como um grupo potencialmente em risco de exclusão social e expõe estratégias mais ou menos coerentes para a sua integração. França e Luxemburgo apresentaram as suas políticas para as pessoas com deficiência em outros documentos que apenas são objecto de menção nos respectivos PANincl.

Uma evolução positiva a assinalar é que alguns Estados-Membros definiram **metas nacionais** para reforçar a inclusão social de pessoas com deficiência (Suécia, Países Baixos e Portugal). Outros Estados-Membros reiteraram as metas de aumentar os níveis de emprego de pessoas com deficiência já enunciadas nos seus PAN/empl de 2001 (Suécia, Irlanda, Portugal, Áustria, Reino Unido e Alemanha). Todavia, os PANincl não contêm qualquer novidade em termos de iniciativas políticas significativas para o emprego.

Determinados Estados-Membros reconhecem que as pessoas com deficiência apresentam níveis de **formação escolar** mais baixos, o que, por conseguinte, afecta a sua empregabilidade futura. Os dados para 1996 do ECHP demonstram que as pessoas com deficiência têm menos probabilidades de atingir os níveis de ensino mais elevados e que há mais probabilidades de interromperem prematuramente os estudos (9% de pessoas com deficiência grave atingiram o ensino superior, contra 18% de pessoas sem deficiência).

Saúda-se especialmente o facto de um número crescente de Estados-Membros reconhecer a importância de integrar as crianças com deficiência no sistema de ensino geral:

- A Áustria pretende alargar a integração das crianças em idade escolar com necessidades educativas especiais até ao nono ano de escolaridade a partir do ano lectivo de 2001-2.
- No Reino Unido, a lei para a não-discriminação da deficiência (*Disability Discrimination Act*), de 1995, é agora aplicada à educação.
- Nos Países Baixos, na sequência da introdução, em Agosto de 2000, do Programa de Financiamento Individual a Alunos, os pais dispõem agora da opção de matricular crianças com deficiência em escolas especiais ou em escolas do ensino geral, estando disponível uma dotação para que a escola proceda às adaptações especiais necessárias.

- Na Alemanha e na Itália, os alunos deficientes são integrados em escolas do ensino geral, de modo a permitir que desenvolvam todas as suas potencialidades. Consoante o tipo e o grau da deficiência, é prestado apoio pedagógico especial.
- A Espanha fornece serviços de apoio suplementares no domínio da educação. Foram também elaborados planos para a extensão dos programas de apoio para pessoas surdas e com deficiência auditiva a todos os níveis de ensino.

Embora seja cada vez mais um dado adquirido que as pessoas com deficiência que são integradas no sistema de ensino geral são mais susceptíveis de desenvolver as competências sociais e profissionais requeridas pelo mercado de trabalho, o ensino segregado persiste em alguns Estados-Membros. Por exemplo, na Bélgica, o número de crianças no ensino especial aumentou. Todavia, a Bélgica lançou um projecto para a integração de 60 alunos com deficiência em escolas do ensino geral até 2003.

É excessivo o número de pessoas com deficiência que não tem acesso a **formação**, porquanto os seus níveis de escolarização são demasiado baixos. Terão de ser ponderados critérios de elegibilidade menos restritivos, de modo a tornar mais acessível a formação e a actualização de competências. Foram identificadas algumas medidas inovadoras:

- na Suécia, onde as pessoas com deficiência que não concluíram os níveis superiores do ensino secundário têm acesso a formação no âmbito dos programas de igualdade de oportunidades no mercado de trabalho;
- na Finlândia, onde a revisão da Lei das Prestações de Reabilitação, de 1999, possibilitou a jovens com mais 16 anos beneficiar de prestações de reabilitação em vez de prestações por deficiência, de forma a facultar-lhes o acesso a formação profissional. A partir de 2001, esta prestação foi alargada a jovens até aos 20 anos de idade;
- na Áustria, onde é disponibilizado apoio especial durante a transição da escola para a vida activa. Serão constituídas equipas para ajudar a promover a integração profissional de jovens com deficiência que abandonam a escola;

Muitas pessoas com deficiência são economicamente inactivas e dependem de pensões de invalidez por períodos de tempo muitas vezes longos. Em alguns países (por exemplo, nos Países Baixos), o seu número tende a aumentar, o que levou as autoridades nacionais a procurar alternativas para a população com deficiência inactiva e a lançar novas medidas para melhorar a sua **capacidade de inserção profissional**. Alguns Estados-Membros apresentaram nos seus PANincl exemplos dessas medidas.

- A Suécia propôs recentemente alterações ao sistema vigente de pensões de invalidez, que serão substituídas por prestações de doença e integradas, não no sistema de pensão de velhice, mas no sistema de seguro de doença. Para as pessoas com menos de 30 anos, foi proposto uma nova "prestação de actividade", que visa incentivar os beneficiários a empreenderem actividades consentâneas com as suas capacidades, sem prejuízo da sua segurança financeira.

- A Finlândia procedeu, em 1999, à revisão da Lei Nacional de Pensões no sentido de permitir que as pensões de invalidez sejam suspensas durante períodos de emprego, de forma a ajudar as pessoas com deficiência a ingressarem no mercado de trabalho.
- A Áustria apresentou subsídios de integração profissional, que prevêm o pagamento temporário de remunerações como incentivo ao recrutamento de jovens com deficiência; as pensões de invalidez serão acompanhadas por medidas de activação para evitar situações de exclusão social.
- A Dinamarca instituiu regimes de trabalho flexível e de emprego protegido com subsídio de remuneração para pessoas com deficiência;
- Recentemente, o Luxemburgo propôs alterações ao seu actual sistema de emprego e remuneração de pessoas com deficiência no intuito de melhor apoiar a sua autonomia.

Alguns Estados-Membros enveredam por uma abordagem mais inclusiva para as pessoas com deficiência, levando em conta as suas necessidades na elaboração de políticas, ao abrigo do conceito de "**Design for All**". Na Grécia, está em vias de execução um programa com base nesse conceito, que prevê a eliminação de obstáculos arquitectónicos, com vista a traçar cidades que sejam adequadas às pessoas com deficiência (passeios, praças, passadeiras). A abordagem mais proactiva é a adoptada pela Áustria, que vai um passo mais além do que o *Design For All* e promove um ambiente favorável às pessoas com deficiência. Um alojamento adequado às pessoas com deficiência constitui uma condição essencial para a sua integração no mercado de trabalho principal. Por conseguinte, a Áustria irá aplicar medidas suplementares de adaptação em matéria de mobiliário, perfil de empregos e instalações técnicas nos locais de trabalho. A Dinamarca está a aplicar legislação no intuito de garantir a igualdade para pessoas com deficiência e, durante o ano de 2001, será melhorado o acesso a edifícios utilizados por organismos governamentais.

Igualmente crucial para a inclusão social de pessoas com deficiência é a acessibilidade de **transportes**. Alguns Estados-Membros (Países Baixos, Espanha, Irlanda e Grécia) lançaram iniciativas em relação à acessibilidade dos transportes públicos. As medidas mais ambiciosas encontram-se no PAN holandês: para tornar 100% acessíveis o transporte ferroviário e o transporte rodoviário regional em 2010 e 2030, respectivamente, o governo está a tomar providências relativas ao material rolante, estações, plataformas, paragens de autocarro, horários, postos de venda e máquinas automáticas de venda de títulos de transporte. Além disso, a lei que regulamenta o transporte de passageiros, de 2000, estipula que, na adjudicação de contratos públicos em matéria de transportes, o governo deverá incluir a acessibilidade nos requisitos constantes do caderno de encargos.

Diversos Estados-Membros reconheceram ainda que as pessoas com deficiência têm **o direito a uma vida independente**. Nos Países Baixos, entrou em vigor, em Outubro de 2000, o regime temporário de incentivo de cuidados e alojamento. Promove combinações inovadoras de serviços de alojamento e de prestação de cuidados, com vista a permitir que pessoas com deficiência vivam de forma independente por um período de tempo o mais longo possível. A Grécia está a integrar gradualmente as pessoas com deficiência que vivem em instituições fechadas em regimes de vida independente e semi-independente, dando-lhes ao mesmo tempo a possibilidade de participar em programas profissionais ou de formação diários. Na Dinamarca, foram afectados fundos especiais à construção de habitação para pessoas portadoras de deficiência física com menos de 60 anos. Os lares e hospitais especiais para pessoas com deficiência mental já foram praticamente extintos na Suécia e mais de seis mil pessoas já se mudaram para residências comunitárias ou casas próprias. No Reino Unido, os programas que combinam a reparação de habitações e a prestação de cuidados domiciliários contribuíram para o financiamento de obras de beneficiação em casas particulares, de modo a prolongar a permanência das pessoas nas respectivas comunidades locais, em vez de as confiar a instituições hospitalares ou residenciais. Na Escócia, este programa é secundado por uma meta que prevê o aumento da percentagem das pessoas com deficiências de aprendizagem a viver em casa ou em ambiente "familiar".

### *3.3.2 Eliminar a exclusão social das crianças*

A investigação internacional demonstrou sobejamente que o desempenho posterior nos percursos educativos é fortemente influenciado pelas primeiras experiências de desenvolvimento e que um investimento devidamente direccionado, num estágio precoce, constitui uma das formas mais eficazes de anular desvantagens educativas e problemas de literacia. As crianças oriundas de meios pobres e grupos vulneráveis encontram-se especialmente expostas ao risco de não beneficiar desta abordagem.

Se diversos Estados-Membros já possuem sistemas solidamente implantados, vários outros (Finlândia, Alemanha, Irlanda, Grécia, Portugal, Suécia, Espanha e Reino Unido) colocam a tónica no desenvolvimento de sistemas mais universais de ensino e apoio de alta qualidade à primeira infância, com especial enfoque nas questões do acesso, da adequação e da comportabilidade financeira para as crianças oriundas de meios desfavorecidos e grupos vulneráveis. Portugal inclui entre as metas principais dos seu PANincl a erradicação da pobreza infantil até 2010 e a garantia de que todas as crianças e jovens atingidos pela exclusão social serão individualmente contactados pelos serviços sociais locais no prazo de três meses com vista à sua reintegração no sistema escolar. O Reino Unido reitera igualmente a sua meta de erradicar a pobreza infantil no prazo de 20 anos.

Diversos Estados-Membros - por exemplo, a Grécia, os Países Baixos e o Reino Unido - apostam na detecção precoce de crianças com dificuldades específicas de aprendizagem, de fala ou de desenvolvimento, e na concepção de apoios por medida. A ênfase colocada pelos Países Baixos numa melhor identificação das desvantagens e na oferta de programas intensivos de desenvolvimento linguístico e geral no ensino pré-escolar e durante os dois primeiros anos do primeiro ciclo do ensino básico para essas crianças faz parte de uma abordagem mais vasta às desvantagens educativas. O projecto da Grécia para a instauração de um mecanismo de detecção precoce de dificuldades de fala e aprendizagem constitui uma iniciativa de interesse.



### O PROGRAMA *SURE START* (REINO UNIDO)

*Sure Start* representa uma pedra angular no esforço do governo do Reino Unido para combater a pobreza infantil e a exclusão social. O programa visa provocar uma alteração profunda na vida de crianças com menos de quatro anos em situação de pobreza. Os seus quatro objectivos são: a melhoria do desenvolvimento social e emocional, a melhoria do estado de saúde, o aumento da capacidade de aprendizagem da criança e o fortalecimento das famílias e comunidades.

Para os atingir, *Sure Start* lança programas locais em bairros onde se regista uma elevada percentagem de menores em situação de pobreza, com vista a melhorar os serviços prestados a famílias com crianças em idade inferior a quatro anos; difunde boas práticas adquiridas nos programas locais a todos os elementos envolvidos na prestação de serviços a crianças muito jovens; e assegura o concurso de cada programa local para um conjunto de objectivos e metas nacionais.

Embora estes programas locais variem consoante as necessidades locais, todos incluem serviços de informação e cuidados ao domicílio, o apoio a famílias e pais, bem como experiências lúdicas, de aprendizagem e de cuidados à infância de boa qualidade, para além de cuidados de saúde primários e comunitários. Entre as características distintivas do programa, contam-se o trabalho em parceria, a colaboração estreita com os pais e as comunidades locais e ainda uma abordagem preventiva.

Até Março de 2004, estarão em curso em Inglaterra, pelo menos, 500 programas locais *Sure Start*, chegando a um terço das crianças com menos de quatro anos que vivem em situação de pobreza, apoiados por um financiamento governamental que, em 2003/4, ascenderá a 499 milhões de libras esterlinas. Existem compromissos semelhantes das administrações autónomas da Escócia e da Irlanda do Norte.

#### 3.3.3 Desenvolver acções globais a favor dos territórios confrontados com a exclusão

A maioria dos Estados-Membros referem nos respectivos PANincl a dimensão territorial da exclusão social, recortando-se claramente três desafios principais:

- A Itália, a Alemanha e, até certo ponto, a Espanha e a Finlândia, sublinham a importância crucial de superar as *assimetrias regionais*. O PANincl belga refere o aumento significativo na variação das taxas de emprego regionais e a França suscita a questão dos seus territórios ultramarinos.
- Portugal, Dinamarca, Suécia, Finlândia, Países Baixos, Reino Unido e França tomam providências no sentido de auxiliar *zonas e bairros deprimidos* e travar a segregação económica e social, especialmente em zonas urbanas.
- Países Baixos, Áustria, Grécia, Irlanda, Portugal e Espanha suscitam a questão da crescente desvantagem comparativa das *zonas rurais* tradicionais.

Ao abordarem estes problemas, os Estados-Membros, nos seus PANincl, seguem basicamente duas linhas de actuação. Um número significativo de acções pode ser classificado como políticas compensatórias e de equidade. Visam, de alguma forma, compensar a desvantagem relativa que atinge determinada zona. Um segundo conjunto de medidas mais proactivas pretende capitalizar as energias e oportunidades em zonas desfavorecidas.

Nos PANincl foram identificadas políticas compensatórias e de equidade, tais como:

- Apoio especial ao rendimento para agregados familiares com baixos rendimentos em zonas carenciadas e montanhosas da Grécia e Portugal.
- Alinhamento do rendimento mínimo e da prestação para progenitores isolados nos PTU com os montantes aplicáveis na França metropolitana.
- Reescalonamento das dívidas de agricultores que tenham sofrido prejuízos financeiros devido a factores a que são alheios na Áustria.

Podem igualmente ser apontados numerosos exemplos de políticas proactivas interessantes:

- Estratégia integrada de habitação com vista a estimular a procura sobre o parque imobiliário existente em regiões com populações em recuo (Relatório 'Pidot') na Finlândia.
- Comité Urbano na Dinamarca formula estratégia urbanísticas, habitacionais e culturais para as zonas urbanas e residenciais mais expostas em virtude de uma concentração de problemas de emprego, sociais, culturais e decorrentes de actividades ilícitas.
- 'Programa Asterias', na Grécia, promove a articulação em rede das autoridades locais para reforçar a prestação de serviços aos cidadãos; e o 'Programa Hipócrates' melhora o acesso aos serviços de saúde em ilhas de menores dimensões.
- Na Suécia, com base em acordos de desenvolvimento local firmados com as autoridades metropolitanas, é prestada assistência especial (quatro mil milhões de coroas suecas entre 1999 e 2003) a 24 zonas residenciais duramente atingidas pela recessão económica e pelo alojamento de uma grande percentagem de imigrantes.
- Em França, foi criado um fundo especial para a revitalização económica de 751 bairros urbanos degradados, em articulação com medidas especiais de emprego de jovens.
- A política integrada para as grandes cidades (*Grotestedenbleid*), de 2000, foi concebida nos Países Baixos para bairros urbanos carenciados (em 30 cidades de dimensão média) com base em objectivos quantificáveis.

- Programa *Die soziale Stadt*, na Alemanha, visa promover uma abordagem integrada aos bairros urbanos carenciados, direccionando recursos e medidas para as pessoas desfavorecidas.
- Programa de Desenvolvimento Local/Inclusão Social, na Irlanda (dotado de um orçamento de 280 milhões de euros para o período 2000-2003), assenta numa abordagem em parceria e dirige-se às zonas com maior concentração de desempregados, jovens em risco, agregados familiares monoparentais, populações itinerantes e requerentes de asilo.
- Em Portugal, ao longo dos próximos dois anos, serão executados 50 "Contratos de Desenvolvimento Social Urbano", com vista à criação de cidades inclusivas e geridas em parceria por agentes da administração local e central, do sector público e privado.
- No Reino Unido, um Plano Nacional de Acção Estratégica para a Requalificação de Bairros (dotado de um orçamento de aproximadamente mil milhões de libras esterlinas) orientará programas gerais especificamente para as zonas mais carenciadas; o seu objectivo último consiste em eliminar as desigualdades e desvantagens espaciais num prazo de dez a 20 anos.

#### **ESTRATÉGIA NACIONAL PARA A REQUALIFICAÇÃO DE BAIROS (REINO UNIDO)**

O governo do Reino Unido lançou uma estratégia ampla e cuidadosamente preparada para reduzir as assimetrias entre as zonas carenciadas e o resto da Inglaterra, de modo a que, num prazo de dez a 20 anos, ninguém se encontre seriamente em desvantagem em função da sua área de residência. A estratégia atacará os problemas nucleares das zonas carenciadas - presas de uma espiral de degradação gerada por elevados índices de desemprego e criminalidade – investindo na melhoria da saúde, educação, habitação e do meio físico. Esta estratégia possibilita uma abordagem abrangente para fazer face a carências localizadas, convocando agentes a nível local, regional e nacional. A abordagem privilegia a instituição de parcerias estratégicas locais que impliquem os sectores público, privado, voluntário e comunitário, bem como a gestão do bairro. O programa reafectará orçamentos correntes para as zonas mais carenciadas e haverá patamares mínimos de objectivos a atingir. A Unidade de Requalificação de Bairros, que constitui a vanguarda desta estratégia, assegurará o cumprimento pelo governo dos 105 compromissos que assumiu. Acompanhará também os seus progressos; posteriormente, será encomendada uma avaliação independente da Estratégia. Estas acções serão apoiadas pela criação de um Serviço de Estatística sobre os Bairros. A Estratégia dispõe de recursos substanciais - 900 milhões de libras esterlinas do Fundo de Requalificação de Bairros, direccionados para as 88 zonas mais carenciadas, um Fundo de Capacitação das Comunidades Locais na ordem dos 36 milhões e 45 milhões para projectos-piloto de gestão de bairros.

### 3.4 Objectivo 4: Mobilizar o conjunto dos intervenientes

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

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

- da mobilização conjunta das autoridades a **nível nacional, regional e local**, no respeito das respectivas competências;
- do desenvolvimento dos procedimentos e das estruturas de **coordenação** adequados;
- da adaptação dos serviços administrativos e sociais às **necessidades das pessoas** em situação de exclusão e da sensibilização para essas necessidades do pessoal que actua no terreno.

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

- da implicação dos **parceiros sociais, das ONG e das organizações de serviços sociais**, no respeito das respectivas áreas de competência, em matéria de luta contra as diversas formas de exclusão;
- do incentivo à responsabilidade social e à acção por parte de **todos os cidadãos** na luta contra a exclusão social;
- do incentivo à responsabilidade social das **empresas**.

A mobilização de todos os intervenientes, no respeito das respectivas competências, constitui uma componente essencial de uma estratégia integrada e participativa de luta contra a pobreza e exclusão social: as administrações dos Estados-Membros, as autoridades locais e regionais, as agências responsáveis pelo combate à exclusão social, os parceiros sociais, as organizações de serviço social, as organizações não-governamentais partilham a responsabilidade de lutar contra a exclusão. Embora muitas vezes negligenciados, outros agentes têm igualmente um papel relevante a desempenhar: as universidades e institutos de investigação, os serviços nacionais de estatística, os meios de comunicação social e, sobretudo, as próprias vítimas de exclusão.

Esta mobilização é essencial por motivos de legitimidade e de eficiência. Em primeiro lugar, a natureza multidimensional do fenómeno da exclusão social requer a concepção de abordagens transversais a diversos domínios políticos e institucionais. Em segundo lugar, por razões de eficiência administrativa, as acções devem ser definidas e realizadas pela autoridade competente ao nível adequado. Esta mobilização é necessária em todas as fases do ciclo político: desde o planeamento, passando pela execução, até ao acompanhamento e à avaliação.

### *3.4.1 Promover a participação e a expressão das pessoas em situação de exclusão*

A necessidade de uma estratégia integrada para promover a participação das pessoas em situação de pobreza e exclusão social é objecto de um amplo consenso. No entanto, este objectivo não se reflecte clara e sistematicamente nas medidas concretas constantes dos PANincl, apesar dos factos indicarem que a incapacidade de envolver as comunidades excluídas representa uma fragilidade importante na execução de políticas. A nível nacional, a participação e a expressão das pessoas em situação de exclusão é indirectamente assegurada através de redes de ONG. A nível local, apenas alguns Estados-Membros e/ou autoridades locais criaram mecanismos institucionais e disposições adequadas no sentido de abrir canais para a expressão dos mais vulneráveis.

Merecem especial atenção dois conjuntos de abordagens inovadoras. A nível nacional, nos Países Baixos, foi instituída uma 'Aliança para a Justiça Social', constituída por requerentes de prestações, igrejas e sindicatos, que mantém, semestralmente, contactos sobre a luta contra a pobreza e a exclusão social com o governo, autarcas e governadores civis. A nível local, iniciativas de interesse, tais como o desenvolvimento de Parcerias Estratégicas Locais no Reino Unido, os Programas de Desenvolvimento Local, juntamente com o Programa Comunitário de Paz e Reconciliação na Irlanda e na Irlanda do Norte, e os "piani di zona" em Itália, propõem-se implicar directamente os beneficiários na elaboração, no acompanhamento e na avaliação de iniciativas locais.

A avaliação destes programas torna claro que o apoio à implicação activa das pessoas afectadas pela pobreza e a exclusão social pode constituir um contributo importante para a promoção da inclusão social. Esta implicação em acções voluntárias apresenta três benefícios concretos. Em primeiro lugar, contribui para a progressão e capacitação pessoais através de um reforço da auto-confiança e da auto-estima, facilitando a aquisição de novas competências, permitindo superar o isolamento social e estabelecer novas redes de contactos. Em segundo lugar, o apoio e o incentivo a projectos locais, nomeadamente projectos de desenvolvimento de comunidades, projectos de grupos de mulheres e projectos de artes locais, cujo objectivo consiste em implicar e mobilizar pessoas em situação de pobreza e desvantagem, contribui para a promoção e o crescimento do capital social, que constitui um elemento essencial para o desenvolvimento e sustentabilidade de comunidades dinâmicas e saudáveis. Por último, a implicação activa das pessoas em situação de pobreza e exclusão social convoca os seus conhecimentos e recursos para o processo de desenvolvimento, o que resulta em políticas e programas mais pertinentes e melhor orientados para promover a inclusão social.

### *3.4.2 Assegurar a integração da luta contra a exclusão*

Os enquadramentos institucionais em matéria de sistemas políticos e de protecção social nos Estados-Membros apresentam grandes disparidades. Embora as autoridades locais sejam responsáveis pela execução das medidas, muitas vezes, a sua elaboração e a responsabilidade política global cabem às autoridades regionais e/ou nacionais, consoante o domínio em causa. Daqui decorre a necessidade de mobilizar os poderes públicos e desenvolver a todos os níveis os procedimentos de coordenação adequados, por forma a garantir uma correcta prestação de serviços e execução de medidas.

## **Mobilizar as autoridades e desenvolver os procedimentos de coordenação adequados a nível nacional**

Em todos os Estados-Membros, os PANincl foram elaborados pela administração central, sob a coordenação dos ministérios nacionais dos assuntos sociais. A mobilização das diversas autoridades públicas verificou-se no quadro das estruturas de consulta ou de coordenação existentes.

Bélgica, França, Reino Unido, Itália, Irlanda e Luxemburgo já implantaram sistemas de coordenação inter-serviços no domínio da exclusão social mediante a constituição de uma comissão interministerial específica, onde têm assento os ministros responsáveis pelas diversas áreas. Nestes Estados-Membros, bem como na Finlândia e nos Países Baixos, foi instituída uma estrutura de coordenação específica a nível operacional, que congrega representantes de organismos administrativos e, em alguns casos, de ONG, parceiros sociais e prestadores de serviços sociais, no intuito de acompanhar o processo de definição de políticas no domínio em questão. Outros Estados-Membros, tais como Portugal, Áustria, Grécia e Espanha, aproveitaram a oportunidade proporcionada pelo primeiro PANincl para anunciar a criação de estruturas de coordenação e/ou consulta similares. No Luxemburgo, o Parlamento foi consultado sobre um projecto de PANincl.

Para além da constituição de instâncias adequadas, urge envidar esforços adicionais no sentido de integrar a questão da pobreza e da exclusão social em outros domínios, que não apenas a protecção e a assistência sociais. Na Irlanda, encontrou-se, já há alguns anos, uma forma inovadora de manter o tema no topo da agenda política. Visa a instauração de processos, através dos quais todos os serviços da administração central ponderam o impacto das suas políticas, nomeadamente na fase de elaboração, sobre as pessoas em situação de pobreza, denominando-se por isso "*poverty proofing*". No Reino Unido e na Irlanda do Norte, recorreu-se a um mecanismo semelhante conhecido como *New Targeting Social Need* (nova orientação das necessidades sociais). Existem propostas para estender estas medidas ao nível local na Irlanda e para o desenvolvimento de um processo similar em Portugal.

## **Mobilização e coordenação a nível local e regional**

Nos Estados-Membros onde, por tradição, a política social se encontra descentralizada e se concretiza numa sólida base de parcerias (Dinamarca, Suécia, Países Baixos, Finlândia), bem como nos Estados com estruturas federais (Alemanha, Áustria, Bélgica) ou regionalizadas (Espanha, Itália, Reino Unido), foram envidados esforços no sentido de incorporar os contributos das instâncias regionais ou locais. Todavia, os planos não contêm dados suficientes para avaliar a dimensão ou do resultado desses esforços em termos de mobilização efectiva. Esta é uma questão importante que merecerá aprofundamento em PAN futuros.

A nível local, a diversidade de agentes requer uma coordenação eficiente. Mais concretamente, os Estados reconhecem a necessidade de uma melhor coordenação entre os serviços sociais e de emprego, de modo a que se desenvolvam políticas sociais mais activas, nas quais se articulem as transferências de rendimentos e a orientação social. Na Alemanha, na Itália e na Finlândia, foram adoptadas abordagens inovadoras para esse efeito. Uma coordenação mais estruturada poderá assumir a forma de comissões de coordenação locais ou planos locais para a inclusão e o emprego, tal como acontece na Dinamarca e na França. Na Dinamarca, estas comissões reúnem representantes dos parceiros sociais, das organizações de pessoas com deficiência e das autoridades locais com o objectivo de aconselhar estas últimas no esforço social orientado para o mercado de trabalho e de contribuir para o apoio aos grupos mais vulneráveis através do emprego, nomeadamente por meio de iniciativas dirigidas ao sector empresarial. Os serviços sociais e de saúde locais, tais como os centros de acção social primária ou comunitária existentes na Bélgica e na França, podem igualmente dar um contributo em termos de coordenação a nível local.

A coordenação entre as diversas esferas de competência é essencial para garantir uma execução adequada da estratégia nacional no terreno. Em função dos seus sistemas políticos e, mais especificamente, das competências das entidades regionais, os Estados-Membros podem recorrer às estruturas descentralizadas existentes (tal como na Finlândia, Alemanha e Áustria), a acordos de cooperação *ad hoc* (como na Bélgica ou Grécia) ou a planos regionais e locais de combate à exclusão social (como acontece na Itália, no Reino Unido, na Irlanda, na Dinamarca e na França). Espera-se uma evolução interessante na Espanha, onde, até 2003, todas as Comunidades Autónomas, bem como os municípios de maiores dimensões, irão desenvolver planos de combate à exclusão social, na linha da estratégia global prevista no plano de acção nacional. Um exemplo é dado pela Comunidade Autónoma de Navarra.

**PLANOS DE ACÇÃO REGIONAL DE COMBATE À EXCLUSÃO SOCIAL  
(NAVARRA, ESPANHA, 1998 – 2005)**

A Comunidade Autónoma de Navarra adoptou um plano regional de combate à exclusão social em 1998. Este plano decorre de uma análise minuciosa da situação regional em matéria de exclusão social e coordena os esforços dos diversos intervenientes regionais: a administração da Comunidade Autónoma de Navarra, o departamento de ciências sociais da Universidade de Navarra, prestadores de serviços sociais, a rede de Navarra contra a pobreza e exclusão social e a delegação regional da administração central. O objectivo consiste em, até 2005, encontrar respostas nos seguintes domínios: sistema de recursos mínimos, formação e emprego, acesso à habitação, educação e saúde, bem como uma melhor prestação de serviços sociais.

## **Adaptar serviços administrativos e sociais**

Todos os Estados-Membros reconheceram nos seus PANincl a necessidade de melhorar as formas de execução de políticas. Mais concretamente, a maioria dos planos considera que o desenvolvimento de políticas mais inclusivas se deverá centrar em torno das necessidades e da situação dos utentes, designadamente dos mais vulneráveis. Por conseguinte, um número significativo de medidas constantes dos PANincl visa melhorar os contributos e o impacto das políticas sobre os seus destinatários específicos. Este princípio aplica-se a políticas universais como a saúde, a educação e o emprego, que são concebidas para todos, bem como a políticas mais orientadas que visam fazer face a riscos determinados.

A maioria das iniciativas relaciona-se com os serviços sociais em que se verifica a necessidade de articular e prestar serviços de forma integrada. Constata-se igualmente uma tendência significativa para a descentralização de competências para os níveis regional e local, de forma a que os serviços estejam mais próximos dos cidadãos, tanto em termos de adequação como de prestação.

Na avaliação dos progressos realizados pelos Estados-Membros na melhoria da prestação de serviços e execução de políticas, será útil considerar um conjunto de dez princípios gerais em matéria de boas práticas. Estes princípios deverão ser encarados como um patamar a atingir gradualmente, levando em consideração os diversos pontos de partida dos Estados-Membros. As indicações dadas pelos PANincl são encorajadoras, porquanto sugerem que as iniciativas lançadas pela maioria dos Estados-Membros para melhorar os sistemas de prestação tendem a seguir direcções semelhantes e reflectem muitos dos referidos princípios.



**EXECUTAR POLÍTICAS COM O RIGOR NECESSÁRIO:**

**10 PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS PARA POLÍTICAS E**

**SERVICIOS INCLUSIVOS**

*Subsidiariedade:* as políticas e os serviços tornam-se mais inclusivos quando privilegiam, na medida do possível, a proximidade das pessoas, tanto em termos de elaboração como de execução; embora este princípio seja aplicado na melhoria de políticas gerais, revela-se ainda mais vital quando se trata de promover uma abordagem no terreno e chegar às pessoas particularmente vulneráveis;

*Abordagem integrada:* a elaboração de políticas e a prestação de serviços deverão processar-se de uma forma integrada para permitir dar resposta ao conjunto das necessidades das pessoas, e não em função de fronteiras organizacionais;

*Transparência e Responsabilidade:* aos beneficiários de medidas, incluindo os utentes de serviços, deverá ser garantida clareza e abertura no processo de decisão, bem como nos procedimentos para contestar e recorrer de decisões (por exemplo, provedores de justiça, Carta de Direitos);

*Acessibilidade:* os serviços tornam-se tanto mais inclusivos quanto mais abertos, acessíveis, flexíveis e sensíveis às necessidades dos utentes (por exemplo, lojas únicas);

*Eficiência:* de serviços inclusivos espera-se resposta célere às necessidades das pessoas, reduzindo a burocracia ao mínimo e investindo na intervenção precoce, bem como em soluções rendíveis;

*Solidariedade e Parceria:* as políticas e serviços inclusivos são geralmente desenvolvidos e promovidos de formas que fomentem a solidariedade e a coesão na sociedade, incentivando simultaneamente a parceria e a co-responsabilidade entre todos os agentes;

*Dignidade e Direitos Humanos:* as políticas e os serviços inclusivos reconhecem e defendem a dignidade humana e os direitos fundamentais de todos através da promoção da igualdade e da luta contra a discriminação;

*Participação:* a concepção, a execução e o acompanhamento de políticas e serviços inclusivos deverão contar com a participação de todos quantos são afectados pela pobreza e exclusão social;

*Capacitação e Desenvolvimento Pessoal:* as políticas e os serviços inclusivos visam reduzir a dependência e apoiar a capacitação, a autonomia e a auto-confiança das pessoas, patrocinando oportunidades para a progressão, o crescimento e o desenvolvimento pessoais;

*Melhoria Contínua e Sustentabilidade:* políticas e serviços podem ser tornados mais inclusivos e o seu efeito de inclusão pode ser tornado mais sustentável, daqui decorrendo a tendência crescente nos Estados-Membros para um acompanhamento periódico dos 'resultados' das políticas, bem como para a consulta e a procura de reacções dos utentes.

### *3.4.3 Promover o diálogo e a parceria*

#### **Envolver as partes interessadas**

Na maioria dos países, verificou-se um processo de consulta formal dos parceiros sociais e dos representantes das ONG que realizam acções de combate à pobreza e exclusão social. No entanto, apenas com base na informação fornecida, é difícil avaliar até que ponto os PANincl reflectem adequadamente os seus contributos.

Os parceiros sociais foram consultados ou associados à elaboração dos PANincl pela maioria dos Estados-Membros. Contudo, na maioria dos casos, a sua intervenção parece ter sido limitada. Este processo de consulta foi levado a cabo através do quadro de consulta já existente à escala nacional (Luxemburgo, Finlândia, Espanha, Dinamarca) ou através de comissões mais específicas constituídas no âmbito das estratégias de combate à exclusão social (Irlanda). Em alguns países (Espanha, Portugal), a elaboração dos PANincl foi encarada como uma oportunidade de instaurar ou consolidar a consulta institucional neste domínio, integrando os parceiros sociais.

Em geral, os Estados-Membros reconhecem o valor da experiência e do capital de conhecimento das organizações não-governamentais, que abrangem associações voluntárias e outras, tanto na qualidade de advogados das pessoas socialmente excluídas como de importantes prestadores de serviços em diversos países. A maioria dos PANincl identifica a necessidade de envolver o sector não-governamental no respectivo processo mediante a criação ou a consolidação de mecanismos de consulta e de diálogo eficazes e abrangentes. Alguns Estados-Membros (Bélgica, França, Finlândia, Países Baixos, Irlanda, Itália, Luxemburgo) realizaram mais progressos neste domínio. Embora todos os Estados-Membros tenham garantido a informação e consulta formal do sector não-governamental, nomeadamente através de seminários bilaterais realizados com a Comissão Europeia, são escassos os PANincl que descrevem em que medida foram integrados os contributos formulados. A maioria dos Estados-Membros refere o período de tempo relativamente curto para a elaboração do primeiro PANincl, o que limitou o processo de implicação do sector não-governamental.

Foram assumidos novos compromissos, designadamente em Espanha, Finlândia, Países Baixos e Suécia, no sentido de coligir e comunicar boas práticas ou projectos locais inovadores promovidos por ONG, com vista à sua difusão à escala nacional. Bélgica, Finlândia, França, Países Baixos, Luxemburgo, Portugal e Espanha referem igualmente a necessidade de estreitar a colaboração com observatórios nacionais, universidades e institutos de investigação que desenvolvam actividades sobre a questão da pobreza e exclusão social.

## **Incentivar a responsabilidade social de todos os cidadãos**

Os PANincl centram-se em dois tipos de acções, com vista a incentivar a responsabilidade social e o empenhamento activo de todos os cidadãos. Em primeiro lugar, alguns Estados-Membros assumiram o compromisso de lançar campanhas de sensibilização à escala nacional nos meios de comunicação social (por exemplo, Espanha, França). Em segundo lugar, existe um reconhecimento claro de que deverão ser promovidas a acção voluntária e outras actividades socialmente úteis (Países Baixos, Irlanda, Dinamarca, Alemanha, Espanha). As actividades voluntárias não só são essenciais ao trabalho das ONG, mas podem também ser consideradas como vias eficazes para o emprego protegido ou regular, tal como acontece na Dinamarca e nos Países Baixos.

## **Incentivar a responsabilidade social das empresas**

Embora não exista uma definição única de responsabilidade social das empresas, os Estados-Membros, designadamente a Dinamarca, os Países Baixos, a Irlanda e Portugal, reconhecem a necessidade de apoiar programas através dos quais, numa base voluntária, as empresas integrem preocupações sociais nas suas operações e na interacção com as suas partes interessadas. A este respeito, a responsabilidade social das empresas deve ser perspectivada como uma forma de gerir a mudança e de conciliar o progresso social com uma competitividade reforçada. Estes objectivos poderão ser atingidos, por exemplo, mediante a constituição de uma rede nacional de empresas e pela introdução mais frequente de uma cláusula social nos contratos públicos. A consecução mais completa deste objectivo verifica-se na Dinamarca.

### **RESPONSABILIDADE SOCIAL DAS EMPRESAS (DINAMARCA)**

Para impulsionar a assunção de compromissos sociais por parte do sector empresarial, foram criadas, com o apoio do Ministério dos Assuntos Sociais dinamarquês, uma rede nacional de 15 administrações de empresas, que representam mais de 85 mil trabalhadores, e cinco redes regionais de administrações de empresas. Além disso, o governo instituiu o Centro de Copenhaga, com vista a acelerar o intercâmbio internacional de experiência em matéria de responsabilidade social do sector empresarial. Mais ainda, em 2000, o Ministério dos Assuntos Sociais introduziu um *Índice Social*, de modo a permitir às empresas que estabeleçam padrões de comparação com outras empresas. O índice social é calculado com recurso a uma grelha, através da qual se classifica a empresa em função de uma série de parâmetros, tais como a política de saúde, a política para a família e as políticas de recrutamento de pessoas pertencentes a grupos minoritários. O Índice acompanha a elaboração de relatórios socioéticos, passíveis de serem utilizados pelas empresas que queiram revelar números fundamentais relativos à sua responsabilidade social.

#### 4. PROMOVER A IGUALDADE ENTRE HOMENS E MULHERES

O Conselho Europeu de Nice sublinha a importância de "**integrar a noção de igualdade entre homens e mulheres em todos os domínios pertinentes**". Os PANincl conferem à maioria dos Estados-Membros uma oportunidade única de conjugar, numa abordagem integrada, a luta contra a pobreza e a exclusão social e a promoção da igualdade entre homens e mulheres. Lamentavelmente, embora todos os Estados-Membros refiram algumas questões ligadas ao género, são muito escassos aqueles que integram a igualdade entre homens e mulheres de forma consistente nos planos - desde a identificação dos principais desafios, passando por uma estratégia global, até à elaboração e acompanhamento de medidas pormenorizadas. No entanto, diversos Estados-Membros anunciam que irão intensificar a integração das considerações de género ao longo dos próximos dois anos.

##### 4.1 Sensibilidade À Questão Do Género Nos Principais Desafios

A análise das questões de género em todos os domínios implicados no combate à pobreza e exclusão constitui um primeiro passo fundamental. Não só abrange as disparidades entre os sexos nos dados e estatísticas e os padrões específicos de cada sexo em termos de risco de exclusão, mas inclui também uma análise do impacto sobre eles das políticas existentes e previstas. Embora os PANincl apresentem alguns exemplos pertinentes, em todos os casos, prima pela ausência uma análise exaustiva, que diversos Estados-Membros justificam com a falta de dados, lacuna que pretendem colmatar ao longo dos próximos dois anos.

A análise das questões do género é mais minuciosa no âmbito do objectivo 1.1. (cf. capítulo 1.1), reflectindo o trabalho realizado para a elaboração dos PAN sobre o Emprego: taxas de desemprego de longa duração das mulheres, emprego atípico e de baixa remuneração, conducente a uma fragilização dos direitos de protecção social (pensões mais baixas ou até ausência do direito a pensão devido à não observância dos requisitos mínimos). Para responderem aos objectivos comuns, muitos Estados-Membros propõem medidas que vão para além do mercado de trabalho, mas ainda se encontram longe de abarcar todo o espectro.

Existe um consenso entre os Estados-Membros quanto aos factores que explicam a vulnerabilidade crescente das mulheres à pobreza. Os referidos com mais frequência são:

- em primeiro lugar, os progenitores isolados, de que as mulheres constituem a maioria, sendo uma elevada percentagem dependente de prestações sociais;
- em segundo lugar, o estatuto de pensionista com base numa carreira contributiva diminuta ou inexistente: as mulheres representam dois terços dos pensionistas com mais de 75 anos de idade e encontram-se particularmente expostas ao risco de pobreza;
- em terceiro lugar, a violência doméstica, citada por dez Estados-Membros;

Outros factores de vulnerabilidade das mulheres referidos por um menor número de Estados-Membros são a deficiência, as doenças prolongadas, a depressão, o analfabetismo, a prostituição e o tráfico.

No caso dos homens, as vulnerabilidades são objecto de menção menos explícita:

- a maioria dos Estados-Membros refere a privação de alojamento, mas poucos identificam os homens como sendo a maioria dos sem-abrigo;
- o mesmo se aplica aos (ex-)reclusos;
- os números relativos ao abandono escolar precoce também raramente são escalonados por género;
- os homens encontram-se muitas vezes em situação de desvantagem nos escassos dados disponíveis sobre saúde (esperança de vida, doenças coronárias, suicídio, tabagismo, alcoolismo/toxicodependência).

#### **4.2 Integração das questões de género na estratégia global**

A integração das questões de género na estratégia global pode ser apoiada por medidas jurídicas, compromissos políticos e estruturas adequadas vocacionadas para a concepção da estratégia. Poucos são os Estados-Membros (Dinamarca, Finlândia, Suécia, Irlanda e Irlanda do Norte no Reino Unido) que referem explicitamente compromissos vinculativos para os respectivos poderes públicos no sentido da promoção da igualdade de homens e mulheres em todos os domínios. Dinamarca, Finlândia e Suécia sublinharam que os seus sistemas sociais se baseiam em direitos individuais que fomentam a igualdade entre os sexos. Grécia, França, Portugal e Espanha comprometeram-se a integrar a dimensão do género na sua estratégia no decurso dos próximos dois anos. Nos restantes PANincl, as estratégias sensíveis à dimensão do género são fragmentárias e, no caso dos Países Baixos, reduz-se à expressão mínima. A implicação das estruturas/comissões de igualdade na elaboração dos PANincl é meramente formal e é explicitamente referida apenas em alguns dos planos.

A tendência geral para o desenvolvimento de medidas anti-pobreza à medida das necessidades individuais deverá contribuir para uma maior sensibilização para as questões da igualdade entre homens e mulheres. No entanto, alguns desequilíbrios entre os sexos exigem uma análise mais aprofundada dos pressupostos de género subjacentes aos sistemas sociais. Um exemplo evidente é o dilema das pensões insuficientes para as mulheres idosas isoladas com uma carreira contributiva diminuta ou inexistente. Os números do Eurostat demonstram que o fosso entre as taxas de baixo rendimento de homens idosos e de mulheres idosas é significativamente mais reduzido nos Estados-Membros onde os sistemas de política social se baseiam em direitos individuais. Os PANincl poderiam ter proporcionado o ensejo de iniciar uma análise aprofundada neste domínio.

#### **4.3 Consideração das questões de género no âmbito dos diferentes objectivos**

Só através de uma identificação correcta dos problemas é possível assegurar que as medidas não provoquem a discriminação entre os sexos e decidir se é necessária uma acção positiva - por exemplo, o estabelecimento de metas específicas. Considerando a falta de uma análise exaustiva da dimensão de género, o tratamento das questões neste domínio no âmbito dos diversos objectivos afigura-se muitas vezes fragmentário.

O Objectivo 1.1 destaca-se claramente por apresentar a mais sistemática integração das questões de género, reflectindo os processos em curso dos PAN sobre o Emprego. As desvantagens das mulheres são tratadas no âmbito do acesso ao mercado de trabalho, mas, muitas vezes, sem uma focagem clara nos grupos com baixos rendimentos. Verificam-se desequilíbrios na conciliação da vida profissional e da vida familiar, com medidas direccionadas para as mães, mas raras para os pais. Além disso, a tónica recai progressivamente no aumento do número de equipamentos para a guarda de crianças, mas poucos Estados-Membros se debruçam sobre a comportabilidade financeira desses serviços para os progenitores que pertencem a grupos com baixos rendimentos (cf. capítulo 3.1).

Alguns Estados-Membros abordam o problema das disparidades entre géneros no mercado de trabalho através de programas multidimensionais, tais como o Plano de Acção para a Igualdade entre homens e mulheres espanhol, o *New Deals* britânico, que se destina a progenitores isolados e a pessoas em união de facto e o Projecto de Serviços de Apoio à Família irlandês, destinado aos agregados com necessidades complexas.

A maioria dos Estados-Membros integra as necessidades específicas dos agregados familiares monoparentais nos objectivos 1.1 e 1.2, quando apresentam as suas medidas em matéria de acesso ao emprego, à formação, à educação, às prestações sociais, à habitação e a serviços. Estas abordagens podem ser encaradas como precursoras de uma avaliação do impacto de políticas sobre os progenitores isolados. Apenas quatro Estados-Membros (Bélgica, Dinamarca, Reino Unido e Irlanda) os referiram entre as pessoas mais vulneráveis no âmbito do objectivo 3.

Objectivo 1.2: o principal domínio analisado é a protecção social, conferindo especial atenção às pensões de velhice e aos regimes de assistência social (cf. capítulo 3.1.2-a). Embora a maioria dos Estados-Membros assinala a incidência de um elevado risco de pobreza entre as mulheres idosas com carreiras contributivas diminutas, atípicas ou inexistentes, apenas alguns referem uma revisão dos seus sistemas de pensões. A questão do género é parcialmente tocada pela reforma em curso nos sistemas irlandeses de pensões e de segurança social. A Alemanha confere o direito à acumulação de direitos de pensão a pessoas que interromperam a sua actividade profissional para assumirem responsabilidades de prestação de cuidados e o Luxemburgo, a Áustria e a Suécia irão conceder direitos de pensão pelos anos de prestação de cuidados a filhos. A reforma das pensões no Reino Unido, em particular do sistema de pensão secundário (*Second State pension*), deverá melhorar a situação das mulheres que, no passado, foram forçadas a interromper a sua actividade profissional.

Em termos de medidas de acesso à habitação, a abordagem não se encontra praticamente estruturada. Para além da privação de alojamento (vide infra), França e Espanha comunicam novas soluções de habitação social e de urgência para as vítimas de violência doméstica e a Grécia, para as mães solteiras (cf. capítulo 3.1.2-b).

A escassez de análise das questões de género significa que esta dimensão não é devidamente considerada no acesso aos cuidados de saúde. Em relação aos homens, a França tenciona melhorar os cuidados de saúde mental a pessoas sem abrigo. Em relação às mulheres, a Bélgica prevê a criação de um sistema itinerante de cuidados de saúde mental, com vista a contribuir para a redução da elevada taxa de depressões. Por seu turno, a Dinamarca e o Reino Unido fazem tentativas de reduzir a gravidez adolescente e a Espanha está a elaborar um programa de informação de saúde para prostitutas.

Relativamente à educação, a visibilidade das questões de género é praticamente nula. Os casos de abandono escolar e de absentismo, com maior incidência entre os rapazes do que entre as raparigas, são tratados por diversos Estados-Membros sem qualquer referência a aspectos ligados ao género (cf. capítulo 3.1.2-d). Em matéria de educação de adultos, a Áustria anuncia para 2003 um plano de acção para promover o acesso de mulheres em elevado risco de pobreza ao ensino escolar e à educação de adultos; por seu turno, a Espanha apresenta o plano "ALBA" para combater o analfabetismo feminino.

Uma vez que os serviços fazem, muitas vezes, parte de medidas multidimensionais no âmbito do objectivo 2 ou 3, as questões de género no acesso aos serviços não são objecto de atenção no âmbito de 1.2.

Objectivo 2: o recente inquérito Eurobarómetro demonstra grandes disparidades entre os sexos, com desvantagem para as mulheres na maioria dos Estados-Membros no domínio da formação em TIC e do acesso à Internet, mas apenas três Estados-Membros indicam medidas positivas para reduzir essas assimetrias (Áustria, Alemanha e Portugal; cf. capítulo 3.2.1). Outras iniciativas no âmbito do objectivo 2 relacionam-se com a prevenção da ruptura familiar na Irlanda, Bélgica e Áustria. A estratégia nacional do Reino Unido para os prestadores de cuidados é igualmente comunicada no âmbito do objectivo 2.

Objectivo 3: É surpreendente que duas iniciativas de vasto alcance para as mulheres sejam apresentadas como apoio para os grupos mais vulneráveis - a Medida para a Igualdade das Mulheres do PND <sup>22</sup> irlandês e o quarto Plano de Acção para a Igualdade entre homens e mulheres espanhol.

O problema dos sem-abrigo, maioritariamente homens, é abordado no âmbito de vários objectivos, nomeadamente do 1.2 para a saúde ou medidas de urgência no domínio da habitação (França, Reino Unido); do objectivo 2 para a prevenção (Dinamarca, Grécia) e uma estratégia integrada na Irlanda (cf. capítulo 3.2.2); e do objectivo 3, na qualidade de grupo mais vulnerável, tal como considerado pela Dinamarca, Alemanha e pelo Reino Unido. Áustria, Alemanha, França, Irlanda, Itália e Espanha comunicam, no âmbito do objectivo 3, mas também no dos objectivos 1.2 ou 2, iniciativas que visam reduzir a violência doméstica e apoiar as vítimas. A Itália aprovou um diploma legal contra a violência doméstica e está a desenvolver iniciativas de apoio às vítimas do tráfico. A Áustria prevê protecção jurídica contra a violência doméstica e, na Alemanha, encontram-se em discussão disposições no mesmo sentido. Na Irlanda, uma comissão nacional de orientação coordena diversas iniciativas de apoio e prevenção. O Plano de Acção Nacional Contra a Violência Doméstica (2001–2004) espanhol prevê, de forma equilibrada, o apoio às vítimas, medidas relativas aos perpetradores e formação para os profissionais responsáveis pela aplicação da lei.

#### **"OLTRE LA STRADA" (EMILIA ROMAGNA, ITÁLIA)**

Combater e prevenir o tráfico de mulheres e crianças requer uma abordagem abrangente e multidisciplinar que implique todos os agentes pertinentes, tanto nos países de origem como de destino. Recentemente, a Itália adaptou a sua lei de imigração, de modo a conceder autorizações de residência temporária às vítimas do tráfico como um primeiro passo para a sua reabilitação social. O projecto regional "Oltre la strada" em Emilia Romagna envolve as autoridades locais, ONG e elementos dos serviços sociais em redes locais e desenvolve acções de cooperação com os países de origem das vítimas. As actividades incluem uma linha telefónica de ajuda, aconselhamento jurídico e protecção, abrigos, programas de reinserção, formação profissional e trabalho numa empresa gerida por mulheres. Colabora igualmente na prevenção do tráfico pela difusão de informação sobre o tema e pela formação de pessoal dos serviços sociais e outros agentes pertinentes, tanto em Itália como nos países de origem.

Objectivo 4: todos os Estados-Membros ignoraram por completo uma representação equilibrada de ambos os sexos. A Dinamarca indica medidas da Associação Nacional de Municípios para a integração das questões de género.

<sup>22</sup> Plano Nacional de Desenvolvimento.

#### 4.4 As questões de género no processo de acompanhamento, nas avaliações de impacto e nos indicadores

Se as alterações às políticas e as novas medidas são precedidas de um diagnóstico sobre as questões de género, deverão igualmente ser seguidas de uma avaliação do seu impacto nessa dimensão, sustentada por indicadores adequados especificados por sexo. A avaliação do impacto em termos de género está expressamente prevista na Irlanda a título experimental para programas de emprego, formação e educação. A Dinamarca e a Irlanda referem o acompanhamento por comissões nacionais. Nos restantes Estados-Membros, o acompanhamento expresso restringe-se a medidas específicas.

Os indicadores especificados por sexo são, essencialmente, os mesmos dos PAN sobre o Emprego. Outros dados são fragmentários, contendo alguma informação sobre protecção social, educação, saúde e participação de organizações voluntárias. Diversos Estados-Membros anunciam a intenção de melhorarem a especificação por género durante o período de referência do PAN.

### 5. UTILIZAÇÃO DE INDICADORES NOS PAN/incl

Para efeitos de acompanhamento das políticas expostas nos PAN/incl, os Estados-Membros foram convidados a desenvolver, a nível nacional, indicadores e outros mecanismos de acompanhamento capazes de avaliar os progressos realizados em relação a cada um dos objectivos enunciados nos planos.

No presente contexto, será útil proceder à distinção entre os indicadores de desempenho e os indicadores de política. Os indicadores de desempenho avaliam as características dos fenómenos, reflectindo os efeitos de políticas e os progressos registados para a resolução eficaz de problemas sociais fundamentais (por exemplo, taxa de pobreza, número de casos de abandono escolar); os indicadores de política referem-se ao esforço político (por exemplo, montante das despesas em assistência social, número de sem-abrigo apoiados, etc.). A estes, haverá ainda a acrescentar os indicadores contextuais, que são utilizados para situar as acções no contexto económico e social mais amplo (por exemplo, a percentagem do PIB representada pelas despesas de protecção social). Embora seja mais relevante considerar as mudanças ao longo de um período de tempo do que os níveis atingidos, uma vez que o objectivo primeiro consiste em medir o progresso realizado ao longo do tempo, os níveis iniciais deverão ser também levados em consideração devido às disparidades significativas nas posições de partida dos Estados-Membros.

A maioria dos Estados-Membros recorreu a **indicadores de desempenho** para a exposição da situação inicial e a identificação dos principais desafios. No entanto, nem todos os Estados-Membros puseram ênfase suficiente nesta tarefa: Alguns incluíram uma secção analítica pertinente (Bélgica, França, Itália, Grécia, Espanha), enquanto outros se limitaram a remeter para o material existente, proveniente, por exemplo, dos observatórios nacionais (Alemanha). Alguns Estados-Membros calcularam além disso os diversos indicadores que têm a intenção de utilizar (Bélgica, Itália, Finlândia e Reino Unido).



Com base nas análises, alguns Estados-Membros determinaram **metas** específicas, que podem ser divididas em duas categorias:

- Alguns Estados-Membros centraram-se num único objectivo global: a redução dos níveis de pobreza (Irlanda), a redução em 50% do número de beneficiários de assistência social (Suécia), o aumento do número de pessoas em situação de emprego (Dinamarca). A meta dinamarquesa de aumentar em cem mil o número de pessoas empregadas até 2010 deve ser enquadrada no contexto de um país que tem a taxa de emprego mais elevada da UE, já acima da meta europeia de 70%. Neste quadro, integrar um tal número suplementar de pessoas no mercado de trabalho implica dar resposta aos problemas das pessoas que se encontram mais afastadas dele.
- Outros Estados-Membros propõem-se uma série de metas específicas, quer "administrativas" (Países Baixos), quer incidindo em resultados específicos (Reino Unido), quer uma mistura das duas (Portugal). Neste último caso, o PANincl compromete-se a que, no prazo de um ano, todas as pessoas em situação de exclusão social sejam individualmente assistidas e abordadas pelos serviços de acção social com vista à assinatura de um contrato de inserção social. Em termos de definição de metas, a abordagem de Portugal afigura-se como uma das mais ambiciosas, tanto em termos de metas gerais como específicas.

A maioria dos restantes Estados-Membros, embora não estabeleça metas específicas, identificou implicitamente, através das análises, os indicadores que serão utilizados no acompanhamento. Apenas a Áustria e a Alemanha (exceptuando a referência ao recente relatório do governo sobre pobreza e riqueza) não fazem menção específica de indicadores.

Na ausência de indicadores definidos e acordados em conjunto ao nível da UE, os Estados-Membros tendem a usar **definições diversas** para a quantificação e a caracterização dos actuais níveis de pobreza e exclusão social. Embora a maioria dos Estados-Membros tome por referência o indicador fundamental da taxa de risco de pobreza, alguns países recorrem também à referência de indicadores nacionais de pobreza absoluta (Itália, Portugal, Reino Unido) - ainda que varie o significado de 'pobreza absoluta'<sup>23</sup>. O limiar de risco de pobreza é calculado a partir de valores diferentes (50% ou 60% do rendimento mediano) e, nos casos da Irlanda e da Áustria, é ajustado com base em informação suplementar. Grécia e Itália definem a pobreza relativa com base no rendimento e no consumo, justificando o recurso ao consumo pela elevada percentagem de trabalhadores independentes, bem como pela importância da propriedade de habitação, também entre os agregados familiares pobres.

A taxa de risco de pobreza não é reconhecida como um indicador fundamental por alguns Estados-Membros (Suécia, Dinamarca, Países Baixos), que acentuam a importância de outros factores de inclusão social, tais como a saúde, a educação e a participação social, ou optam por se servir de indicadores baseados em fontes administrativas. Os Países Baixos estabeleceram um índice de pobreza financeira que leva em consideração a percentagem de agregados que recebe o rendimento mínimo juntamente com a tendência do rendimento disponível real das pessoas que o auferem.

---

<sup>23</sup> O conceito refere-se à comportabilidade financeira de um cabaz de bens na Itália e, no Reino Unido, ao limiar de pobreza relativa fixada num determinado momento. O PANincl de Portugal não apresenta uma definição clara de pobreza absoluta ou infantil.

Embora não se ambicione chegar a definições acordadas em conjunto de **indicadores de política** para o conjunto da União, constata-se claramente a necessidade de introduzir nos PANincl indicadores e mecanismos de acompanhamento adequados, de modo a permitir o acompanhamento do progresso realizado ao longo do tempo, tal como requerido pelos objectivos de Nice. Alguns Estados-Membros recorrem intensivamente a indicadores de política nos seus PANincl (Espanha, França, Portugal, Dinamarca). Em termos ideais, os níveis actuais dos indicadores de política devem constar dos PANincl, de forma a fazer deles instrumentos efectivos do acompanhamento de políticas, mas apenas a Dinamarca adoptou de forma coerente esta ambiciosa abordagem. Alguns Estados-Membros (Itália, Reino Unido) decidiram expressamente considerar apenas indicadores de desempenho e ignorar os indicadores de política.

Quanto a referências a **abordagens específicas**, é interessante notar a do Reino Unido, que separa claramente os indicadores que se centram nos aspectos actuais da pobreza e da exclusão social (tais como a taxa de baixo rendimento) dos indicadores que isolam os factores que aumentam os riscos de pobreza e exclusão social (tais como o absentismo escolar ou a gravidez nas adolescentes). É igualmente interessante notar que alguns países recorrem especificamente a indicadores subjectivos, sustentando que, nas questões sociais, a percepção dos indivíduos implicados pode revelar-se tão importante como a sua situação objectiva (Itália, Bélgica).

Por outro lado, não deverá ser subestimada a importância que alguns Estados-Membros atribuem à **dimensão territorial**. Em alguns países (Espanha, Itália, Bélgica, Alemanha), as assimetrias regionais são evidentes e é importante que toda a informação esteja disponível seguindo uma repartição regional. Outros países acentuam a dimensão territorial, mas mais no sentido de zonas urbanas carenciadas e propõem indicadores para acompanhar especificamente essas zonas (Reino Unido, Países Baixos, França).

### **Indicações para desenvolvimentos futuros a nível da UE**

Do exposto acima decorre claramente que ainda nos encontramos muito longe de uma abordagem comum aos indicadores sociais que permitam o acompanhamento dos resultados de políticas, e facilitem a identificação de boas práticas. É necessário envidar esforços, tanto a nível nacional como da UE, no sentido de melhorar esta situação.

A nível nacional, são evidentes grandes lacunas na disponibilidade de dados em muitos países, nomeadamente no que se refere à identificação dos grupos vulneráveis. Nesta vertente, determinados PANincl não fornecem informação quantitativa de base ou dados relativos ao acompanhamento de acções sobre os grupos que não podem ser identificados por meio de inquéritos, tais como os alcoólicos, os toxicodependentes, os sem-abrigo, as minorias étnicas, etc. Verifica-se a necessidade de desenvolver uma base estatística nacional capaz de acompanhar eficazmente a execução da estratégia de inclusão social. Parece igualmente justificar-se o esforço de explorar com maior eficácia as fontes administrativas. Para muitas questões pertinentes em matéria de inclusão social, tais como a habitação, a saúde, a justiça, grupos mais desfavorecidos, etc., as fontes administrativas podem fornecer informação útil, a somar à obtida através dos inquéritos realizados junto dos agregados familiares. Alguns Estados-Membros tencionam utilizar os PANincl para investirem na melhoria da sua capacidade estatística (Grécia, Bélgica).

A nível da União, a prioridade reside não só em enriquecer as bases de dados europeias existentes, mas também em garantir a sua aceitação por todos os Estados-Membros, o que, actualmente, ainda não é se verifica. A maioria da informação estatística que serve de base aos indicadores sociais a nível europeu provém de dois inquéritos aos agregados familiares coordenados pelo Eurostat - o *Labour Force Survey* (LFS) e o *European Community Household Panel* (ECHP). Neste momento, está a ser desenvolvido um novo instrumento que substitua o ECHP depois de 2004 - *Statistics on Income and Living Conditions* (EU-SILC/Estatísticas sobre o Rendimento e as Condições de Vida). Espera-se que este se torne a fonte de referência para as análises no domínio do rendimento e da exclusão social, bem como para o acompanhamento dos progressos realizados na sequência da execução das estratégias de inclusão. Por conseguinte, afigura-se necessário que todos os serviços nacionais de estatística aceitem esse instrumento, equiparando-o a uma fonte nacional, e fornecendo, em tempo útil, dados de boa qualidade.

Contudo, importa reconhecer que os indicadores a nível europeu não se devem restringir ao rendimento e ao emprego, mas devem abranger igualmente outros domínios fundamentais para a inclusão social, tais como a saúde, a habitação, a educação, a participação social e a situação de grupos vulneráveis específicos. No domínio da saúde, no âmbito do programa de acção comunitária no domínio da saúde pública, será instituído um sistema de informação sanitária exaustivo (cf. COM (2000) 285 final, de 16.5.2000), que irá abranger a recolha, análise e difusão de informação sobre o estado da saúde, sistemas de saúde e determinantes da saúde. Neste domínio, o desenvolvimento de fontes nacionais de boa qualidade, baseadas em dados administrativos, poderá constituir o primeiro passo para uma cobertura mais abrangente, mas em outras áreas será insuficiente, uma vez que, em geral, a comparabilidade será baixa.

Em Janeiro de 2001, o Comité da Protecção Social criou um grupo de peritos para os indicadores, com vista à melhoria destes no domínio da pobreza e da exclusão social (incluindo os indicadores a utilizar na avaliação de tendências e no acompanhamento da execução de medidas no quadro dos PANincl), bem como ao desenvolvimento de indicadores susceptíveis de medir o papel da protecção social e apoiar o processo de modernização dos sistemas. Entretanto, o Comité da Protecção Social adoptou, com vista ao Conselho Europeu de Laeken, um relatório do grupo em que se define uma lista de indicadores acordados em comum para o domínio da pobreza e da exclusão social. Em futuros relatórios conjuntos, este trabalho deverá ser tido em consideração como base para as análises.

Embora, na fase actual, quando ainda não existe uma bateria de indicadores comuns, se afigure adequado recorrer aos dados nacionais disponíveis nesses domínios (por exemplo, a habitação), a experiência obtida dos actuais PANincl, nos quais apenas uma minoria de Estados-Membros forneceu indicadores pormenorizados e relevantes, sugere que, se o objectivo é realizar progressos reais em termos de comparabilidade, essa abordagem não é suficiente.

Por este motivo, a prioridade deverá continuar a ser a definição conjunta dos indicadores necessários. Alguns dos indicadores utilizados pelos Estados-Membros nos seus PANincl deverão ser levados em consideração no trabalho de aprofundamento do grupo de peritos constituído para o efeito. No Anexo II, apresenta-se uma selecção dos indicadores constantes dos PANincl que poderão ser desenvolvidos a nível europeu.