



CONSELHO DA
UNIÃO EUROPEIA

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

15223/01
ADD 1

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

Assunto: **Relatório Conjunto sobre a Inclusão Social**
– **Parte II: Estados-Membros**

Junto se envia, à atenção das delegações, o Relatório Conjunto sobre a Inclusão Social,
Parte II – Estados-Membros, na versão aprovada pelo Conselho (Emprego e Política Social).

A "Parte I – a União Europeia", juntamente com a síntese, consta do doc. 15223/01 SOC 538
ECOFIN 400 EDUC 161 SAN 167.

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 II – ESTADOS-MEMBROS

Parte II – Estados-Membros.....	
BÉLGICA	5
DINAMARCA.....	13
ALEMANHA.....	21
GRÉCIA.....	29
ESPAÑA	37
FRANÇA	45
IRLANDA.....	53
ITÁLIA	63
LUXEMBURGO	71
PAÍSES BAIXOS	77
ÁUSTRIA	85
PORTUGAL	93
FINLÂNDIA.....	101
SUÉCIA	109
REINO UNIDO.....	117

BÉLGICA

Conclusões

Situação e principais tendências: Desde 1997 que a economia belga conhece uma evolução favorável. Todavia, o desemprego de longa duração e a proporção da população que vive em agregados familiares em que nenhum indivíduo está empregado continua a ser importante. Em 1997, 15% da população encontrava-se em risco de pobreza (com rendimentos abaixo de 60% do rendimento mediano), situando-se a média da UE nos 18%. A diferença entre esta taxa e a taxa de pobreza antes das transferências (28%) é reveladora de um sistema de protecção social bem desenvolvido. As crianças que vivem em agregados familiares de baixos rendimentos estão em situação desfavorável no plano educativo e subrepresentadas no ensino superior e na formação avançada. O sistema de segurança social abrange 99% da população, estando a ser reforçado no que respeita à cobertura de certos riscos excepcionais. A oferta de habitação social não satisfaz a procura e as rendas aumentaram significativamente nos últimos 15 anos.

Estratégia O PANincl belga apresenta uma ampla panorâmica das iniciativas de política social das diferentes autoridades belgas na perspectiva do “Estado-providência activo”, mas poderia articular melhor as principais prioridades. O PANincl concentra-se nas recentes medidas de política, sem fazer referência ao sistema global de política social existente. Proporciona uma visão geral dessas medidas sem proceder a uma avaliação sistemática do respectivo impacto na inclusão social. A integração no mercado de trabalho é considerada um elemento essencial, associada à melhoria dos sistemas de protecção social. Os progressos a realizar em outras grandes áreas da intervenção política (habitação, educação, cuidados de saúde) deverão ajudar a prevenir a exclusão social. A sinergia entre as políticas dos diferentes governos regionais e comunitários poderia ser reforçada, e simultaneamente intensificada a participação das autoridades locais no desenvolvimento do PANincl. A participação dos principais intervenientes foi limitada, mas o Plano garante um envolvimento acrescido na implementação, no acompanhamento e na avaliação das acções.

Medidas Os primeiros dois objectivos de Nice foram contemplados com um vasto número de medidas, algumas das quais acompanhadas de objectivos quantificados e de metas temporais. Algumas destas medidas são inovadoras, designadamente o crédito de imposto reembolsável, um programa de garantia de recursos para os baixos rendimentos e a introdução da “*facture de santé maximale*” (factura máxima de cuidados de saúde). No âmbito do Objectivo 3, o PANincl coloca a tónica nos grupos vulneráveis, tais como as pessoas com deficiência, os migrantes e as famílias monoparentais. A participação de todos os intervenientes será ulteriormente reforçada, designadamente através do Serviço de Luta contra a pobreza, a precariedade e a exclusão.

Desafios O impacto das medidas de política de carácter global na situação dos grupos mais vulneráveis deverá ser analisado e acompanhado de perto. O ulterior desenvolvimento de um Estado-providência activo, enquanto parte de uma abordagem global da exclusão social sob diferentes ópticas (rendimento, educação e formação, participação no mercado de trabalho), é considerado um importante desafio. Dada a complexidade da estrutura federal da Bélgica, é essencial que haja uma contínua coordenação entre todos os níveis de decisão. O PANincl belga dedica um importante capítulo aos indicadores e pretende facilitar a comparabilidade através do recurso a fontes comunitárias. O ulterior desenvolvimento de tais indicadores, incluindo a respectiva desagregação por sexo com o objectivo de avaliar o impacto das políticas, constitui um desafio de grande relevo. Deveria ser intensificada a participação de todos os intervenientes.

1. PRINCIPAIS TENDÊNCIAS E DESAFIOS

Desde 1997, a **economia** belga continua a registar uma evolução favorável. A taxa de crescimento do **emprego** foi de 1,8% em 2000 e a taxa de emprego passou de 56,3% em 1996 para 60,5% em 2000. A taxa de emprego das mulheres (51,5% em 2000) cresceu de 6 pontos percentuais desde 1996. O desemprego diminuiu substancialmente nos últimos anos (de 9,7% em 1996 para 7% em 2000) mas a proporção de desempregados de longa duração é ainda significativa. De acordo com fontes nacionais, a percentagem da população que vive em agregados familiares em que nenhum indivíduo está empregado permanece elevada (14%) e na população com emprego, há 2% de "trabalhadores pobres", com a composição do agregado familiar a constituir o principal factor determinante dessa situação

Em 1998, a Bélgica gastou 27,5% do PIB com a protecção social, o que está em conformidade com a média da UE. Embora o país disponha de um **sistema de protecção social** bem desenvolvido, em 1997, 15% da população vivia em risco de pobreza (com rendimentos abaixo de 60% do rendimento mediano). Metade destas pessoas vive situações de pobreza relativa persistente. São sobretudo os beneficiários de prestações de sociais e os desempregados que mais riscos correm de conhecer este tipo de situação. Desde a segunda metade dos anos 80, as prestações sociais não têm acompanhado a evolução salarial.

Todavia, o baixo rendimento é apenas uma das várias dimensões da pobreza e para analisar e medir o fenómeno com maior precisão, é necessário ter em conta outros aspectos igualmente relevantes, tais como o emprego, a habitação, os cuidados de saúde e o grau de satisfação das necessidades básicas.

O **ensino** e a **formação** constituem factores essenciais da integração no mercado de trabalho. As crianças que vivem em agregados familiares de baixos rendimentos estão em situação desfavorável no plano educativo e subrepresentadas nos programas complementares de ensino e formação. O sistema de segurança social abrange 99% da população, embora certas categorias que necessitam de cuidados especiais conheçam algumas dificuldades. A oferta de **habitação** social é fraca quando comparada com outros países da Europa Ocidental e não satisfaz a procura. Nos últimos 15 anos, as rendas aumentaram 46% acima da inflação, com particular incidência nos segmentos mais baixos do mercado do arrendamento.

O PANincl identifica os **desafios do futuro** em termos globais e sublinha três aspectos específicos. Em primeiro lugar, a perspectiva do “**Estado-providência activo**” é usada enquanto estratégia pluridimensional para combater a exclusão social. O emprego é considerado um factor crucial de inclusão social, com particular destaque para os grupos em risco. O impacto das novas políticas de activação na integração das categorias mais desfavorecidas é visível: desde o pico registado em 1998, tem vindo a diminuir o número de beneficiários do rendimento mínimo. Em segundo lugar, dada a complexidade da estrutura federal da Bélgica, é essencial que haja uma **coordenação** mais rigorosa da **política de inclusão social** entre todos os níveis de decisão federal, regional e comunitário. Em 1998, as autoridades belgas responderam a esta necessidade com um acordo de cooperação que contribuiu para manter o problema da pobreza na agenda política. Em terceiro lugar, as autoridades empreenderam esforços consideráveis na definição e quantificação de **indicadores** comparáveis à escala da UE. O ulterior aperfeiçoamento de tais indicadores deverá permitir acompanhar mais de perto e avaliar o impacto das políticas na inclusão social. O Governo entende contribuir para o esforço comum ao nível europeu no sentido da definição de indicadores comuns que servirão de base à elaboração dos próximos PANincl.

2. ESTRATÉGIA E PRINCIPAIS OBJECTIVOS

O PANincl dá conta das recentes medidas de política social, mas não avalia de forma sistemática o seu impacto na inclusão social. A estratégia subjacente ao Plano engloba os 4 objectivos e cobre as principais áreas da intervenção política.

A integração no **mercado de trabalho** deveria ser facilitada por via de uma abordagem preventiva centrada na activação, essencialmente através de investimentos em educação, formação e orientação e de medidas de combate ao ciclo vicioso do desemprego. Para as pessoas que dependem de prestações, estão previstos ajustamentos nos regimes de protecção social, para além de aumentos gerais e selectivos nos níveis dessas prestações. O acesso à **educação** será melhorado com a redução dos custos correlativos e o reforço do financiamento das escolas/zonas prioritárias.

A estratégia visa ainda melhorar a situação em matéria de **habitação** social e facilitar o acesso ao mercado de arrendamento privado. No domínio dos **cuidados de saúde**, as políticas serão reforçadas, com o objectivo de alargar a cobertura dos riscos excepcionais e melhorar a prevenção e a prestação de cuidados primários.

2.1. A perspectiva estratégica de longo prazo

A abordagem do PANincl belga cobre os grandes desafios, mas assenta essencialmente em medidas de carácter geral. O direccionamento das medidas para as categorias mais vulneráveis permanece insuficiente. O PANincl apresenta dados concretos em relação à orçamentação das políticas, mas o estabelecimento de metas quantificadas e de horizontes temporais relativamente à pobreza e à inclusão social circunscreve-se a um número limitado de políticas no domínio da integração no mercado de trabalho.

2.2. O conteúdo inovador do PANincl

O primeiro PAN para a inclusão social concentra-se nas recentes medidas de política, sem fazer referência ao sistema global de política social existente. A maior parte das medidas descritas são recentes e consubstanciam novas orientações políticas no contexto do “Estado-providência activo”. Em matéria de apoio ao rendimento e de protecção social, integração no mercado de trabalho e cuidados de saúde, contam-se algumas iniciativas inovadoras. No que se refere à educação e à habitação, a componente inovadora é mais limitada.

2.3. Perspectiva coordenada e integrada

As políticas de apoio ao rendimento e protecção social articulam-se com as de formação profissional e emprego. No que se refere ao emprego, a questão da integração de vários instrumentos e a colaboração entre diferentes autoridades não são mencionadas no PANincl. Em matéria de educação e habitação, as estratégias e as medidas que emanam de diferentes autoridades consubstanciam prioridades diversas. No domínio dos cuidados de saúde, o papel central das autoridades federais no sistema de segurança social traduz uma abordagem mais coordenada e integrada. Mas, em termos gerais, o Plano carece de uma abordagem coerente, em virtude da dificuldade de conciliar as contribuições das diferentes entidades federadas.

Atendendo às particularidades da estrutura federal belga, a definição de uma estratégia de inclusão exige uma estreita coordenação entre o governo federal e os governos regionais e comunitários. O PANincl foi elaborado no âmbito de um espaço de discussão muito amplo: o Comité de Acompanhamento das Questões Sociais da Conferência Intergovernamental Belga (reúne os ministros do Governo Federal e os dos governos regionais e comunitários, tendo sido instituído na sequência da Cimeira de Lisboa). O envolvimento de todos os intervenientes, incluindo o Serviço de Luta contra a pobreza, a precariedade e a exclusão social, esteve condicionado por imperativos de tempo, mas o PANincl deixa claro que a sua participação na execução, no acompanhamento e na avaliação será significativa.

2.4. Compatibilidade das estratégias com o PANemprego

O capítulo dedicado à política de emprego no PANincl é coerente com o PANemprego. A tónica nas políticas laborais activas, com particular incidência na integração dos jovens, dos desempregados de longa duração, dos trabalhadores pouco qualificados e dos grupos socialmente excluídos, e as medidas para combater o ciclo vicioso do desemprego constam dos dois planos de acção.

3. PRINCIPAIS POLÍTICAS À LUZ DOS QUATRO OBJECTIVOS COMUNS

3.1. Promover a participação no emprego

O plano apresenta uma extensa lista de acções para melhorar o acesso de todos ao mercado de trabalho através da activação, da promoção da economia social, de modelos de aprendizagem ao longo da vida, de percursos de integração de jovens e de programas TIC. Outras iniciativas visam melhorar o acesso a condições dignas em matéria de rendimento, habitação, estruturas de saúde e ensino. O PANincl constata que as famílias com rendimentos muito baixos não podem usufruir plenamente das deduções fiscais por filhos a cargo, uma vez que a sua factura fiscal é demasiado baixa. Esta insuficiência no sistema fiscal atinge mais de 10% das famílias. Daí que será introduzido, a partir do ano fiscal de 2001, um sistema que torna reembolsáveis as reduções de impostos, enquanto instrumento destinado a melhorar a situação de rendimento e combater o ciclo vicioso do desemprego. Apesar da recente evolução positiva do emprego, nos últimos dez anos o número de pessoas dependentes de prestações de acção social aumentou significativamente em razão da sua exclusão do mercado de trabalho e da erosão verificada nas prestações da segurança social. O Programa *Printemps* visa atacar estas causas estruturais com medidas de activação e aumentar os níveis das prestações mínimas. O programa não está ainda plenamente operacional. Fixa metas quantitativas e horizontes temporais ambiciosos: reduzir de um terço em cinco anos o número total de beneficiários do rendimento mínimo e aumentar de 5% para 20% o número de destinatários de medidas de activação. O plano não apresenta uma estratégia global em matéria de TIC, embora inclua algumas iniciativas positivas em matéria de formação.

3.2. Prevenir os riscos de exclusão

A prevenção constitui um importante aspecto da política belga de combate à pobreza e à exclusão social. O sistema belga de prestação de cuidados de saúde é disso um bom exemplo. A segurança social cobre parte dos custos dos cuidados de saúde, ficando o restante a cargo do doente. Embora certas categorias sociais possam beneficiar de descontos na comparticipação do utente, os agregados familiares com baixos rendimentos e/ou que conhecem graves problemas de saúde carecem de melhor cobertura. As anteriores medidas já previam que algumas categorias sociais pudessem beneficiar de reembolsos para despesas acima de um determinado nível. A "*facture de santé maximale*" (factura máxima de cuidados de saúde) alarga e simplifica estas medidas, permitindo o reembolso imediato das despesas acima de determinado montante por parte da segurança social. Os limites são fixados em função do rendimento declarado do agregado familiar. Esta medida previne os riscos de exclusão em razão de problemas de saúde graves (Objectivo 2) e melhora o acesso aos cuidados de saúde (Objectivo 1).

3.3. Actuar em favor dos mais vulneráveis

O PANincl da Bélgica coloca a tónica nas categorias sociais mais vulneráveis, como os desempregados de longa duração, as pessoas com deficiência, os migrantes, os grupos excluídos da prestação de cuidados de saúde e as famílias monoparentais. A abordagem territorial traduz-se em programas de promoção de acções coordenadas e integradas de combate à exclusão social em determinados municípios (em parceria com intervenientes públicos e privados).

3.4. Mobilizar o conjunto dos intervenientes

A participação de todos os intervenientes será garantida através de várias entidades, incluindo o Serviço de Luta contra a pobreza, a precariedade e a exclusão social, criado em 1999, com o objectivo de proporcionar um espaço de diálogo com todos os agentes envolvidos e de permitir uma avaliação das políticas de combate à pobreza a todos os níveis. Dotado de uma base jurídica sólida, inclui nos seus órgãos directivos representantes das organizações de pobres, parceiros sociais, agência públicas (locais) e organismos previdenciais. A participação desta instância na elaboração do PANincl foi limitada.

4. INTEGRAÇÃO DA DIMENSÃO DE GÉNERO

A dimensão de género no PANincl tem um carácter global, mas a sua visibilidade é reduzida. Os indicadores estão muitas vezes desprovidos de qualquer perspectiva de género e a maior parte das estratégias relacionadas com esta questão dizem respeito à população em geral, sem atacar especificamente as problemáticas da pobreza e da exclusão social. Os principais elementos de género referenciados no PANincl dizem respeito à provisão de estruturas de acolhimento de crianças para facilitar a participação das mulheres na actividade económica. São apresentadas algumas iniciativas oportunas na área do emprego, da formação e dos serviços de apoio para melhorar a situação dos agregados monoparentais.

O governo belga mostra-se preocupado com a subrepresentação das mulheres no sector das TIC. A fim de reforçar a ligação entre as mulheres e as novas tecnologias, foi lançado um plano de acção para promover o acesso das mulheres às TIC, no contexto da Conferência Interministerial sobre Igualdade. No campo da saúde, o PANincl prevê novas medidas com incidência nos problemas directamente relacionados com questões de igualdade homens/mulheres que entretanto foram identificados.

5. O PAPEL DO FSE NO COMBATE À POBREZA E À EXCLUSÃO SOCIAL

Os programas do FSE para os Objectivos 1 e 3 na Bélgica (dotação total de 929 milhões de euros) consubstanciam prioridades específicas e medidas em matéria de inclusão social. As acções propostas visam todas as categorias de pessoas em risco e a multidimensionalidade da exclusão social está a ser tratada numa perspectiva integrada. Com base nos programas aprovados em 2000, os sucessivos governos belgas entendem gastar 378,5 milhões de euros em medidas de inclusão social (40% da dotação total).

A iniciativa EQUAL, com uma dotação de 74,1 milhões de euros, concentra também as suas intervenções em medidas de integração das pessoas excluídas do mercado de trabalho. Apesar da importância do FSE e da iniciativa EQUAL, o PANincl não refere o seu possível impacto na política de promoção da inclusão social na Bélgica.

DINAMARCA

Conclusões

Situação e principais tendências O sistema de segurança social da Dinamarca assenta no princípio da universalidade, por força do qual a todos os residentes são garantidos certos direitos fundamentais sempre que confrontados com determinados problemas sociais. A eficácia e a natureza abrangente do sistema é confirmada pelo facto de a Dinamarca ser o país da UE com o mais baixo índice de risco de pobreza (dados de 1997).

A evolução positiva da economia, com a mais alta taxa de emprego da UE e o mais baixo volume de desempregados, proporciona um enquadramento favorável à articulação de várias políticas na perspectiva da construção de uma sociedade mais inclusiva e coesa. De acordo com os dados do ECHP, 8% da população dinamarquesa auferia rendimentos inferiores a 60% do rendimento mediano e a proporção de pessoas que vivia em risco de pobreza persistente (período 1995-1997) era de 3%.

Estratégia A abordagem da inclusão na Dinamarca coloca a tónica no desenvolvimento de um mercado de trabalho inclusivo, que proporcione às pessoas vínculos estáveis em relação ao emprego. Considera-se ser esta a melhor forma de integração e, simultaneamente, a melhor defesa contra a pobreza e a exclusão. Entre os outros objectivos contam-se a garantia de apoio financeiro individual para preservar condições de vida dignas e a melhoria da situação dos grupos mais vulneráveis, ou seja os que são incapazes de integrar o mercado de trabalho. A estratégia assenta ainda na vontade clara de envolver todos os intervenientes relevantes no desenvolvimento da política social.

Medidas A Dinamarca está a responder aos quatro objectivos, com forte incidência na dimensão social da estratégia de activação. O leque de medidas abrangidas é vasto e vai desde o acesso de todos à educação e aos cuidados de saúde à provisão de estruturas de acolhimento de crianças e cuidados a idosos. A prevenção constituiu durante vários anos uma faceta importante da política de combate à pobreza e à exclusão social, da qual a inclusão é agora parte integrante. Para os grupos mais vulneráveis, a tónica é colocada em iniciativas como a promoção da protecção jurídica e os planos de acção individuais. No contexto de uma cultura de “parceria”, há que referir a criação do Conselho Social, dos comités locais de coordenação e das redes de promoção da responsabilidade social das empresas. Em 2000, foi aprovada nova legislação em matéria de igualdade de oportunidades que consagra a integração da dimensão de género em todas as políticas.

Desafios O principal desafio que o país tem pela frente consiste em institucionalizar o mercado de trabalho inclusivo. Esta questão deve ser vista no contexto do envelhecimento da força de trabalho e do objectivo de longo prazo de aumentar de 100 000 a oferta de postos de trabalho. Outro desafio importante é o da integração social, linguística e profissional dos refugiados e dos imigrantes. As pessoas com problemas sociais/de saúde, que constituem uma proporção importante das pessoas sem abrigo, são também motivo de preocupação.

1. PRINCIPAIS TENDÊNCIAS E DESAFIOS

Em 2000, a taxa de **emprego** (76,3%) continuava a mais elevada da UE. Acresce que o **desemprego** é reduzido (4,7%) e a taxa de desemprego de longa duração é de apenas 1%. A taxa de crescimento do PIB em 2000 foi de 2,9%.

De acordo com os dados SEEPROS do EUROSTAT, a Dinamarca gasta 30% do PIB na **protecção social**, sendo a média da UE15 de 27,7% (dados de 1998). Utilizando por indicador a despesa per capita em paridades de poder de compra (PPC), verifica-se que a despesa da Dinamarca com a protecção social (7098 PPC) está consideravelmente acima da média da UE15 (5532).

A eficácia e a natureza abrangente do modelo de política social dinamarquês são confirmadas pelo facto de a Dinamarca ser o país da UE com o mais baixo índice de risco de pobreza. De acordo com os dados do ECHP (1997), 8% da população dinamarquesa auferia rendimentos inferiores a 60% do rendimento mediano. A proporção de pessoas que durante três anos consecutivos viveu em risco de pobreza persistente (período 1995-1997) era de 3% (dados ECHP).

Todavia, o baixo rendimento é apenas uma das várias dimensões da pobreza e para analisar e medir o fenómeno com maior precisão, é necessário ter em conta outros aspectos igualmente relevantes, tais como o emprego, a habitação, os cuidados de saúde e o grau de satisfação das necessidades básicas.

Desenvolver o **mercado de trabalho inclusivo**, permitindo às pessoas vínculos estáveis em relação ao emprego, constitui o **principal desafio**. Para a grande maioria das pessoas, a qualidade de vida está estreitamente associada a uma actividade profissional onde o emprego não é apenas um objectivo em si, mas também um factor de minimização do risco de marginalização. A consecução deste objectivo global passa pela resposta aos seguintes desafios:

- Apesar da substancial diminuição do desemprego e do aumento do emprego, o **número de pessoas a receber assistência** sob forma de prestações pecuniárias, medidas de activação ou reabilitação durante pelo menos 10 meses por ano passou de 115 000 no período 1994-1998 para quase 122 000 em 1999. Em termos gerais, estima-se que cerca de 70% destas pessoas (85 000) conheciam problemas que não o desemprego.
- Promover e construir sociedades inclusivas constitui um desafio com uma **crescente dimensão étnica**. É importante abrir e adaptar as políticas, para que a crescente diversidade étnica da sociedade seja uma vantagem e não se torne um factor de exclusão ou de clivagem social. Os imigrantes constituem uma proporção crescente das pessoas que dependem permanentemente de assistência pecuniária (34% em 1999 contra 24% em 1994).
- Outro motivo de preocupação são as **pessoas com problemas sociais específicos**. Cerca de 50 000 pessoas conhecem uma situação de marginalização social (ex. 14 000 toxicodependentes, 4 500 sem-abrigo e cerca de 30 000 doentes mentais que requerem cuidados especiais). Considera-se que apenas uma pequena proporção dos alcoólicos integra a categoria das pessoas em situação de marginalização social.

A evolução positiva de economia dinamarquesa proporciona um enquadramento favorável à articulação de várias políticas na perspectiva da construção de uma sociedade mais inclusiva e coesa. Nos próximos 10 anos, o Governo pretende conseguir um aumento do emprego da ordem dos 100 000 novos postos de trabalho. Esta questão deve ser considerada no contexto de uma mão-de-obra que está a envelhecer. A evolução demográfica aponta para que a força de trabalho perca até 40 000 efectivos até 2010, se se mantiverem as presentes taxas de participação específicas por sexo e por grupos etários.

2. ESTRATÉGIA E PRINCIPAIS OBJECTIVOS

O sistema de segurança social da Dinamarca assenta no princípio da universalidade, por força do qual a todos os residentes são garantidos certos direitos fundamentais sempre que confrontados com determinados problemas sociais como o desemprego, a doença ou a dependência. A estratégia da Dinamarca em matéria de inclusão coloca a tónica na promoção de uma vida activa. Pretende garantir que as pessoas carenciadas recebam o devido apoio por forma a atingirem um grau de auto-suficiência tão elevado quanto possível.

Os principais objectivos dos próximos anos consistem em aumentar o emprego e tornar o mercado de trabalho mais inclusivo, com vista a reduzir o número de reformados e de desempregados de longa duração, mas também o das pessoas em idade activa cujos rendimentos provêm de transferências sociais. Pretende-se ir ao encontro das necessidades de um número cada vez maior de idosos, sem reduzir os níveis das pensões e dos serviços prestados e sem aumentar os impostos. Todavia, o mais importante é garantir que as pessoas acedam a um contexto estável de relações laborais, o que constitui a melhor forma de integração e também a melhor defesa contra a pobreza e a exclusão. Entre os outros objectivos contam-se a garantia de apoio financeiro individual para preservar condições de vida dignas e a melhoria da situação dos grupos mais vulneráveis, os seja os que são incapazes de integrar o mercado de trabalho.

2.1. A perspectiva estratégica de longo prazo

À complexidade inerente ao esforço de assistir os grupos mais vulneráveis a (re)tomar parte na vida activa responde uma estratégia global dirigida a todos os níveis de concepção e execução das políticas. Esta estratégia reconhece também a necessidade de criar incentivos económicos para os indivíduos e para as entidades empregadoras e uma apreensão comum da necessidade de todos contribuírem para a coesão social.

2.2. O conteúdo inovador do PANincl

O carácter global da política social visa a construção de uma sociedade activa e coesa.

Tomando o local de trabalho como ponto de partida para a prevenção da exclusão social e a marginalização, as medidas de responsabilização dos parceiros sociais, o Índice social e as contas socio-éticas representam novas formas para criar incentivos positivos para que as empresas assumam as suas responsabilidades sociais. Isto tem de ser visto no contexto de uma força laboral global em envelhecimento. A evolução demográfica significa que a força laboral sofrerá uma redução até 2010 que poderá chegar a 40 000 se as taxas de participação etárias e por sexo se mantiverem sem alterações.

2.3. Perspectiva coordenada e integrada

A estratégia envolve um elevado grau de cooperação entre diferentes níveis de poder, bem como autoridades públicas, ONG e parceiros sociais, ao nível nacional e local.

2.4. Compatibilidade das estratégias com o PANemprego

A estratégia de política social subjacente ao PANincl articula-se com outras áreas políticas, com o objectivo comum de reforçar a coesão social. Quer o PANemprego quer o PANincl colocam a tónica na necessidade de levar um número tão grande quanto possível de mulheres a participar na vida activa. O PANemprego concentra-se mais nas pessoas que integram a força de trabalho (em especial as que estão protegidas contra o desemprego), enquanto que o PANincl centra a sua atenção na criação de um mercado de trabalho inclusivo. Em ambos os planos de acção são escassos os elementos relativos à oferta para os desempregados não registados (pessoas para quem o desemprego é o único problema) que recebem prestações pecuniárias. O PANincl também abrange as políticas que visam as categorias incapazes de integrar o mercado de trabalho.

3. PRINCIPAIS POLÍTICAS À LUZ DOS QUATRO OBJECTIVOS COMUNS

3.1. Promover a participação no emprego

É conferido importante destaque à necessidade de facilitar a participação no emprego e a política social activa pretende abranger as pessoas que, por alguma razão, conhecem dificuldades em ingressar e manter-se no mercado de trabalho. As medidas preconizadas visam dar a cada indivíduo a possibilidade de participar na actividade económica, desenvolvendo as respectivas competências e ao mesmo tempo criando mais oportunidades de emprego para as pessoas com capacidade profissional reduzida.

A política social activa inclui um vasto leque de medidas para capacitar os indivíduos a proverem às respectivas necessidades individuais e familiares. Tais medidas incluem prestações de reinserção, regimes de trabalho flexíveis e empregos protegidos com subvenções salariais e centros sociais. Em quase todas as convenções colectivas de trabalho foram introduzidas disposições de carácter social que fixam o enquadramento para o emprego e a reconversão de pessoas com capacidade profissional reduzida. As cláusulas sociais constituem outro instrumento à disposição das autoridades interessadas em contribuir para um mercado de trabalho inclusivo. Enquanto parte do esforço para reforçar a política social activa, a remodelação dos regimes de reforma antecipada irá decorrer entre 2001 e 2003. Este processo implica a adopção de um novo conceito de “capacidade profissional” que incide nos recursos individuais e no desenvolvimento das potencialidades em detrimento das limitações. Este conceito corresponde aliás ao que é utilizado noutros regimes.

3.2. Facilitar a todos o acesso aos recursos, aos direitos, aos bens e aos serviços

A Dinamarca garante a todos acesso à educação, à habitação e aos cuidados de saúde. Todas as pessoas têm direito a certas prestações sempre que não sejam capazes de prover ao próprio sustento, e a partir dos 65 anos todos os cidadãos dinamarqueses têm direito a uma pensão de velhice paga pelo Estado. O acesso à habitação é garantido através da disponibilização de estruturas habitacionais subsidiadas pelo Estado e do pagamento de subsídio de habitação para os baixos rendimentos. Na Dinamarca, as prestações de cuidados para crianças, idosos e outros dependentes são muito abrangentes. Em 2000, 76% das autoridades locais garantem o pagamento de um abono para crianças dos 0 aos 5 anos. Para os idosos e outras categorias com necessidades assistenciais estas autoridades garantem assistência individual e prática. As disposições em matéria de acessibilidade dos edifícios para as pessoas com deficiência têm por base as normas das Nações Unidas em matéria de igualdade de oportunidades para as pessoas com deficiência. O PANincl não foca questões relacionadas com o acesso à justiça, cultura, desporto e lazer.

3.3. Prevenir os riscos de exclusão

A prevenção constitui desde há muitos anos uma importante faceta da política dinamarquesa de combate à exclusão social, o que não significa que não haja outras áreas susceptíveis de serem objecto de uma atenção mais preventiva. Há importantes evoluções a registar no programa de saúde pública, que conta entre os seus grandes objectivos a melhoria das condições de saúde dos grupos mais desfavorecidos. Outro aspecto a salientar refere-se aos progressos registados nas zonas urbanas mais desfavorecidas onde vingou uma estratégia global centrada nos recursos humanos e físicos e nas vertentes cultural e social.

Para as pessoas em risco de marginalização e com dependentes a cargo, foram criados mecanismos especiais de apoio para melhorar a respectiva situação económica, habitacional e sanitária. A Dinamarca tomou medidas para dar resposta aos desafios da integração dos imigrantes e das minorias étnicas. Para os imigrantes e refugiados recém-chegados, foi lançado em 1999 um programa de três anos com o objectivo de lhes garantir acesso igual à sociedade e ao mercado de trabalho. Mais recentemente, foram lançadas outras iniciativas dirigidas às minorias étnicas, entre as quais se incluem projectos para doentes mentais e pessoas sem abrigo, recolha de mais informações sobre as minorias étnicas, mais apoio aos pais, iniciativas para as famílias com pessoas com deficiência e mais estruturas de acolhimento para crianças bilíngues. Ainda que não seja apresentada qualquer estratégia global em matéria de *e*Inclusão, o plano dinamarquês refere iniciativas em inúmeras áreas: as TIC e as pessoas com deficiência, com um programa que inclui uma vertente especial TI e as TIC e os idosos.

3.4. Actuar em favor dos mais vulneráveis

Ajudar os grupos mais vulneráveis constitui uma importante prioridade, tendo sido empreendidos esforços para prevenir o agravamento do problema, com o objectivo de garantir a todos condições de vida dignas. A Dinamarca apresenta uma estratégia equilibrada assente em políticas estruturais para reduzir os riscos de exclusão e conceber as medidas de acordo com as necessidades dos indivíduos em situação de risco. A prioridade é dada às iniciativas para promover a protecção jurídica, os planos de acção individuais, a participação dos utentes, o aconselhamento, a coesão e a igualdade.

3.5. Mobilizar o conjunto dos intervenientes

O modelo dinamarquês assenta em grande medida numa cultura de parceria, caracterizada pela participação dos parceiros sociais, as autoridades locais e outras organizações relevantes, incluindo as que representam os utentes, a todos os níveis. A aplicação da legislação social está descentralizada cabendo a respectiva tutela às autoridades locais. A protecção jurídica traduz-se na possibilidade de apelo contra decisões em matéria social junto de comissões administrativas de arbitragem e, em última instância, junto dos tribunais.

Foi criado um **Conselho Social**, que reúne representantes dos parceiros sociais, das autoridades locais e das organizações de deficientes. O mesmo tipo de representatividade pode ser encontrado ao nível local nos **comités de coordenação local**. Outro exemplo de parceria é a campanha pela **responsabilidade social das empresas**, no âmbito da qual foram criadas, com o apoio do Ministério dos Assuntos Sociais, uma rede nacional e cinco redes regionais para promover a aposta no social por parte do sector empresarial. O **Centro de Copenhaga** também está a desempenhar um importante papel neste domínio. Para permitir às empresas comparar os respectivos desempenhos em matéria social, foram introduzidos dois indicadores: o **índice social** e as **contas socio-éticas**.

4. INTEGRAÇÃO DA DIMENSÃO DE GÉNERO

O sistema universal que vigora na Dinamarca, conferindo a todos os mesmos direitos, reforça a igualdade. A taxa de emprego das mulheres é elevada e a sua participação no mercado de trabalho é apoiada por uma vasta oferta de estruturas de acolhimento de crianças. Em 2000 foi aprovada nova legislação em matéria de igualdade de oportunidades que consagra a integração da dimensão de género em todas as actividades e práticas administrativas das autoridades públicas. Foi criado um grupo de trabalho encarregado de dirigir e acompanhar este processo. Os pais têm direito a uma licença parental até 1 ano para assistência a filhos com menos de 9 anos. A utilização desta licença revela-se desequilibrada em termos de género, já que 90% dos que a ela recorrem são mulheres. Ainda que sejam poucos os indicadores sociais desagregados por sexo que o PANincl apresenta, emergem significativas disparidades de género. Seriam necessárias mais informações para se poder analisar estas diferenças e acompanhar progressos.

5. O PAPEL DO FSE NO COMBATE À POBREZA E À EXCLUSÃO SOCIAL

A dotação FSE para o DOCUP do Objectivo 3 é de 379 milhões de euros, o que corresponde a 50% da dotação total. O DOCUP inclui entre as suas prioridades a promoção da igualdade de oportunidades no acesso ao mercado de trabalho e disponibiliza apoio a nível local aos grupos desfavorecidos, tais como as minorias étnicas, através de oportunidades de emprego e formação (a dotação FSE para o efeito, que ascende a 105 milhões de euros, representa 27% do orçamento). Outra iniciativa digna de destaque neste contexto é a EQUAL, dotada de 29,9 milhões de euros do FSE, o que corresponde a 50% do montante total. Cerca de 58% desta verba irão financiar acções em prol da integração de pessoas em situação de exclusão do mercado de trabalho. Apesar da existência dos programas mencionados, o seu potencial não é devidamente referido no PANincl.

ALEMANHA

Conclusões

Situação e principais tendências A Alemanha dispõe de um sistema de protecção social centrado no emprego e assente em diversos regimes de segurança social, garantindo cobertura dos principais riscos – velhice, invalidez, cuidados prolongados e desemprego – e, como última rede de segurança, o direito às prestações da Acção Social para os residentes na Alemanha. Este modelo garante às pessoas com rendimentos insuficientes os recursos essenciais para fazer face às respectivas necessidades económicas, sociais e culturais. Apesar da evolução económica favorável dos últimos anos (em 2000 o PIB cresceu a um ritmo de 3%) e do aumento do número de pessoas com emprego de cerca de 1,1 milhão entre 1998 e 2000, o país continua confrontado com a persistência de elevados níveis de desemprego nos Länder orientais. Os dados ECHP revelam que em 1997, 14% da população alemã vivia em risco de pobreza (i.e. com rendimentos inferiores a 60% do rendimento mediano), uma taxa inferior à média europeia de 18%. Acresce que 8% dos alemães encontravam-se nesta situação há pelo menos três anos consecutivos.

Estratégia O PANincl consagra explicitamente o conceito de “sociedade socialmente justa” e combina a emergência da “sociedade do conhecimento” com a necessidade de reforçar a coesão social. Ao mesmo tempo, o Estado-providência deve activar e promover (*fördern und fordern*). Cada indivíduo tem de ser mais responsável perante si próprio ao mesmo tempo que a sua participação na vida social tem de ser devidamente garantida. O PANincl sublinha com especial ênfase a intenção de evitar ciclos de pobreza. A participação de organismos não governamentais é vista como um importante pressuposto da resolução de certos problemas sociais.

A publicação do primeiro relatório governamental sobre pobreza e riqueza (*Nationalen Armuts- und Reichumsberichts*), em Abril de 2001, sublinha a pluridimensionalidade do fenómeno da exclusão social, tendo constituído um importante passo no sentido de um debate público mais substanciado. O PANemprego desempenha um papel significativo no combate à pobreza e à exclusão social.

Medidas O PANincl assenta em quatro prioridades no combate à pobreza e à exclusão social: a integração no mercado de trabalho e as qualificações, a conciliação da vida profissional e familiar, o apoio aos grupos mais vulneráveis e o reforço da eficácia dos regimes de assistência corrigindo o respectivo direccionamento. O Plano oferece uma panorâmica do sistema alemão de protecção social e refere as medidas em vigor e as recentemente tomadas, para além de algumas acções individuais e boas práticas na implementação destes objectivos. Refere-se todo um espectro de domínios políticos e de grupos de risco, bem como os apoios específicos previstos para eles, mas importa aprofundar os elementos programáticos sobre os compromissos gerais e modalidades que irão concretizar as políticas inclusivas em novas disposições operacionais. Deverão ser também mais desenvolvidas as metas quantificadas e os mecanismos de acompanhamento capazes de medir os progressos.

Desafios O principal desafio que o país tem pela frente consiste em promover políticas integradas de inclusão dirigidas para as pessoas com problemas de ingresso no mercado de trabalho, atacando esta questão mais enquanto problema estrutural do que como se de um mero grupo-alvo se tratasse. O combate à pobreza e à exclusão social exige esforços conjuntos por parte de todos os parceiros relevantes nos domínios da educação, formação profissional e aprendizagem ao longo da vida. Há que dar especial atenção à elevada proporção de desempregados nas zonas orientais do país e aos efeitos desta situação na exclusão social.

É necessário associar directamente as instâncias do poder regional e local ao desenvolvimento e à implementação do processo de exclusão social, a fim de possibilitar uma discussão dos objectivos e das iniciativas aos níveis apropriados, tendo em conta a estrutura federal do país.

1. PRINCIPAIS TENDÊNCIAS E DESAFIOS

Em 2000, o crescimento da economia em geral e do emprego em particular (3% e 1,5%, respectivamente) registou os valores mais altos dos últimos dez anos. O desemprego prosseguiu a evolução descendente, situando-se na casa dos 7,9%, mas o desemprego de longa duração (4%), embora em ligeira queda, permanece acima da média da UE. São as seguintes as categorias mais atingidas pelo desemprego: pessoas sem habilitações escolares ou profissionais reconhecidas; trabalhadores mais velhos; pessoas com deficiência; imigrantes, em especial do sexo feminino; mulheres com filhos em agregados monoparentais. Verificam-se importantes lacunas na provisão de estruturas de acolhimento para crianças em idade pré-escolar e escolar nos Länder ocidentais. O crescimento do emprego e o declínio do desemprego concentram-se na parte ocidental do país, onde certas regiões registam situações de quase pleno emprego. Em contrapartida, em muitos Länder orientais, o crescimento do emprego estagnou e o desemprego permanece elevado.

De acordo com os dados SEEPROS do EUROSTAT, a Alemanha gasta 29,3% do PIB na protecção social, sendo a média da UE15 de 27,7% (dados de 1998). Utilizando por indicador a despesa per capita em paridades de poder de compra (PPC), verifica-se que a despesa da Alemanha com a protecção social (6459 PPC) está consideravelmente acima da média da UE15 (5532).

A estrutura em que assenta o sistema de segurança social na Alemanha explica em grande medida como foi possível manter o risco de pobreza em níveis baixos apesar dos problemas do mercado de trabalho. De acordo com os dados ECHP, em 1997, 14% da população vivia com um rendimento inferior a 60% do rendimento mediano, contra 18% de média da UE. A taxa de risco de pobreza persistente era de 8%. De acordo com os dados do inquérito alemão SOEP de 1998, nos Länder ocidentais, 13% de alemães e 25,4% de cidadãos estrangeiros viviam em risco de pobreza.

Todavia, o baixo rendimento é apenas uma das várias dimensões da pobreza e para analisar e medir o fenómeno com maior precisão, é necessário ter em conta outros aspectos igualmente relevantes, tais como o emprego, a habitação, os cuidados de saúde e o grau de satisfação das necessidades básicas.

São os seguintes os principais desafios:

- Metade dos cidadãos não-alemães (contra um quarto dos cidadãos alemães) não possuem qualquer certificado de habilitações escolares ou profissionais. No escalão etário dos 20-29 anos, um em cada três estrangeiros, contra “apenas” 1 em cada 12 alemães, está nesta situação.

- Subsistem as disparidades regionais de rendimento entre os antigos e os novos Länder. O inquérito alemão ao rendimento (EVS) de 1998 indica uma percentagem de 11% nos antigos Länder, contra 18,7% nos novos Länder, de pessoas cujo rendimento é inferior a 60% do rendimento mediano (12,5% a média nacional)¹.
- Acresce que a Alemanha Oriental conhece desafios específicos como o elevado desemprego estrutural e a necessidade de manutenção das infra-estruturas públicas e privadas.
- Em Dezembro de 2000, 3,3% da população recebia prestações de Acção Social, o equivalente a uma assistência regular para prover às necessidades do quotidiano. Embora os requisitos para beneficiar de assistência social se tenham mantido inalterados, o número de pessoas que recebe assistência para fazer face ao custo de vida tem vindo a diminuir (-4,2% em 2000 relativamente a 1999 e -3,2% em 1999 relativamente a 1998). Mais de um em cada quatro (28%) agregados familiares monoparentais dependem da assistência social.

2. ESTRATÉGIA E PRINCIPAIS OBJECTIVOS

Tendo por base um modelo de Estado-providência activo, o PANincl focaliza quatro prioridades no combate à pobreza e à exclusão social: a integração no mercado de trabalho e as qualificações, a conciliação da vida profissional e familiar, o apoio aos grupos mais vulneráveis e o reforço da eficácia dos regimes de assistência corrigindo o respectivo direccionamento. Atendendo à estrutura federada do país, as consultas para a elaboração do PANincl decorreram ao nível federal e regional. Os Länder e, dentro de cada um, os municípios, são responsáveis pelo combate à pobreza e à exclusão social. O poder federal responde pela promoção da participação e o acesso de todos ao mercado de trabalho, com os serviços nacionais de emprego a tutelarem a gestão/aplicação da legislação em matéria de desemprego e assistência.

Os Länder são responsáveis pelos sectores da educação, cultura e, em certa medida, formação profissional, aprendizagem ao longo da vida e habitação. Esta situação explica as diferentes estratégias regionais e locais.

¹ No entanto, se forem tidas em consideração condições económicas tais como as diferenças nos níveis de preços e se o limiar de baixo rendimento for calculado em função de medianas regionais, então, a percentagem de pessoas que vive em agregados com baixos rendimentos é inferior nos Länder orientais (8,4%) do que nos ocidentais (13,1%).

Neste contexto, o *Bundesrat*, a Câmara dos Länder alemães, adoptou uma resolução que apela ao respeito pela partilha de competências, de harmonia com o Tratado CE, e exprime cepticismo em relação à definição de objectivos quantificados nacionais ou subobjectivos no PANincl. Devido aos condicionalismos de tempo, o Plano dá essencialmente conta de políticas e medidas de activação e estratégias mais integradas já implementadas ou em curso de execução. Apenas alguns dos compromissos assumidos estão genuinamente ligados ao próprio PANincl.

2.1. A perspectiva estratégica de longo prazo

O primeiro relatório sobre pobreza e riqueza evidencia os riscos de pobreza decorrentes da situação em matéria de emprego, ensino e estrutura familiar. Em consequência, os grupos mais vulneráveis à exclusão social são os desempregados, as pessoas com poucas qualificações, as famílias monoparentais, os agregados com três ou mais filhos e ainda os imigrantes, incluindo os repatriados. Todavia, o PANincl poderia ter evidenciado melhor as iniciativas destinadas a coordenar as intervenções aos mais diversos níveis e promover estratégias territoriais coerentes. É necessário prosseguir o desenvolvimento de estratégia específicas para fazer face aos desafios nos Länder orientais.

Faltam elementos programáticos sobre como as políticas mais inclusivas podem ser traduzidas em novas disposições operacionais. A concretização das estratégias para providenciar mais e melhores estruturas de acolhimento de crianças permanece pouco clara. Poucas são as novas apostas numa perspectiva que vá além dos dois anos do Plano actual (reformas das pensões, legislação do trabalho a tempo parcial, activação do mercado de trabalho) e as propostas de estratégias de médio prazo numa óptica de integração são ainda muito incipientes. A referência à perspectiva de 10 anos que a Cimeira de Lisboa aponta não é suficientemente pronunciada.

2.2. O conteúdo inovador do PANincl

O PANincl dá conta essencialmente de políticas e de acções em prol de uma maior activação e de estratégias mais integradas, já em curso e com prolongamento no próximo ano. Muitas das novas iniciativas consistem em medidas-piloto circunscritas a regiões-teste ou a alguns municípios.

2.3. Perspectiva coordenada e integrada

A necessidade de maior coordenação das políticas que emanam de diferentes instâncias tem sido há vários anos objecto de debate entre os vários intervenientes, estando amplamente reconhecida no PANincl. Em razão da estrutura federada, o processo de consulta entre as autoridades nacionais, regionais e os outros parceiros decorre no âmbito e de acordo com a metodologia inerente à realidade federal do país. Esta questão está associada ao complexo debate sobre a repartição das receitas e despesas públicas entre o nível federal e os Länder, e ainda à questão da autonomia política destes últimos.

2.4. Compatibilidade das estratégias com o PANemprego

O PANincl pretende completar o PANemprego na promoção do acesso a condições de emprego estáveis e de qualidade para homens e mulheres capazes de trabalhar, em particular para os desempregados de longa duração que recebem prestações de assistência social, as pessoas com poucas qualificações, os deficientes e os imigrantes. No que se refere à participação dos imigrantes (sobretudo os jovens) em acções educativas e de formação, o PANincl sublinha que a mesma deveria ser reforçada em função da respectiva proporção entre os desempregados. São mencionados exemplos de quatro projectos-piloto locais que comportam iniciativas dirigidas aos jovens no período 2001-2003.

Ambos os PAN são omissos em relação a subobjectivos quantificados referentes a medidas de conciliação da vida profissional e familiar.

Seriam de esperar sinergias entre os dois PAN nos domínios da formação contínua e da aprendizagem ao longo da vida, vertentes em que o PANincl defende uma abordagem mais integrada dirigida às pessoas com poucas qualificações e a outros grupos mais carenciados.

3. PRINCIPAIS POLÍTICAS À LUZ DOS QUATRO OBJECTIVOS COMUNS

3.1. Promover a participação no emprego

O PAN coloca a tónica no reforço da cooperação entre os SPE e as entidades que tutelam a assistência social, com o objectivo de conseguir maior eficácia no apoio à integração no mercado de trabalho e de simplificar as formalidades administrativas. A contribuição das políticas educativas e de aprendizagem ao longo da vida para este objectivo permanece todavia por clarificar. Para as pessoas com baixos níveis de qualificações ou sem competências básicas no domínio das TIC que vivem a tensão entre o objectivo de emprego duradouro e a realidade de inúmeras interrupções na respectiva carreira profissional, a resposta parece residir numa articulação de medidas complementares com medidas conexas, embora permaneça elevado o risco de “fracturas de aprendizagem”. O plano dá também conta de uma iniciativa importante para dinamizar a integração de pessoas com deficiência no mercado de trabalho (50 000 novos postos de trabalho para os deficientes). Os programas de criação de serviços especiais para deficientes através de esquemas de assistência no emprego (*Arbeitsassistenz*) deverão ser implementados em todo o país.

3.2. Facilitar a todos o acesso aos recursos, aos direitos, aos bens e aos serviços

O governo formulou o objectivo de criação de um rendimento mínimo em função das necessidades, que deverá constituir uma melhoria em relação ao sistema actual de “assistência ao custo de vida” e pretende agir de forma progressiva. Um primeiro passo neste sentido foi dado com a recente reforma dos regimes de pensões, a qual prevê disposições que facilitam o acesso ao apoio financeiro aos idosos carenciados. Por seu lado, a reforma do subsídio de habitação visa tornar esta prestação mais favorável à família. A melhoria estrutural do sistema de provisão de cuidados de saúde aos imigrantes também merece especial atenção (*Ethnomedical Centre Hannover*).

3.3. Prevenir os riscos de exclusão

Existe uma grande diversidade de serviços de aconselhamento para grupos específicos, tais como migrantes, famílias, jovens, pessoas com deficiência ou sem abrigo. Uma grande parte destes serviços é proporcionada por organizações não-governamentais. As campanhas de promoção das TIC lançadas em 1999 e 2000 incluem também medidas específicas para pessoas com deficiência, idosos e mulheres, bem como para a promoção do acesso público a equipamento de TIC, por exemplo, em bibliotecas públicas. Para prevenir situações de pessoas sem abrigo, o PAN dá conta da possibilidade do pagamento temporário das rendas de casa às famílias em dificuldade. Para aumentar a qualidade dos serviços prestados pelas agências consultoras em matéria de endividamento, estão a ser definidas normas de qualidade para formação complementar em consultoria neste domínio, a aplicar em todo o país. Todavia, parece importante garantir o apoio financeiro necessário a estes centros de informação.

3.4. Actuar em favor dos mais vulneráveis

O Objectivo 3 coloca a tónica nas pessoas com deficiência, imigrantes e outras categorias com problemas sociais específicos. São necessárias mais apostas numa perspectiva que vá além dos dois anos do PANincl actual, a fim de apoiar estratégias integradas e reformas estruturais. São escassas as informações sobre alguns domínios problemáticos e indivíduos em risco, designadamente as pessoas em situação de dependência de drogas lícitas ou ilícitas.

O programa “*Soziale Stadt*” (Cidade Social) visa uma perspectiva territorial mais integrada do combate à exclusão social num contexto urbano.

3.5. Mobilizar o conjunto dos intervenientes

O processo de elaboração do PANincl comporta sucessivas consultas dos parceiros relevantes por parte das administrações federal e regional junto dos parceiros sociais, da sociedade civil e de especialistas do mundo académico. Desta forma, foi dado seguimento à cooperação encetada pela comissão consultiva que elaborou o Relatório sobre Pobreza e Riqueza. O desafio que se coloca consiste em organizar esta colaboração por forma a dinamizar abordagens integradas e inovadoras na consecução dos objectivos de Nice.

4. INTEGRAÇÃO DA DIMENSÃO DE GÉNERO

O PANincl enaltece os objectivos gerais de reforço da participação feminina na actividade profissional e de conciliação da vida profissional e familiar. Para atingir este objectivo, anuncia-se uma melhoria na disponibilização de estruturas de acolhimento de crianças. Além disso, o trabalho a tempo parcial é promovido por um diploma legal sobre a igualdade de estatuto entre homens e mulheres na função pública, pelo alargamento do direito de pensão de mulheres que trabalharam a tempo parcial para cuidado de filhos e através de campanhas de relações públicas. Por último, com a instituição de um seguro de cuidados de longa duração, concretizou-se uma rede de serviços de cuidados em ambulatório, o que permite aos muitos familiares de pessoas dependentes a prossecução das suas carreiras profissionais. Os prestadores de cuidados podem igualmente adquirir direitos dentro do regime de pensões.

O PANincl refere explicitamente a integração da dimensão de género mas apenas no contexto da Iniciativa “*Soziale Stadt*” da abordagem territorial do combate à exclusão social. A dimensão de género das metas será considerada na implementação de medidas dirigidas às pessoas com deficiência, na promoção de competências em TIC, no contexto das acções de apoio à criança e ao jovem, do sistema educativo e no que se refere aos imigrantes. Todavia, no que se refere à promoção de competências TIC, o objectivo de 40% de participação feminina em todos os domínios TIC deveria ser repartido por categorias profissionais.

Está em curso de elaboração uma nova lei que visa dar uma solução aos problemas habitacionais das vítimas de violência doméstica.

5. O PAPEL DO FSE NO COMBATE À POBREZA E À EXCLUSÃO SOCIAL

O total das intervenções FSE ao nível federal e regional ascende a 10,089 mil milhões de euros para o Objectivo 3 e 8,805 mil milhões para o Objectivo 1. As intervenções do Objectivo 1 seguem de perto a estrutura e as tendências do DOCUP para o Objectivo 3. No âmbito do objectivo b (“*uma sociedade sem exclusão*”) o apoio do FSE corresponde a 19,9% (2,107 mil milhões de euros) e 22,1% (1,29 mil milhões de euros) respectivamente, concentrando-se no combate ao desemprego e na melhoria das oportunidades de emprego para os grupos mais vulneráveis no mercado de trabalho. Acresce que 10% do total da dotação FSE no domínio e (“melhorar as oportunidades para as mulheres”) serão canalizados para objectivos de inclusão social.

A iniciativa comunitária EQUAL, com um orçamento total na Alemanha que ascende a 979 milhões de euros, visa encontrar novas soluções para continuar a desenvolver o emprego e a formação profissional, promover acções e práticas com incidência nas vertentes inclusiva e preventiva do combate à discriminação, às desigualdades e à exclusão em relação ao mercado de trabalho. Não só a integração da dimensão de género, mas também o combate ao racismo e à xenofobia contam-se entre as questões horizontais a integrar nos nove domínios temáticos.

Apesar da existência dos programas aqui mencionados, o PANincl refere apenas três medidas co-financiadas pelo FSE e um projecto HORIZON do último período de programação, não fornecendo uma panorâmica geral do apoio do FSE.

GRÉCIA

Conclusões

Situação e principais tendências Na Grécia está evoluir de forma gradual a criação de uma rede de segurança de disposições sociais e previdenciais assente em princípios de uniformidade. A política social tem sido dominada por prestações pecuniárias não-direccionadas, mas esta situação está agora a mudar. No que se refere a estruturas e programas de protecção social, há ainda espaço para melhorias, em termos de programação, estruturas de implementação e estruturas prestadoras. Os dados harmonizados ECHP revelam que em 1997, 22% da população grega vivia com um rendimento inferior a 60% da mediana europeia, enquanto que a percentagem de pessoas que no período 1995-97 viveram continuamente em risco de pobreza era de 11%.

Apesar de a Grécia ter aderido com êxito à UEM e demonstrar bons desempenhos económicos, continua a evidenciar taxas de emprego baixas e elevados níveis de desemprego. Na sequência dos problemas que afectam o mercado de trabalho e da evolução estrutural – a transição de uma sociedade rural para uma sociedade urbana, o envelhecimento da população, a fragilização dos mecanismos de apoio à família e os fortes fluxos migratórios, a pobreza e a exclusão social continuam a representar um importante desafio.

Estratégia O PANincl assente em três vertentes: políticas globais, políticas sectoriais e intervenções de carácter administrativo. Neste contexto, são propostas três respostas políticas com incidência nos seguintes aspectos: a) necessidades (i.e. a procura) de política social decorrentes dos problemas actuais e emergentes ligados ao desemprego e à transição para uma nova realidade económica, b) a prestação (i.e. a oferta) de política social através da adaptação das estruturas administrativas para que possam desempenhar melhor o seu novo papel e c) novas formas de tratamento da informação (indicadores estatísticos e informação administrativa). Este enquadramento, embora identifica com clareza os grandes desafios, poderiam ser acompanhado de objectivos estratégicos e metas mais claramente definidos.

Medidas O PANincl grego comporta um vasto leque de medidas de política, distribuídas por quatro objectivos comuns. Especial destaque vai para as medidas que servem o Objectivo 1.1, a maior parte das quais já integravam o PANemprego da Grécia, e numa grande variedade de medidas de assistência social (prestações pecuniárias) que de certa forma vão ao encontro das finalidades do Objectivo 1.2. O alcance das medidas deste objectivo é alargado com três novas acções a realizar em Janeiro de 2002. As medidas apresentadas no âmbito dos Objectivos 2 e 3 parecem fragmentadas, enquanto que as do Objectivo 4 incidem na criação de condições propícias ao envolvimento de todos os intervenientes. O esforço para promover a *e*Inclusão reflecte-se em certas medidas de vasto alcance, as quais no entanto carecem de integração. Em termos globais, algumas das medidas comportam elementos inovadores, mas a perspectiva de integração da dimensão da igualdade entre homens e mulheres não atravessa todas as medidas do PANincl, com excepção das do Objectivo 1.1. Além disso, a dispersão das medidas por várias áreas de política onde se reputa necessário agir, embora traduza um esforço na via de uma abordagem integrada, requer a criação de mecanismos adequados e a mobilização de todos os intervenientes na área da política social para garantir que essa abordagem prevalece.

Desafios O principal desafio reside na elaboração e implementação de políticas específicas para tornar mais eficazes as intervenções de política social dirigidas para os cidadãos em risco de exclusão social e pobreza, promovendo assim a respectiva inclusão social. Outro importante desafio é o da promoção de perspectivas de emprego para as categorias mais vulneráveis, atendendo à relação que existe entre desemprego e situações de pobreza e exclusão social, e a necessidade de um vasto processo de reforma dos regimes de pensões que garanta a respectiva adequação e viabilidade a longo prazo.

1. PRINCIPAIS TENDÊNCIAS E DESAFIOS

De acordo com os dados apresentados no PANincl da Grécia², a taxa de risco de pobreza era de 17% em 1998, contra 18,4% em 1994 e 17,3% em 1999. Estes dados sugerem que o risco de pobreza permaneceu estável, apesar das profundas mudanças estruturais que a economia e a sociedade conheceram. Os dados do ECHP (1997) confirmam esta constância ao longo do período de referência, embora a taxa de risco de pobreza se situasse, segundo estimativas, nos 22% tanto em 1995 como em 1997.

Todavia, o baixo rendimento é apenas uma das várias dimensões da pobreza e para analisar e medir o fenómeno com maior precisão, é necessário ter em conta outros aspectos igualmente relevantes, tais como o emprego, a habitação, os cuidados de saúde e o grau de satisfação das necessidades básicas.

A Grécia continua a evidenciar taxas de emprego baixas e elevados níveis de desemprego. O desemprego na Grécia continua acima da média da UE - em 2000, 11,1% contra 8,2%, afectando especialmente as mulheres e os jovens.

Os modelos de provisão de serviços sociais e previdenciais por parte do Estado na Grécia têm de ser adaptados, para responder às crescentes e variadas necessidades neste domínio. De acordo com os dados SEEPROS do EUROSTAT, a Grécia aumentou os gastos com a protecção social, tendo despendido o correspondente a 24,5% do PIB, sendo a média UE15 de 27,7% (dados de 1998). Utilizando por indicador a despesa *per capita* em paridades de poder de compra (PPC), verifica-se que a despesa da Grécia com a protecção social (3139 PPC) está consideravelmente abaixo da média UE15 (5532), o que fica a dever-se aos seus mais baixos níveis de capacidade produtiva. Mais de metade das despesas de protecção social são absorvidas pelas pensões de sobrevivência (52,6% contra 45,7% na UE15), o que deixa comparativamente menos recursos disponíveis para outras transferências sociais.

- O principal desafio que o país enfrenta, em particular à luz do facto de que o tradicional papel solidário da família tende a retrair-se, reside em preservar a coesão social através de políticas específicas na área da protecção social dirigidas para todos os cidadãos em risco de exclusão social e pobreza. Esta questão é claramente apresentada no PANincl da Grécia enquanto principal desafio e prioridade política.

² Dados provenientes do inquérito nacional às despesas dos agregados familiares utilizando por indicador o rendimento disponível e colocando a linha da pobreza a 60% do rendimento nacional mediano.

- Outro desafio que o PANincl sublinha é o do aumento do número e da qualidade dos serviços sociais o que pode induzir um ulterior reforço da sua importância em percentagem do PIB.
- O PANincl confere importante destaque às medidas de activação e prevenção já programadas ou em curso no âmbito do PANemprego. Daí que o combate ao desemprego e o fomento do emprego constitua um importante desafio do PANincl da Grécia.
- Apesar de demonstrar bons desempenhos económicos desde 1996, a Grécia tem ainda muito a fazer para corrigir as desigualdades, a fim de reforçar a coesão.
- O abandono escolar precoce (em especial de jovens com deficiências “física”, “mental” ou “social”) embora tenha diminuído nos últimos anos, permanece um desafio decisivo, em razão da importante componente intergerações da pobreza.
- A melhoria das condições de habitação de alguns agregados familiares com baixos rendimentos continua a ser motivo de especial atenção.
- Outra questão preocupante decorre da necessidade de proceder a reformas de grande envergadura nos regimes de pensões. A reorganização do sistema de segurança social é da maior importância uma vez que, dada a situação actual e perante os desafios do envelhecimento da população, é fundamental para preservar a viabilidade a longo prazo dos regimes de pensões.
- Promover uma sociedade multicultural através da integração dos imigrantes constitui um desafio e uma prioridade do PANincl.

2. ESTRATÉGIA E PRINCIPAIS OBJECTIVOS

A estratégia subjacente ao PANincl e que visa a coesão social assenta em três vertentes: políticas gerais, com forte incidência nos aspectos sociais e nas relações sociais; políticas sectoriais, com objectivos específicos e instrumentos próprios; intervenções de carácter administrativo para alargar a gama de opções. Neste contexto, são propostos três tipos de ajustamentos de política, com incidência nos seguintes aspectos: a) necessidades (i.e. a procura) de política social decorrentes dos problemas actuais e emergentes ligados ao desemprego e à transição para uma nova realidade económica, b) a prestação (i.e. a oferta) de política social através da adaptação das estruturas administrativas para que possam desempenhar melhor o seu novo papel e c) novas formas de tratamento da informação (indicadores estatísticos e informação administrativa). O PANincl evolui em torno de quatro opções estratégicas: (1) expansão macroeconómica continuada, (2) política de emprego voltada para o combate ao desemprego e para a flexibilização do mercado de trabalho (mais mulheres e grupos de baixos rendimentos), (3) reformas sectoriais com incidência na exclusão (saúde, previdência, segurança social, administração pública, descentralização), (4) três novas iniciativas a lançar em Janeiro de 2002.

O PANincl coloca a tónica em determinados grupos-alvo o que, dados os condicionalismos actuais, deverá permitir avançar na consecução do objectivo da criação de uma rede de segurança. Esta estratégia poderia ser apoiada por uma identificação clara dos grupos mais vulneráveis à exclusão social (em termos de dimensão, composição, emprego, condições de habitação, etc.) e das zonas geográficas em risco. Há pois margem para ulteriores melhorias neste domínio.

2.1. A perspectiva estratégica de longo prazo

Apesar dos esforços empreendidos para reformular e elaborar políticas por forma a atacar os problemas emergentes da pobreza e da exclusão social, o PANincl não apresenta qualquer objectivo quantificado. A insuficiência de elementos quantitativos no PAN obsta à elaboração de um plano de acção mais global e correctamente estruturado. Em consequência, é necessário obter elementos concretos, através de dados e análises estatísticas, conforme se saliente no capítulo IV do PANincl. Estes elementos revelam-se essenciais para garantir o follow-up e a avaliação das políticas do PANincl.

As pensões constituem a principal componente das transferências sociais. As outras transferências sociais contribuem significativamente menos para resolver as situações de pobreza relativa. As medidas recentemente introduzidas em matéria de transferências de rendimento para os agregados pobres (pessoas que vivem em zonas de montanha e que têm filhos escolarizados, o desemprego de longa duração) poderão contribuir para melhorar a situação. Além disso, no contexto do alargamento da cobertura dos vários regimes previdenciais, há dois parâmetros cruciais, a saber. o nível das prestações e o número de beneficiários. Em consequência, torna-se essencial avaliar o impacto das medidas.

O PANincl deixa claro ao longo de todo o texto que a Grécia não adoptou qualquer definição oficial dos conceitos de limiar de pobreza e de rendimento mínimo garantido. Este facto explica a coexistência de uma vasta gama de regimes de transferências para certos grupos populacionais (pessoas com deficiência, desempregados, ex-reclusos, mulheres sem cobertura social, etc.) A unificação e a aplicação de critérios uniformes aplicáveis às disparidades de rendimento é uma tarefa do futuro.

2.2. O conteúdo inovador do PANincl

O PANincl apresenta algumas novas iniciativas a implementar até Janeiro de 2002: apoio ao rendimento dos agregados familiares que vivem em zonas de montanha e em áreas mais desfavorecidas, prestações pecuniárias para os desempregados de longa duração no escalão dos 45-65 anos e prestações para as famílias com crianças de idades inferiores a 16 anos a frequentar estabelecimentos de ensino. Também algumas das medidas apresentadas no âmbito dos Objectivos 2 e 3 comportam elementos inovadores. Importa salientar a elaboração do mapa da oferta e procura de serviços sociais ao nível regional e local, o qual pode ser integrado no sistema de informação geográfica a desenvolver no âmbito dos cuidados de saúde e da assistência social.

2.3. Perspectiva coordenada e integrada

A criação dos mecanismos necessários para concretizar a abordagem coordenada e integrada constitui agora uma prioridade. O governo comprometeu-se a instituir tais mecanismos. Acresce que as abordagens ascendentes e orientadas na óptica do utilizador, associadas a uma adequada participação na tomada de decisão, constituem processos que carecem de ulterior desenvolvimento.

3. PRINCIPAIS POLÍTICAS À LUZ DOS QUATRO OBJECTIVOS COMUNS

3.1. Promover a participação no emprego

O PANincl grego comporta inúmeras medidas distribuídas pelos quatro objectivos comuns e cuja aplicação reveste várias formas: acções, actos legislativos, reformas programadas em diversas áreas, alargamento das medidas já existentes, prestações financeiras, etc. É dado particular destaque no PANincl às medidas e acções que servem o **Objectivo 1.1** *Facilitar a participação no emprego*, a grande maioria das quais já constavam do PANincl de 2001. Todavia, ainda que o plano consagre várias acções específicas capazes de contribuir para facilitar o acesso ao mercado de trabalho a determinados grupos-alvo, atendendo à dimensão do problema do desemprego, o êxito destas acções depende em grande medida da reestruturação do OAED, já em curso, e do estabelecimento de um sistema bem organizado para identificar, registar e acompanhar os fluxos de e para o desemprego. Deverá ainda ser dada atenção às medidas de consultoria e apoio social concebidas à medida das necessidades individuais.

3.2. Facilitar a todos o acesso aos recursos, aos direitos, aos bens e aos serviços

No âmbito do **Objectivo 1.2** *Facilitar a todos o acesso aos recursos, direitos, bens e serviços*, o PANincl também coloca a tónica num vasto leque de esquemas de assistência social (prestações pecuniárias) que só em parte servem este objectivo. Acresce que na Grécia não existe qualquer regime de indemnização específico para o desemprego de longa duração, apesar de algumas categorias sociais em situação de pobreza não serem elegíveis para as medidas de apoio ao rendimento. No que se refere à outras medidas que servem este objectivo (direitos, bens e serviços), estas assentam no contexto mais vasto das reformas dos sistemas educativo, sanitário, previdencial, etc. com as quais se pretende, entre outros objectivos, melhorar o acesso de todos em condições iguais. Uma questão que se coloca é a de saber se este tipo de reformas, por si sós, poderão ir ao encontro das necessidades das pessoas ou grupos populacionais em situação mais desfavorecida. É oportuno referir que as ligações claras entre as políticas relativas aos Objectivos 1.1 e 1.2 são escassas (ou frágeis).

3.3. Prevenir os riscos de exclusão

No que se refere às medidas apresentadas no âmbito do **Objectivo 2**, *“Prevenir os riscos de exclusão”*, embora abranjam a maior parte dos grupos de risco, apresentam-se fragmentadas e desligadas das outras acções relacionadas com os restantes objectivos. Alguns dos programas apresentados, tais como os centros de apoio social de formação para pessoas com deficiência, os programas na área da saúde mental e as intervenções integradas de desenvolvimento urbano comportam elementos inovadores, em particular o facto de assentarem numa estratégia integrada. No que se refere às acções de promoção da eInclusão incidem sobretudo no ensino e na formação.

3.4. Actuar em favor dos mais vulneráveis

Ao abrigo do **Objectivo 3**, *“Actuar em favor dos mais vulneráveis”* são propostas várias medidas, essencialmente baseadas na provisão de apoio na resolução dos problemas interculturais na esfera educativa, ainda que não haja uma ligação directa entre as acções previstas e o acompanhamento dos serviços de apoio social, necessário para certas categorias. Todavia, as reformas estruturais também serão importantes para garantir a coesão social. A maior parte das medidas dirige-se para certos grupos populacionais. Mais uma vez, algumas revelam carácter inovador, enquanto parte de uma estratégia integrada, como é o caso do plano de acção para os ciganos que combina investimento em infra-estruturas com investimento em recursos humanos e capital social.

3.5. Mobilizar o conjunto dos intervenientes

As medidas apresentadas no âmbito do **Objectivo 4** *“Mobilizar todos os agentes relevantes”* incluem as intervenções que se julgam necessárias para acompanhar a execução do PANincl, bem como medidas para melhorar a governação e a capacidade administrativa. Donde, a relevância destas medidas para o objectivo em questão é indirecta. Em relação a algumas, não existe uma ligação imediata com o objectivo almejado, enquanto outras parecem ser de aplicação lenta. As restantes medidas, relativas ao reforço das actividades de voluntariado, inscrevem-se num processo de programação. A intenção de criar uma rede de serviços de apoio aos grupos populacionais mais vulneráveis revela-se prometedora.

4. INTEGRAÇÃO DA DIMENSÃO DE GÉNERO

Ainda que seja explícita a intenção de adoptar uma abordagem de mainstreaming, o PANincl não apresenta uma estratégia global assente numa análise sistemática dos problemas das mulheres na Grécia e não acompanha as mudanças em curso. Neste contexto, pouco é aditado às acções de mainstreaming anunciadas no PANemprego. São apresentadas algumas medidas em prol dos grupos mais vulneráveis, como é o caso do programa de acompanhamento para as ex-reclusas.

5. O PAPEL DO FSE NO COMBATE À POBREZA E À EXCLUSÃO SOCIAL

O Fundo Social Europeu e a iniciativa EQUAL contribuíram de forma substancial para a consecução das metas do PANincl. No entanto, o texto do Plano apenas faz algumas referências explícitas ao QCA da Grécia 2000-2006. Mais especificamente, um número importante de medidas, em especial as que contemplam os objectivos de Nice (1.1 e 2.3) e ainda as do Objectivo 4, mencionam de forma implícita o contributo do FSE. Esta limitação deve-se ao facto de as dotações terem sido ultimadas após a apresentação do PANincl.

A intervenção do FSE na Grécia no domínio da inclusão social traduz-se essencialmente em medidas para reforçar a empregabilidade e a integração dos grupos vulneráveis, facilitando o acesso aos sistemas educativo e de saúde. O apoio do FSE reflecte-se essencialmente no co-financiamento dos programas operacionais nas áreas do emprego e formação profissional, educação e formação básica, saúde e bem-estar. A Grécia também recebe apoio do FEDER para infra-estruturas e equipamento.

Acresce que o programa operacional da iniciativa EQUAL para a Grécia, que visa a promoção e o ensaio de novas formas de combater a discriminação e as desigualdades que os mais desfavorecidos enfrentam no mercado de trabalho (jovens, mulheres, pessoas sem habilitações escolares, minorias étnicas, pessoas com deficiência, trabalhadores mais velhos, refugiados, ex-reclusos, alcoólicos e toxicodependentes e requerentes de asilo) depende em grande medida do apoio do FSE.

ESPAÑA

Conclusões

Situação e principais tendências A evolução do Estado-providência em Espanha foi significativa nos últimos vinte anos. O crescimento da despesa com a protecção social (mais rápido do que o do PIB e o das despesas públicas totais) permitiu que a Espanha construísse um sistema de protecção social assente no acesso à educação, à saúde e às prestações sociais, em particular às pensões para os idosos. O tradicional regime contributivo de segurança social está a evoluir para um sistema misto que também garante prestações de assistência social financiadas pelo Estado. Nos últimos dez anos, a protecção social viu o respectivo âmbito de acção alargar-se, passando da mera cobertura assistencial dos grupos mais vulneráveis para a progressiva implementação de regimes de assistência social sob a forma de rede de segurança. A taxa de desemprego em Espanha, apesar das melhorias verificadas nos últimos 5 anos, permanece elevada, da ordem dos 14,1%. De acordo com os dados do ECHP (1997), 19% da população espanhola auferem rendimentos inferiores a 60% do rendimento mediano. As tendências recentes revelam que os sem-abrigo, os imigrantes e respectivas famílias e os agregados monoparentais constituem os grupos socialmente mais vulneráveis, sendo a falta de emprego o principal factor de exclusão.

Estratégia As autoridades espanholas consideram que a exclusão é um fenómeno pluridimensional, o que dificulta a mobilização dos intervenientes e complica a aplicação de uma política de inclusão coerente. Neste contexto, o actual Plano apresenta um catálogo das diferentes medidas em curso ou programadas na área da inclusão. A prioridade estratégica do PANincl é a mobilização das autoridades públicas aos mais diversos níveis, dos parceiros sociais e das ONG. Será possível assim abrir caminho à apresentação de um Plano com medidas mais integradas do que acontece com o actual.

Medidas A Espanha ataca os quatro objectivos. A resposta espanhola aos desafios da inclusão social coloca a tónica na vertente emprego da protecção social, em particular através dos regimes de pensões para reformados e pessoas com deficiência. Pretende-se com isto garantir níveis adequados de protecção para os idosos e as categorias populacionais mais vulneráveis. A outra vertente importante da protecção social diz respeito ao rendimento mínimo, enquanto última rede de segurança para as pessoas, em particular os jovens e os desempregados mais velhos que ainda não atingiram a idade da reforma, que deveriam ser integrados no mercado de trabalho. Tradicionalmente, as autoridades espanholas apostaram numa estratégia direccionada assente em estruturas públicas fortemente especializadas, em detrimento de uma abordagem integrada. O acesso às novas tecnologias para evitar a exclusão da sociedade da informação também é devidamente tratado no plano.

Desafios A coordenação e a cooperação entre as diversas instâncias administrativas será imprescindível para que se possam definir padrões mínimos para atacar o problema da inclusão de uma forma mais homogénea em todo o território nacional. A Administração Central e as administrações autónomas exortaram as comunidades autónomas a elaborar os seus próprios planos regionais, o que já aconteceu, designadamente em Navarra. Um outro importante desafio reside na resposta às graves situações de pobreza que o país conhece. Merecem especial atenção as formas de exclusão social relativamente recentes que conhecem os imigrantes, os sem-abrigo e os doentes mentais. Por fim, o aperfeiçoamento dos indicadores de exclusão e a execução dos planos regionais contra a exclusão deverão a breve prazo tornar-se realidade.

1. PRINCIPAIS TENDÊNCIAS E DESAFIOS

Nos últimos 20 anos, o sistema de protecção social da Espanha conheceu mudanças que se traduzem numa evolução do tradicional regime contributivo de segurança social para um sistema misto que também garante prestações de assistência social financiadas pelo Estado. Este sistema de protecção social assenta essencialmente nas prestações do rendimento mínimo, protecção sanitária, prestações de desemprego e de velhice e integração no mercado de trabalho, e tende a revestir um âmbito universal. É importante notar que o rendimento mínimo garantido não assenta num regime nacional homogéneo, uma vez que há diferentes sistemas regionais que proporcionam níveis diversos de prestações.

A situação económica da Espanha melhorou em 2000, com a taxa de crescimento do PIB a atingir 1,4%. Esta situação contribuiu em especial para o aumento da taxa de emprego e a diminuição do desemprego. Embora a taxa de emprego tenha aumentado, passando de 47,1% em 1996 para 55% em 2000, permanece muito aquém da média UE de 63%. O emprego feminino aumentou, mas persistem as disparidades entre homens e mulheres, sendo o fosso da ordem dos 30%. As melhorias contínuas dos últimos cinco anos não foram todavia suficientes para evitar que a taxa de desemprego registasse o nível mais alto da UE. Também no desemprego o diferencial entre homens e mulheres é significativo, com uma taxa de desemprego feminino duas vezes superior à dos homens. Outras questões específicas à Espanha são as elevadas taxas de desemprego juvenil e de longa duração, com 11,4% e 5,9% respectivamente.

De acordo com os dados SEEPROS do EUROSTAT, a Espanha gasta 21,6% do PIB na protecção social, sendo a média UE15 de 27,7% (dados de 1998). Utilizando por indicador a despesa per capita em paridades de poder de compra (PPC), verifica-se que a despesa da Espanha com a protecção social (3224 PPC) está consideravelmente abaixo da média UE15 (5532). De acordo com os dados do ECHP (1997), 19% da população espanhola auferia rendimentos inferiores a 60% do rendimento mediano (taxa de risco de pobreza). A proporção de pessoas que durante três anos consecutivos viveu em risco de pobreza persistente (período 1995-1997) era de 8% (dados ECHP).

Todavia, o baixo rendimento é apenas uma das várias dimensões da pobreza e para analisar e medir o fenómeno com maior precisão, é necessário ter em conta outros aspectos igualmente relevantes, tais como o emprego, a habitação, os cuidados de saúde e o grau de satisfação das necessidades básicas.

São os seguintes alguns dos principais desafios:

- Garantir níveis mínimos de assistência em todo o território nacional, já que a inclusão social é tratada de forma diferente nas várias comunidades autónomas;

- Assegurar a coordenação entre as políticas de emprego activas e as políticas de inclusão social;
- Colocar a tónica nos principais grupos vulneráveis, como os sem-abrigo, os imigrantes e as famílias monoparentais, já que estas categorias acumulam situações desfavoráveis como o desemprego, baixos níveis de instrução, más condições de habitação, deficiências, etc.
- Responder à necessidade de garantir protecção social aos pensionistas e às pessoas com deficiência.

2. ESTRATÉGIA E PRINCIPAIS OBJECTIVOS

O Plano traça um panorama da pobreza e da exclusão social e apresenta as diferentes medidas em curso ou programadas neste domínio. Sublinha a necessidade de envolver inúmeros parceiros ao nível central, regional e local. No contexto institucional da Espanha, o seu PANincl representa mais uma panorâmica do que foi feito do que um plano integrado. No entanto, pode considerar-se já um bom resultado.

O PANincl não define com clareza objectivos quantificados. Todavia, pode deduzir-se dos números apresentados no Plano que os regimes de pensões e o rendimento mínimo garantido constituem os principais instrumentos do combate à exclusão. A mobilização dos vários intervenientes constitui um objectivo estratégico que permitirá aumentar a eficácia da política de inclusão.

2.1. A perspectiva estratégica de longo prazo

Como se pode deduzir da repartição financeira, cerca de 90% dos recursos do PANincl deverão ser canalizados para garantir o complemento da pensão mínima e 10% para promover a integração no mercado de trabalho. Neste contexto, a prioridade é dada à garantia do apoio ao rendimento das pessoas que estão fora do mercado de trabalho, designadamente os idosos e as pessoas com deficiência.

Os restantes 10% vão para atacar problemas indirectamente ligados à pobreza, como as condições de habitação, a saúde, e educação, etc. ou ainda para apoiar determinados grupos-alvo. As medidas incluídas nestas três categorias estão bem definidas e correspondem às acções lançadas por diversos organismos públicos especializados.

A falta de objectivos quantificados constitui uma das insuficiências do plano espanhol. A melhoria dos indicadores de exclusão, que deveriam também comportar uma dimensão de género, revela-se necessária para uma mais correcta apreensão do processo de exclusão social e para encorajar a adaptação da política social às novas tendências. É importante ter presente que para cada objectivo são apresentadas as iniciativas previstas para os próximos dois anos, com o objectivo de tornar mais eficientes as políticas de inclusão social.

2.2. O conteúdo inovador do PANincl

O aspecto mais inovador do plano espanhol reside na mobilização de todos os intervenientes, conforme consta do Objectivo 4. Embora no âmbito dos outros objectivos seja feita uma descrição das iniciativas previstas para os próximos dois anos, estas dizem essencialmente respeito à melhoria de medidas já em curso de aplicação. A mobilização de todos os intervenientes no domínio da inclusão social pode ser vista como uma forma de promover a sensibilização para esta questão específica e dinamizar a mudança necessária para construir uma estratégia mais integrada.

2.3. Perspectiva coordenada e integrada

A estrutura descentralizada da administração espanhola faz com que a maior parte das questões apresentadas no PANincl sejam da competência das Comunidades Autónomas. O Ministério de Presidência é responsável pela coordenação da elaboração, do acompanhamento e da avaliação do plano. Assim, seria oportuno avaliar no plano regional em que medida as intervenções são coordenadas e integradas. Acresce que a maior parte dos organismos públicos espanhóis no domínio dos assuntos sociais estão organizados em torno de grupos-alvo, o que significa que uma abordagem global da inclusão social só será possível através de intensa cooperação e coordenação. A partir das acções apresentadas no âmbito do Objectivo 4, parece evidente que estão a ser envidados importantes esforços neste sentido.

2.4. Compatibilidade das estratégias com o PANemprego

Os planos nacionais da inclusão e do emprego estão estreitamente ligados no que se refere a medidas na área do emprego. É o caso em particular no que se refere às medidas do Objectivo 1, concebidas para garantir prestações de desemprego a todos os beneficiários e para promover a integração no mercado de trabalho através de formação profissional. O plano inclui uma estimativa da repartição das verbas do PANemprego canalizadas para as categorias mais vulneráveis.

3. PRINCIPAIS POLÍTICAS À LUZ DOS QUATRO OBJECTIVOS COMUNS

3.1. Promover a participação no emprego

A tónica é colocada nos programas de inserção que combinam emprego e formação, bem como subsídios ao emprego. O grupo-alvo deste objectivo é o dos desempregados de longa duração (DLD). O rendimento activo de inclusão envolve simultaneamente os serviços públicos de emprego e os serviços sociais. Foi concebido para assegurar um rendimento mínimo e garantir assistência a fim de dinamizar a integração dos beneficiários no mercado de trabalho. Uma vez que este programa é gerido pela administração central, seria interessante avaliar as suas sinergias com regimes análogos de integração geridos ao nível regional.

3.2. Facilitar a todos o acesso aos recursos, aos direitos, aos bens e aos serviços

A prioridade consiste em assegurar o acesso aos recursos mínimos, o que representa **65%** do total das despesas deste Objectivo e 32% das despesas totais do plano. Os principais beneficiários são os pensionistas e as pessoas com deficiência. As outras prioridades deste Objectivo são as medidas educativas, em especial para as pessoas que não possuam habilitações mínimas, representando **12%** da dotação total. Embora pesem **12%**, as medidas no campo da saúde incidem especialmente nos serviços integrados, que compreendem os serviços sociais e de saúde, ficando a cargo das administrações regionais e locais a gestão da problemática dos cuidados aos doentes crónicos e o Plano Nacional contra a Droga. Por fim, 10% das verbas vão para os serviços sociais e a habitação.

3.3. Prevenir os riscos de exclusão

Uma das vertentes deste objectivo diz respeito à realização dos programas de inclusão ao nível regional. Até à data, só 8 Comunidades Autónomas apresentaram um Plano, prevendo-se que até final de 2003 todas elas, bem como os grandes municípios tenham já os seus planos próprios. O PANincl não especifica o apoio financeiro para estes planos, o que no entanto já se pode considerar um ponto de partida. Outra vertente deste objectivo é a “solidariedade familiar”. Trata-se de medidas com incidência nas pessoas dependentes e nos cuidados às crianças e que beneficiam de importante apoio financeiro.

No que se refere ao acesso às novas tecnologias, o plano reconhece o papel que estas podem desempenhar para ajudar as ONG e apresenta várias iniciativas para dotar estas organizações de equipamento TIC e estimular a criação de redes. Vale a pena também ter presente a intenção manifesta de promoção das novas tecnologias para o desenvolvimento do teletrabalho junto dos grupos que conhecem dificuldades sociais. Todavia, é importante ter presente há 9,8 milhões de pessoas com dificuldades de acesso às novas tecnologias, o que significa que esta questão extravasa o domínio da exclusão social.

3.4. Actuar em favor dos mais vulneráveis

As prioridades são apresentadas por grupos-alvo. A principal prioridade financeira é dada aos “imigrantes” e às “famílias com filhos” que representam cerca de 45% das despesas previstas para o Objectivo 3. As categorias “idosos” e “pessoas com deficiência” representam 40%, enquanto que “mulheres” e “jovens” absorvem 10% das verbas. No que se refere aos sem-abrigo, a verba prevista é ínfima (1%). A maior parte das medidas e dos programas apresentados comportam especial interesse para o combate à exclusão, estando direccionadas para determinados grupos.

3.5. Mobilizar o conjunto dos intervenientes

O aspecto mais relevante do plano espanhol reside nos esforços e na vontade das diferentes autoridades e parceiros de recolher informações para apresentar o plano, o que proporcionou uma ampla panorâmica das questões da inclusão em Espanha. O follow-up do PANincl exige importantes esforços no sentido da criação de mecanismos mais institucionais de tomada de decisão, incluindo novos fóruns de discussão. Em matéria de inclusão social, a cooperação entre a administração central e as regiões será análoga à que já existe para a política de emprego. Os parceiros sociais e as ONG também entendem institucionalizar o seu contributo futuro para o debate sobre a inclusão social. Todavia, teria sido oportuno dispor de mais informação sobre a forma como as administrações públicas e as comunidades autónomas estão a mobilizar os diferentes agentes, já que é essencialmente ao nível regional que as estratégias de inclusão social são implementadas. Neste sentido, o Plano de acção contra a exclusão da Navarra (1998-2005) indica como a Comunidade Autónoma pode mobilizar os parceiros regionais para identificar desafios e definir medidas operacionais.

4. INTEGRAÇÃO DA DIMENSÃO DE GÉNERO

O plano espanhol entende aplicar uma estratégia de mainstreaming a todos os quatro objectivos. As questões de género são analisadas sob a perspectiva das vulnerabilidades das mulheres, tal como consta do Quarto Programa de Acção para a Igualdade entre Homens e Mulheres, no objectivo 3. No âmbito deste objectivo, é apresentado um novo plano de acção contra a violência doméstica que abrange o apoio às vítimas e sanções contra os autores, bem como acções de formação para as autoridades judiciais. Nos Objectivos 1 e 2, as questões de género são suscitadas no âmbito do combate ao analfabetismo e sempre que as medidas têm incidência na vida familiar (cuidados a crianças e cuidados de saúde) e podem facilitar a integração das mulheres no mercado de trabalho.

Enquanto departamento do Ministério do Trabalho, o Instituto da Mulher participou no processo de elaboração do PANincl, não havendo todavia indicações claras quanto ao follow-up e à avaliação do plano numa perspectiva de género.

5. O PAPEL DO FSE NO COMBATE À POBREZA E À EXCLUSÃO SOCIAL

O actual QCA. Objectivos 1 e 3 (2000-2006) apoia a inclusão social através do eixo prioritário “integração profissional das pessoas com dificuldades específicas”. O contributo do FSE somado à dotação nacional para todo o período ascende a 980 milhões de euros. As Comunidades Autónomas e as ONG são os principais promotores das medidas relacionadas com a inclusão social. A iniciativa EQUAL também contribui para a inclusão social, em particular através das medias relacionadas com a inserção profissional e a igualdade entre homens e mulheres.

FRANÇA

Conclusões

Situação e tendências: Nos últimos anos, a França registou um crescimento económico sustentado, tendo assistido a uma redução da taxa de desemprego e do número de pessoas em situação de pobreza e de exclusão. O país permanece confrontado com elevados níveis de desemprego, fenómeno que atinge as diferentes categorias sociais e zonas geográficas de uma forma muito desigual. Com uma taxa de risco de pobreza de 17% em 1997, a França situa-se ligeiramente abaixo da média da União Europeia. Ainda que a pobreza e a exclusão sejam fenómenos estreitamente ligados à falta de emprego, atingem também pessoas em actividade. São os seguintes os principais grupos vulneráveis à pobreza e à exclusão: crianças com menos de 15 anos que vivem em agregados familiares pobres, desempregados de longa duração, jovens com poucas qualificações, famílias monoparentais, famílias numerosas, as populações dos bairros degradados e os requerentes de asilo.

Estratégia O PANincl prolonga e completa uma estratégia de luta contra as exclusões em curso desde 1998, devendo apoiar-se num pacote financeiro circunstanciado. Traduz igualmente uma estratégia dupla, definida a médio prazo, que valoriza fortemente uma política de acesso ao emprego, assente no PANEMPREGO, e promove a mobilização dos diferentes agentes, públicos e privados por forma a facilitar àqueles que conhecem maiores dificuldades de acesso aos seus direitos. Esta mobilização requer uma coordenação reforçada entre os serviços administrativos competentes e um forte envolvimento de todos os parceiros interessados. A estratégia assenta na constatação do carácter pluridimensional da exclusão e coloca a tónica numa abordagem integrada das diferentes políticas. O PANincl sublinha ainda a importância de uma acção mais determinada nos territórios onde a pobreza e a exclusão são mais acentuadas. Por fim, ainda que tenham sido empreendidos esforços para definir indicadores, o PANincl é omissivo em matéria de objectivos e de subobjectivos quantificados.

Medidas As medidas dividem-se em quatro grandes categorias que correspondem aos quatro objectivos adoptados em Nice. Ainda que o acesso ao emprego absorva uma grande parte das acções, o PANincl 2001 propõe inúmeras medidas de carácter social e cultural. Estas medidas visam públicos e territórios bem definidos. A intensidade das políticas propostas só poderá ser avaliada tendo em conta os elementos financeiros do programa nacional de prevenção e de luta contra a pobreza e a exclusão social, de Julho de 2001. A perspectiva transversal de acesso aos direitos contribui para promover a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres nos dispositivos e nas medidas do Plano, a qual deverá ser reforçada pelo desenvolvimento em curso de indicadores repartidos por sexo.

Desafios A luta contra os factores de precariedade em matéria de rendimentos do trabalho, habitação, saúde ou conhecimentos e o acesso efectivo aos direitos constituem os principais desafios que se colocam às autoridades francesas. Será necessário um cuidado especial em relação aos problemas que se vivem nos bairros degradados e em determinadas zonas geográficas.

Por outro lado, à luz da apresentação do programa nacional de prevenção e de luta contra a pobreza e a exclusão social, em Julho de 2001, e a fim de reforçar o carácter integrado do PANincl, afigura-se indispensável assegurar um acompanhamento assente em indicadores adequados e uma aplicação conjunta do PANincl, bem como dos diferentes programas e iniciativas que as autoridades francesas julgarão por bem adoptar em matéria de inclusão social.

1. PRINCIPAIS TENDÊNCIAS E DESAFIOS

A partir do segundo semestre de 1997, e pese embora uma inflexão recente, a economia francesa conheceu uma taxa de crescimento sustentado (+3,2% de crescimento do PIB em 2000) e um importante volume de emprego (515 000 novos postos de trabalho em 1999, 580 000 em 2000). A taxa de desemprego está em queda contínua desde 1997 (8,7 % em finais de Março de 2001). Esta baixa trouxe maiores benefícios aos desempregados de longa duração, às pessoas com mais de 50 anos e aos jovens. Apesar desta evolução, o **desemprego** regista ainda níveis muito elevados e, sobretudo, **persistem importantes assimetrias**. Assim, a taxa de desemprego é de 7,7% para os homens contra 10,9% para as mulheres. As regiões são atingidas de forma desigual, sendo que o Norte e o Sul do país registam taxas de desemprego mais importantes do que o Oeste ou o Centro.

Medida pela taxa de risco de pobreza, definida como a percentagem da população com um rendimento inferior a 60% da mediana nacional, o problema afectava, em 1997, 17% da população, situando a França ligeiramente abaixo da média da União Europeia (segundo dados do Painel Europeu dos Agregados Familiares). De acordo com as estatísticas nacionais, em 2000, cerca de 5 milhões de pessoas viviam abaixo do limiar de risco de pobreza (50% do salário mediano).

No entanto, o rendimento monetário é apenas um dos aspectos da pobreza. Para se ter uma ideia aproximada da dimensão desse fenómeno, há que ter em conta outros factores igualmente pertinentes como o acesso ao emprego, os cuidados de saúde e o grau de satisfação de necessidades básicas.

A pobreza e a exclusão são fenómenos essencialmente ligados à falta de emprego, mas que atingem também pessoas em actividade. Estes "trabalhadores pobres" constituem uma das categorias mais vulneráveis à pobreza e à exclusão (1,3 milhões de pessoas). Entre as outras categorias fragilizadas, contam-se as crianças com menos de 15 anos que vivem em agregados familiares em risco de pobreza (950 000 em 2000), os desempregados de longa duração, os jovens com poucas qualificações, as famílias numerosas, as famílias monoparentais, os requerentes de asilo e as populações dos bairros degradados e dos territórios ultramarinos.

O retorno ao emprego de uma parte da população pobre ou a sua saída de uma situação de precariedade constituem factos recentes que decorrem da melhoria da situação económica. **A luta contra os factores de precariedade em matéria de rendimentos do trabalho, habitação, saúde ou ainda de conhecimento, constitui o principal desafio** que se coloca às autoridades francesas. **O segundo repto é o do acesso das pessoas em situação de exclusão aos seus direitos**. A complexidade das formalidades administrativas que devem ser cumpridas, os formulários a preencher e os processos a constituir, a desorganização em matéria de regras de gestão complicam o acesso aos direitos. Especial atenção deverá ir para os **bairros sociais** degradados ou sensíveis, assim como para as **zonas geográficas** particularmente **confrontadas com a exclusão social**.

2. ESTRATÉGIA E PRINCIPAIS OBJECTIVOS

O PANincl dá corpo a uma estratégia dupla, definida a médio prazo, que valoriza fortemente uma política de acesso ao emprego, assente no PANEMPREGO, e promove a mobilização dos diferentes agentes, públicos e privados, por forma a facilitar àqueles que conhecem maiores dificuldades o acesso aos seus direitos. Esta mobilização requer uma coordenação reforçada entre os serviços administrativos competentes e um forte envolvimento de todos os parceiros interessados, nomeadamente as autoridades locais e regionais. A estratégia assenta na constatação do carácter pluridimensional da exclusão e privilegia uma abordagem integrada das acções em prol do emprego, da formação, da habitação e da saúde.

O plano **não fixa objectivos** (ou subobjectivos) **quantificados**. Acontece que esta lacuna pode pôr em causa a apreensão das situações de pobreza e de exclusão social, nomeadamente quando se efectuam avaliações. Em contrapartida, a estratégia parece optar por uma apresentação de "tendências", sendo proposta uma extensa lista de indicadores cuidadosamente repartidos por sexo, grupo etário, categorias socioprofissionais, escalão de rendimento, situação no mercado de trabalho e configuração familiar. Por outro lado, o programa de Julho de 2001 define, para a maioria das medidas, objectivos quantificados a atingir até 2003. **Neste contexto, convém sublinhar a importância que reveste a adopção de uma abordagem integrada para a execução do PANincl, por um lado, e do programa de Julho de 2001, por outro.**

2.1. A perspectiva estratégica de longo prazo

A estratégia proposta no PANincl inscreve-se no **prolongamento das políticas adoptadas em 1998** e integra-se numa perspectiva de médio prazo definida até 2003. O PANincl encontra tradução financeira no **programa nacional de Julho de 2001**. Os primeiros balanços da Lei de 1998 revelaram que as medidas levadas a efeito produziram um impacto real no acesso ao emprego mas um efeito menor em termos de acesso aos direitos, com excepção da saúde na sequência da introdução do regime de cobertura universal (CMU).

O PANincl visa antes de mais reinserir no mercado de trabalho os candidatos a emprego, dando prioridade àqueles que se encontram mais afastados da actividade profissional. Comporta cinco grandes objectivos que dão continuação ao programa de 1998 e correspondem ao que foi preconizado na Cimeira de Nice.

2.2. O conteúdo inovador do PANincl

Na política francesa de combate à pobreza e à exclusão, o grande avanço dá-se com a lei de 29 de Julho de 1998, cujas principais linhas de força são retomadas no PANincl. Todavia, o **PANincl acentua os esforços a empreender junto das populações mais afastadas do emprego e alarga o espectro de mobilização dos diferentes agentes do Estado** (Justiça, Cultura, Educação Nacional) **e das empresas** (o desenvolvimento da responsabilidade social e do diálogo social nas empresas, a fim de prevenir e evitar rupturas profissionais conducentes à exclusão, constitui um dos objectivos do projecto de lei da "modernização social"). O Plano de 2001 sublinha também a importância de **uma acção mais determinada nos territórios onde a pobreza e a exclusão são mais acentuadas.**

2.3. Perspectiva coordenada e integrada

A abordagem estratégica é clara e está em perfeita sintonia com os objectivos identificados. Assenta na constatação do carácter pluridimensional da exclusão e na necessidade de propor respostas diferenciadas. O PANincl identifica claramente as consequências da exclusão, reconhecendo a necessidade de a prevenir, e distingue os grupos e as zonas mais vulneráveis. Para responder aos desafios, o PANincl conta simultaneamente com uma estratégia assente na **sinergia entre as diferentes políticas** (emprego, habitação, saúde, etc.) e na mobilização dos vários intervenientes.

Em matéria de cooperação e de coordenação de todos os agentes, importa ter presente que a elaboração desta estratégia havia sido objecto de um importante debate na sociedade francesa nos anos 95-98. As redes associativas e os intervenientes sociais foram mobilizados, assim como os serviços públicos competentes. Ao prolongar e aprofundar estas abordagens, o PANincl não logrou suscitar tão importante mobilização fora das redes associativas directamente interessadas e dos serviços do Estado. Assim, **parece necessário estabelecer mecanismos reforçados de coordenação entre os serviços administrativos pertinentes, bem como associar mais estreitamente os parceiros sociais à implementação das medidas.** Será também conveniente garantir a participação directa das autoridades locais (em especial os *Conseils généraux* e os municípios).

2.4. Compatibilidade das estratégias com o PANemprego

O PANincl comporta ligações concretas com a estratégia proposta no *Plan National d'Action pour l'Emploi* de 2001. Assim, o PANincl tem em devida conta a estratégia francesa para o emprego consubstanciada no PANemprego, que pretende reforçar e enriquecer. Com efeito, a França tem por especialmente importantes as medidas preventivas e/ou activas dirigidas para as categorias ameaçadas de exclusão, como o demonstra a aprovação recente do *Projet d'Action personnalisée*, a criação do "prémio para o emprego" ou ainda o reforço do programa *Trajet d'Accès à l'Emploi* (TRACE) dirigido aos jovens em grandes dificuldades. Outras medidas prevêem apoios directamente relacionados com o emprego (sectores comerciais e não comerciais).

3. PRINCIPAIS POLÍTICAS À LUZ DOS QUATRO OBJECTIVOS COMUNS

3.1. Facilitar a todos o acesso aos recursos, aos direitos, aos bens e aos serviços

A estratégia subjacente ao plano francês não visa criar direitos especiais, reservados aos mais desfavorecidos, mas antes propõe adaptar todos os dispositivos de direito comum e desenvolver acções de acompanhamento que permitam a sua mobilização efectiva. As medidas dizem respeito principalmente ao acompanhamento no percurso de acesso ao emprego dos desempregados e das pessoas mais afastadas do mercado de trabalho, à certificação de competências profissionais, à tarifação das prestações sociais com base no rendimento individual. O acesso à habitação, a melhoria dos dispositivos de acesso aos cuidados e sobretudo o importante esforço de participação nos problemas psicossociais, contam-se entre as novas medidas. O PANincl propõe ainda, embora sem a amplitude dos programas anteriores, fórmulas de acesso ao ensino, à justiça e à cultura.

3.2. Prevenir os riscos de exclusão

A estratégia proposta é coerente com o princípio da prevenção que a Cimeira de Nice consagrou. Assim, está prevista toda uma série de medidas concretas para intervir a montante através de acções claramente direccionadas para o momento em que está em risco uma ruptura nas condições de vida. A proposta de acompanhamento social das famílias em situação de sobreendividamento, a prevenção das acções de despejo, a criação de células de acompanhamento educativo para evitar os processos de desescolarização, bem como a prevenção das rupturas familiares por via de um maior apoio à parentalidade, constituem as principais medidas juntamente com o aumento dos pontos de acesso às novas tecnologias para os jovens e os candidatos a emprego.

Embora o plano francês seja omissivo em matéria de eInclusão, enquanto grande desafio, contém todavia uma série de **iniciativas no domínio das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC)** em matéria educativa (todas as escolas terão ligações à Internet até ao final do ano escolar 2001 – 2002, brevet informático e Internet), de formação (módulo de iniciação à Internet e "Certificado de navegação Internet" propostos aos candidatos a emprego em formação bem como aos jovens acolhidos nas *missions locales*) e a criação de pontos de acesso à Internet (até 2003, serão abertos mais de 7 000 locais públicos com acesso à Internet, dos quais 2 500 irão subscrever uma "Carta dos espaços públicos digitais", permitindo aos interessados a aquisição de formação de carácter geral sob a forma de um Passaporte para a Internet e o Multimédia, além do prosseguimento e reforma do programa "*Points Cyb*").

3.3. Actuar em favor dos mais vulneráveis

A estratégia escolhida orienta-se simultaneamente para as pessoas e os territórios. A identificação dos grupos vulneráveis é muito clara e as acções propostas visam as pessoas e as zonas mais expostas a problemas de exclusão, nomeadamente o alargamento do programa TRACE a todos os jovens que se encontram em regimes de inserção profissional ou o desenvolvimento de actividades de utilidade social nos bairros degradados. Uma atenção especial vai para os territórios e departamentos ultramarinos que conhecem problemas de exclusão. Desde o início dos anos 80, a França iniciou um importante esforço de intervenção nos bairros degradados, que ficou conhecido sob a designação de "*politique de la ville*". O plano de 2001 acentua uma perspectiva mais territorializada da intervenção do Estado, em particular no domínio do acesso ao emprego das populações com maiores dificuldades.

3.4. Mobilizar o conjunto dos intervenientes

O PANincl reconhece e sublinha que, para ser bem sucedida, uma acção em matéria de luta contra as exclusões pressupõe uma **coordenação eficaz entre todos os agentes**, a qual passa pelo reforço das estruturas locais de observação social e o desenvolvimento de estruturas de proximidade que reúnem os diferentes serviços públicos e sociais. O reforço da parceria com as associações será acompanhado de uma mais intensa mobilização dos serviços públicos. A parceria constitui um elemento essencial do Plano, quer em termos do conteúdo do mesmo, quer no que se refere às modalidades da sua aplicação.

4. INTEGRAÇÃO DA DIMENSÃO DE GÉNERO

A abordagem transversal que visa garantir a cada um o acesso aos mesmos direitos deverá contribuir para a promoção da igualdade de oportunidades entre homens e mulheres nos dispositivos e nas medidas. Esta perspectiva é menos nítida na protecção social onde as desigualdades são grandes, designadamente nas situações de ruptura familiar, bem como nos domínios que requerem o desenvolvimento de estatísticas repartidas por sexo, aspecto este que o Plano pretende solucionar progressivamente.

A identificação dos principais desafios revela disparidades entre homens e mulheres em matéria de emprego e situação familiar (85% dos progenitores isolados são mulheres). Em consequência, as iniciativas empreendidas concentram-se essencialmente no acesso ao emprego (objectivos quantificados de participação das mulheres pouco qualificadas no programa TRACE) e no reforço da autonomia económica dos beneficiários das prestações destinadas às famílias monoparentais (prestações destinadas aos progenitores isolados). Os homens em situação de marginalidade, ex-reclusos, os sem-abrigo, os delinquentes e os trabalhadores migrantes em estruturas de acolhimento são destinatários de algumas medidas específicas em matéria de emprego, habitação, saúde, acesso à Internet, etc. O desenvolvimento e o acompanhamento social personalizado deveriam também contribuir para uma consideração mais cuidada das necessidades específicas de homens e mulheres.

Resta resolver a questão dos instrumentos necessários à consecução das medidas. O Plano promete conferir especial destaque à desagregação dos indicadores em função do género, a fim de reforçar o direccionamento das medidas para as mulheres, muitas vezes, as principais vítimas de situações de exclusão. Este aspecto assume particular importância na medida em que a dimensão de género é pouco visível no programa de Julho de 2001, ao contrário do que acontece PANincl.

5. O PAPEL DO FSE NO COMBATE À POBREZA E À EXCLUSÃO SOCIAL

O PANincl não menciona explicitamente as intervenções co-financiadas FSE. **As interações são no entanto perceptíveis** no que se refere à política preventiva. Assim, no contexto da programação FSE para o Objectivo 3 no período 2000-2006, o FSE dá apoio em matéria de reforço das acções preventivas, as quais representam 65,5 % da dotação total (cerca de 3 mil milhões de euros de contribuição FSE).

O apoio do FSE diz respeito a acções que visam em particular os públicos-alvo do "*programme d'action personnalisé pour un nouveau départ*" e o desenvolvimento dos *Plans Locaux pour l'Insertion et l'Emploi* (PLIE) e dos *Plans Départementaux d'Insertion* (PDI). A intervenção do FSE orienta-se também para acções de luta contra as exclusões, assentando numa lógica de prevenção e de inserção social que procura conjugar estratégias preventivas de combate ao desemprego com acções de luta contra a exclusão. Intervém ainda de forma preventiva para proporcionar novas oportunidades aos jovens que abandonam o sistema escolar. Da mesma forma, o apoio do FSE é também canalizado para os trabalhadores com emprego. Por fim, as intervenções FSE apoiam acções tendentes a eliminar os obstáculos ao acesso das mulheres ao emprego e à formação e para contribuir para diversificar opções profissionais.

IRLANDA

Conclusões

Situação e principais tendências O ano de 2000 foi o sétimo consecutivo de crescimento económico na Irlanda. A taxa de crescimento do PIB (10,7%) representou três vezes a média da UE e excedeu os resultados dos anos anteriores. O impacto foi enorme, com uma redução da taxa de desemprego para 4,2% e 1,7% no que se refere ao desemprego de longa duração, acompanhada de crescimento do emprego e de crescente escassez de mão-de-obra e de competências. Em termos de pobreza, a situação apresenta-se contrastada. Partindo da definição de “pobreza persistente”, os níveis de pobreza dos adultos caíram de 15% em 1994 para 8% em 1998, enquanto que os níveis de pobreza infantil no mesmo período subiram para 12%. Não obstante, persistem significativas disparidades de rendimento. Em 1997, 20% da população dispunha, segundo dados harmonizados do ECHP, de um rendimento correspondente a menos de 60% do rendimento mediano. Uma análise mais circunstanciada da exclusão social requer uma informação mais desenvolvida quanto às tendências da pobreza, o que, por seu turno, exige um maior volume de informação sobre grupos específicos, nomeadamente em termos de pobreza por áreas geográficas. A referida análise importaria igualmente um estudo do problema da exclusão social em termos de saúde, degradação rural, transportes e habitação. Espera-se que estas questões sejam focadas no âmbito da revisão da NAPS (*National Anti-Poverty Strategy*).

Estratégia A necessidade de combater a pobreza é amplamente reconhecida: as políticas de inclusão social absorvem cerca de 10 mil milhões de euros e a estratégia nacional de luta contra a pobreza (*National Anti-Poverty Strategy*) subjacente ao PANincl data já de 1997. Esta estratégia anti-pobreza assenta numa abordagem de longo prazo (10 anos) e comporta diferentes objectivos específicos que cobrem determinadas área e categorias. O emprego e o acesso ao mercado de trabalho para todos são vistos como a via para sair da exclusão social. Para acompanhar os progressos da estratégia, foram criados infra-estruturas administrativas e mecanismos próprios. Importa salientar que os objectivos e os princípios foram integrados em programas nacionais. A Irlanda comprometeu-se a rever e a melhorar a sua estratégia de combate à pobreza, estando já em curso um amplo processo de remodelação. Porém, nem a análise subjacente a esta estratégia nem as recentes avaliações da mesma estão devidamente reflectidas no PANincl. A problemática da igualdade homens/mulheres enquanto questão específica não é evidenciada.

No entanto, uma vez concluída, a revisão da estratégia nacional deverá conter uma análise e um conjunto de medidas para dar resposta ao problema da exclusão social.

Medidas A Irlanda intervém no âmbito dos quatro objectivos, com especial incidência nas medidas para facilitar o acesso ao emprego e elevar os níveis de instrução. Os desempregados e as pessoas com deficiência contam-se entre os grupos-alvo e a aprendizagem ao longo da vida merece o devido destaque. Também a família e os problemas dos sem-abrigo estão no centro das atenções. A necessidade de estruturas sociais de acolhimento de crianças e de idosos é amplamente reconhecida, sendo o problema da pobreza infantil devidamente considerado. O envolvimento e a contribuição de todos os intervenientes merece destaque, encontrando-se plenamente empenhados na revisão da estratégia nacional de luta contra a pobreza, mediante esforços no sentido de reforçar essa participação na estratégia de luta contra a pobreza. Todavia, esse envolvimento no processo que conduziu à elaboração do presente PANincl não foi considerado significativo, pelo que a situação deverá ser corrigida no futuro.

Desafios O PANincl apresenta uma panorâmica dos desafios futuros e não identifica objectivos específicos. É possível no entanto inferir que qualquer estratégia a lançar no âmbito actual deve abranger um vasto leque de questões. São as seguintes as principais prioridades: reforço do investimento na provisão de serviços (saúde, habitação e transportes) para as pessoas com baixos rendimentos, resolução dos problemas da degradação das zonas rurais e urbanas e criação de infra-estruturas de apoio social (especialmente para crianças e idosos). Será igualmente necessário intervir para reduzir as crescentes disparidades de rendimento, integrar os refugiados e os migrantes e promover a independência (nomeadamente, a económica) e o bem-estar das mulheres. Haverá ainda que multiplicar as oportunidades de emprego e elevar os níveis de instrução e literacia.

1. PRINCIPAIS TENDÊNCIAS E DESAFIOS

O ano de 2000 foi o sétimo consecutivo de crescimento económico na Irlanda. A taxa de crescimento do PIB (10,7%) representou três vezes a média da UE e excedeu os resultados dos anos anteriores. Esta evolução foi acompanhada de uma crescente escassez de mão-de-obra e de competências. Este impacto é significativo sendo o aspecto mais relevante a redução para 4,2% da taxa de desemprego e 1,7% no que se refere ao desemprego de longa duração, acompanhada de crescimento do emprego. As tendências apontam para um crescimento sustentado, mas a um ritmo mais lento (para 2001, prevê-se uma taxa de crescimento do PIB da ordem dos 6,7%). Em termos de pobreza, a situação apresenta-se contrastada. Partindo da definição de “pobreza persistente”, os níveis de pobreza dos adultos caíram de 15% em 1994 para 8% em 1998, enquanto que os níveis de pobreza infantil no mesmo período subiram para 12%. Entre as consequências imediatas do rápido crescimento económico, contam-se as disparidades de rendimento: de acordo com os dados ECHP, em 1997, 20% da população vivia com rendimentos inferiores a 60% da mediana. Importa notar que os 16% do PIB gastos pela Irlanda com a protecção social em 1998 (o que em parte pode ser atribuído à baixa proporção de idosos) representam a percentagem mais baixa em toda a UE.

Todavia, o baixo rendimento é apenas uma das várias dimensões da pobreza e para analisar e medir o fenómeno com maior precisão, é necessário ter em conta outros aspectos igualmente relevantes, tais como o emprego, a habitação, os cuidados de saúde e o grau de satisfação das necessidades básicas. Esta análise requer elementos tendenciais em matéria de pobreza, que não são adequadamente fornecidos pelo PANincl, além de que essa informação teria de ser desagregada, de modo a abranger aspectos como a pobreza por zona geográfica ou os riscos de pobreza associados a determinados grupos vulneráveis. É possível deduzir a relevância de alguns problemas, como a degradação das zonas rurais, que parece endémica. O acesso aos cuidados de saúde é considerado desigual, mas não são apresentados dados concretos. Os direitos humanos estão devidamente consagrados no *Equal Status Act*, mas não há referências específicas aos direitos sociais e são poucos os elementos em matéria de cidadania. Na presente fase de revisão da estratégia nacional de combate à pobreza, o PANincl identifica os desafios do futuro em termos gerais, mas sem definir objectivos específicos. O principal objectivo do Governo consiste em manter o ritmo de crescimento económico e os níveis de emprego e ao mesmo tempo combater a exclusão social, a pobreza e as desigualdades. Todavia, é possível inferir do PANincl que para tratar com eficácia o fenómeno da exclusão social, são necessárias políticas garantir a provisão de serviços (saúde, habitação e transportes) para as pessoas com baixos rendimentos, resolver o problema da degradação das zonas rurais e criar infra-estruturas de apoio social (especialmente para crianças e idosos). Será igualmente necessário intervir para reduzir as crescentes disparidades de rendimento, integrar os refugiados e os migrantes e promover a independência (nomeadamente, a económica) e o bem-estar das mulheres. Haverá ainda que multiplicar as oportunidades de emprego e elevar os níveis de instrução e literacia. Para tal, será necessário promover maior coordenação ao nível local e providenciar dados mais fiáveis, em particular relativamente às categorias marginalizadas. Espera-se que estas questões sejam focadas no âmbito da revisão da NAPS.

2. ESTRATÉGIA E PRINCIPAIS OBJECTIVOS

A necessidade de combater a pobreza foi há muito reconhecida pela Irlanda, estando consagrada na estratégia nacional de combate ao fenómeno, dotada de 10 mil milhões de euros. Lançada em 1997, a estratégia coloca a tónica no emprego, enquanto principal via para sair da exclusão. O apoio estrutural a esta estratégia passa pelo reforço da vertente legislativa (especialmente no domínio da igualdade) e por uma abordagem de parceria consubstanciada no *National Partnership Agreement*. Esta estratégia anti-pobreza assenta numa abordagem de longo prazo (10 anos) e comporta diferentes metas que cobrem determinadas áreas e categorias. Para acompanhar os progressos da estratégia, criaram-se infra-estruturas administrativas e mecanismos próprios. Importa salientar que as metas e os princípios foram integrados em programas nacionais. A Irlanda comprometeu-se a rever e a melhorar a sua estratégia de combate à pobreza, estando já em curso um amplo processo de remodelação.

A falta de sintonização entre a elaboração do PANincl e a revisão da estratégia nacional de combate à pobreza fez com que o primeiro carecesse de uma análise explícita do problema da inclusão social. A saúde, a degradação das zonas rurais, a habitação e os transportes não estão devidamente desenvolvidos no PANincl. A fixação de objectivos constitui uma parte importante do processo de revisão, e poucos foram aqueles que puderam ser incluídos no PANincl. Esperam-se progressos nesta área depois de concluída a revisão da *NAPS*.

2.1. A perspectiva estratégica de longo prazo

A estratégia nacional de combate à pobreza da Irlanda (*NAPS*) consubstancia uma perspectiva de 10 anos. A aposta no longo prazo não exclui a vontade de proceder às necessárias revisões e adaptações. A tónica no emprego, enquanto principal caminho para sair da exclusão, em particular para as pessoas com deficiência e os desempregados, permanece a opção mais válida atendendo à situação do mercado de trabalho. A contribuição para a inclusão social do Programa Nacional de Desenvolvimento é coerente com esta perspectiva. O calendário da revisão da *NAPS* obrigou a que o PANincl se confinasse a uma mera descrição das medidas já em curso. O Plano não fornece elementos quantitativos ou qualitativos, nem procede a qualquer avaliação dos primeiros quatro anos de aplicação da estratégia de combate à pobreza.

2.2. O conteúdo inovador do PANincl

O PANincl fornece exemplos pertinentes e úteis de boas práticas, embora apresente poucas novidades relativamente à *NAPS*. Contudo, espera-se, de acordo com o que ficou assente com os parceiros sociais, que a revisão da *NAPS* dê um novo ímpeto à acção neste domínio, através do estudo de seis áreas de intervenção: desvantagens educativas, emprego, pobreza rural, desvantagens urbanas; habitação e saúde. Os problemas das mulheres, das crianças, dos idosos e das minorias étnicas, enquanto questões horizontais, deverão merecer a devida atenção. Foi criado um grupo específico (*BIG - Benchmarking and Indexation Working Group*) que analisará a adequação das prestações sociais. Entre as tarefas de cada um dos grupos constituídos, contam-se a definição de metas e indicadores. Espera-se que o processo de revisão esteja concluído em Novembro de 2001. A Irlanda manifestou-se disposta a utilizar o enquadramento do PANincl para a reforma da sua estratégia nacional.

2.3. Perspectiva coordenada e integrada

A estratégia nacional de combate à pobreza assenta numa abordagem inter-sectorial e pluridisciplinar. Os parceiros sociais, as ONG, as organizações de voluntariado participam na definição e no reforço das estratégias neste domínio. A revisão da *NAPS* envolve a participação activa dos principais agentes. A participação e o envolvimento destes agentes no processo do PANincl é menos evidente. Foram organizadas diversas conferências para o efeito, mas, segundo alguns intervenientes, a participação foi menos significativa do que noutros processos e os contributos foram menos valorizados. Ficou clara a aposta numa plena participação em futuros PANincl. A verificação do impacto na pobreza (*poverty proofing*) consubstancia o carácter global da estratégia. Trata-se de uma tentativa radical de garantir que as políticas governamentais tenham presente o seu impacto na pobreza, providenciando aos responsáveis políticos um enquadramento sistemático para avaliar o impacto das várias políticas na pobreza, em especial na fase de concepção das mesmas. O conceito afigura-se válido, embora a sua utilização prática tenha ainda de ser aperfeiçoada. Esta perspectiva será reforçada e aplicada ao nível local depois de avaliado o respectivo impacto.

2.4. Compatibilidade das estratégias com o PANemprego

A potencial compatibilidade entre os dois planos é significativa, sendo que o PANemprego trata questões ligadas à inclusão social. Mas embora o PANincl sublinhe o papel do PANemprego, a ligação entre os dois documentos é incipiente e poderia ser melhorada.

3. PRINCIPAIS POLÍTICAS À LUZ DOS QUATRO OBJECTIVOS COMUNS

3.1. Promover a participação no emprego

A inserção dos excluídos no mercado de trabalho e a eliminação do desemprego de longa duração representam desafios cruciais. A estratégia visa incentivar e mobilizar todos os recursos humanos e proporcionar oportunidades educativas, de formação e de aprendizagem ao longo da vida. O PANincl baseia a sua estratégia nas medidas de empregabilidade do PANemprego, tendo por alvo as pessoas com deficiência, os desempregados bem como, embora com menor destaque, os migrantes e os refugiados. Foi criada uma Task Force da Aprendizagem ao Longo da Vida, encarregada de fazer um levantamento das insuficiências e de formular recomendações. A formação destinada às pessoas com qualificações obsoletas ou baixas constitui uma prioridade, embora não existam metas neste domínio. Estão já em curso várias iniciativas para facilitar o acesso à sociedade do conhecimento. Trata-se de pequenos projectos-piloto, como é o caso dos programas para facilitar às pessoas com deficiência o acesso às TIC e das iniciativas de apoio ao sector do voluntariado, ou de estratégias em mais vasta escala, como acontece com as medidas no âmbito da literacia digital.

3.2. Facilitar a todos o acesso aos recursos, aos direitos, aos bens e aos serviços

O PANincl analisa diversas questões em matéria de protecção social e de rendimento mínimo. Para situar a questão no seu contexto, é oportuno referir que a Irlanda é o país da UE que menor proporção do PIB canaliza para a protecção social (16,1% contra 27,7% , a média da UE, o que é parcialmente imputável à sua baixa percentagem de idosos). Existem já compromissos, apoiados pelos parceiros sociais, no sentido de apostar no reforço da componente previdencial e realizaram-se já progressos substanciais na consecução dos objectivos propostos. Concretamente, o país prevê aumentar as prestações por filhos a cargo, além da instituição de um subsídio social mínimo de IR£100 por semana. Já foram lançadas medidas para retirar da rede fiscal os escalões de rendimentos inferiores, ao mesmo tempo que se estuda a viabilidade da fixação de um limiar de suficiência para os rendimentos. No domínio da saúde, reconhece-se que o acesso aos cuidados de saúde é desigual na Irlanda. O *Programme for Prosperity & Fairness* fixa objectivos, mas não os quantifica. Em matéria de transportes, a melhoria da respectiva acessibilidade às pessoas com deficiência é visível em todos os meios de transportes, incluindo táxis, autocarros e comboios. Embora não evidenciadas, as mudanças operadas beneficiam também outras categorias (pais com filhos pequenos e idosos). Mas o plano é omissivo quanto à forma como serão satisfeitas as necessidades de transportes de outras categorias de excluídos, designadamente nas zonas rurais. Não é feita referência ao acesso a outras áreas, tais como a justiça, as actividades de lazer e as artes. Apresenta inúmeras iniciativas no domínio do combate à violência doméstica, com destaque para a acção do *National Steering Committee on Women against Violence* e os projectos-piloto MOVE e *First Contact* dirigidos potenciais autores de actos de violência.

3.3. Prevenir os riscos de exclusão

A procura no domínio da **habitação** deverá cifrar-se em 500 000 novos fogos nos próximos 10 anos. No entanto, o PANincl não estabelece metas para conseguir esta finalidade nem estuda o respectivo impacto na inclusão social. Os objectivos emergirão da revisão dos PAN. As necessidades habitacionais dos migrantes foram devidamente consideradas nas acções previstas, ou que não aconteceu com outras categorias sociais excluídas e as famílias de baixos rendimentos. O PANincl reconhece que as necessidades dos sem-abrigo têm de ser urgentemente supridas, tendo para o efeito criado a *Homeless Agency*, em Dublin. O PANincl não apresenta indicadores e dados relevantes nesta matéria. Para as **famílias** contam-se inúmeras políticas de apoio a várias vertentes do quotidiano, designadamente através do *Money Advice and Budgeting Service* para tratar o problema do **endividamento**, estando ainda em curso de elaboração uma estratégia no âmbito da conciliação da vida profissional e familiar, não havendo porém objectivos concretos neste domínio. O *Family Service Pilot Project* é um exemplo de iniciativa dirigida para as famílias com problemas, designadamente as mães solteiras. Com incidência local, o projecto proporciona uma abordagem integrada, oferecendo um “pacote de serviços de apoio” concebido à medida das necessidades de cada família. Entre os serviços prestados, conta-se a orientação, o aconselhamento e a gestão de casos individuais. Um recente relatório de avaliação recomendou a integração do projecto.

3.4. Actuar em favor dos mais vulneráveis

As intervenções tendem a incidir em grupos específicos em detrimento de uma perspectiva mais global. As desvantagens do contexto rural são endémicas. Cerca de 61% das crianças que se encontram em situação de desvantagem escolar vivem nas zonas rurais. Tal como em relação a outros aspectos da pobreza rural, não são definidos objectivos específicos, embora haja metas globais que beneficiarão as zonas rurais, como é o caso da redução drástica do abandono escolar precoce e do aumento dos níveis de instrução. A pobreza entre os **idosos** é uma realidade reconhecida, como é a necessidade de uma cobertura pensionística adequada. O novo programa **RAPID** definiu as 25 zonas mais desfavorecidas da Irlanda com base nos seguintes indicadores: desemprego, níveis de rendimento, estrutura familiar e social, desvantagem educativa e importância da habitação social. O programa RAPID coloca a tónica na inclusão social e o *National Development Plan* investe nos mais desfavorecidos. Trata-se de uma perspectiva localizada e direccionada da protecção social. O *Colaiste Ide – City of Dublin Vec* proporciona modelos educativos de qualidade e flexíveis (aprendizagem em linha e à distância) para desempregados, famílias monoparentais e pessoas com deficiência. Reúne estudantes de todo o país e está em franca expansão.

3.5. Mobilizar o conjunto dos intervenientes

Os intervenientes em questão participam na agenda da inclusão social. A infra-estrutura consultiva é significativa, ainda que seja agora evidente uma maior delegação de responsabilidades para as esferas locais e regionais, designadamente do *National Development Plan* e da *National Anti-Poverty Strategy* para as assembleias regionais e a criação dos *City and County Development Boards*, para além do crescente envolvimento das autoridades locais. O recém criado *Equal Opportunities and Social Inclusion Co-ordinating Committee* reúne um importante número de organizações (incluindo ONG e parceiros sociais) e tem por tarefa, entre outras, identificar formas de promover a igualdade e a inclusão social enquanto prioridade da política do Governo. O Livro Branco intitulado '*Supporting Voluntary Activity*' estabelece um quadro geral para o reforço dos mecanismos consultivos previstos no âmbito da revisão da estratégia nacional de combate à pobreza. Em relação ao PANincl, foram organizadas conferências de consulta, mas, na óptica de alguns intervenientes, o processo não foi satisfatório.

4. INTEGRAÇÃO DA DIMENSÃO DE GÉNERO

A análise dos principais desafios é omissa em relação à dimensão da igualdade homens/mulheres, mas está-se a trabalhar no sentido de atacar a problemática da pobreza feminina, designadamente no âmbito da revisão da *NAPS*. Institucionalmente, existe a GMU, unidade responsável pela integração da dimensão de género, a trabalhar na reforma do *Department of Justice Equality and Law* e está prevista a criação de uma unidade análoga no sector educativo (*Education Gender Equality Unit - GEU*). A nova arquitectura da igualdade abrange 9 dimensões, substituindo-se à tónica exclusiva no género. Não se conhece o impacto desta mudança.

A igualdade entre homens e mulheres é contemplada em consonância com o PANemprego e parcialmente contemplada na protecção social. Por exemplo, foram introduzidas melhorias no sistema estatal de reforma antecipada, embora a actual reforma do regime de pensões incida sobre as pensões complementares e privadas. No entanto, as necessidades das mulheres mais idosas, designadamente daquelas com pouca ou nenhuma experiência profissional, deverão ser objecto de particular atenção. As melhorias são evidentes em alguns domínios - por exemplo, no apoio às pessoas que prestam cuidados, onde a prestação que lhes é concedida sem verificação de recursos foi complementada pela recente introdução do direito a até 65 semanas de licença para prestação de cuidados no emprego. Além disso, durante o período de ausência do emprego para efeitos de prestação de cuidados a tempo inteiro a filhos ou a outros dependentes, está prevista uma subvenção, que assegura a continuação da carreira contributiva para o regime de pensões.

No acesso a serviços tais como os cuidados de saúde, a habitação ou os transportes, não são visíveis quaisquer progressos em termos de igualdade entre homens e mulheres.

5. O PAPEL DO FSE NO COMBATE À POBREZA E À EXCLUSÃO SOCIAL

O programa operacional *Employment and Human Resource Development* absorve mais de 12,5 mil milhões de euros. O contributo do FSE para este programa supera os 900 milhões de euros, representando 85% da dotação total do FSE. Acresce que o FSE participa também em dois programas operacionais regionais onde intervém ao nível das estruturas de acolhimento de crianças e no programa PEACE II que visa apoiar a inclusão social e acções de empregabilidade. Embora as verbas FSE canalizadas para a área da inclusão social sejam relativamente modestas (cerca de 12% dos 1,056 milhões de euros disponíveis), o Fundo Social intervém activamente através dos Objectivos A e C, para apoiar grupos em risco de exclusão.

ITÁLIA

Conclusões

Situação e tendências A exclusão social na Itália está concentrada em determinadas regiões do Sul do país, ao passo que no Norte o fenómeno é mais limitado e incide em grupos mais específicos. No cerne da exclusão social, encontra-se a pobreza monetária que, segundo os indicadores europeus, se cifrava em 1997 nos 19% (taxa de risco de pobreza com base num limiar de 60% do rendimento mediano). A exclusão social afecta particularmente os agregados familiares mais numerosos e aqueles onde o chefe de família está desempregado, bem como as pessoas com baixos níveis de instrução e os idosos dependentes. A concentração geográfica destes riscos é mais acentuada no Sul do país, onde o sistema social está ainda centrado em mecanismos de auxílio financeiro, em detrimento da disponibilidade de serviços. A família, que continua a ser um dos pilares do modelo social italiano e usufrui vários benefícios fiscais e ajudas directas, colmata ainda a ausência de serviços sociais. Este fenómeno pode produzir efeitos negativos no emprego das mulheres, pese embora uma série de iniciativas empreendidas a favor do equilíbrio entre vida profissional e familiar, longe ainda de ser uma realidade na Itália.

Estratégia A estratégia de inclusão social assenta numa abordagem mista, que prevê políticas universais e preventivas, bem como medidas curativas orientadas para grupos específicos. A nova política de planificação, actualmente em fase de experimentação, quer-se **integrada**, com intervenções e serviços sociais coerentes com o princípio de acesso universal, parcerias reforçadas, criação de redes e de um sistema de acompanhamento; fortemente **descentralizada**, com participação directa das autoridades regionais a todos os níveis; **de parceria**, fazendo do envolvimento de diferentes agentes uma componente da nova planificação; e **plurisectorial**, com diferentes planos multianuais. O PANincl assenta numa planificação até 2003, cujos objectivos políticos não estão quantificados a nível nacional. Contudo, o espírito da estratégia e as medidas políticas adoptadas são testemunho evidente do compromisso do governo. Duas principais tendências caracterizam as prioridades em termos de **despesa pública** até 2003: o reequilíbrio (1998-2000) da despesa em matéria de protecção social, com redução das pensões, designadamente as de invalidez, e o aumento das transferências e dos serviços; e a duplicação da dotação do FSE para as políticas sociais (2000-2003).

Medidas O Plano Nacional Social (PNS), adoptado em Abril de 2001, constitui a base para a elaboração do PANincl e faz referência explícita aos objectivos de Nice. Este plano é executado através de planos regionais e constitui o quadro da nova estratégia de inclusão social e o pilar da reforma da assistência social recentemente adoptada (lei-quadro de 2000). O PNS remete para uma série de instrumentos de programação (4 planos nacionais e 4 planos sectoriais), completados por outras formas de intervenção mais específicas (experimentação ao nível local do rendimento mínimo (RMI), a lei da educação dos imigrantes; apoio às famílias e à maternidade, lei dos direitos das crianças, etc.). As medidas em vigor dão resposta a quatro dos objectivos comuns e são apresentadas de acordo com essa estrutura.

Desafios O principal desafio é o desenvolvimento do Sul do país, o qual constitui, aliás, um eixo das políticas estruturais italianas. Para tal, há que assegurar um esforço estratégico. A situação dos jovens e dos idosos dependentes é também um desafio considerável. Por outro lado, o problema da pobreza, claramente identificado no diagnóstico realizado e visado como um dos cinco objectivos do PNS, continua a ser um repto ao qual nenhuma medida específica dá resposta, além do RMI, ainda em fase de experimentação. A nível institucional, o principal desafio é a coordenação da planificação nacional, tanto entre os diversos planos sectoriais como entre o nível nacional e os planos regionais. O acompanhamento e a avaliação, assegurados pelo Observatório das políticas sociais, e a capacidade de as autoridades regionais assumirem as responsabilidades que lhes foram atribuídas, são igualmente elementos a ter em conta.

1. PRINCIPAIS TENDÊNCIAS E DESAFIOS

O PANincl analisa a **pobreza** de forma assaz articulada, a partir dos conceitos de pobreza **relativa** (com base num limiar estabelecido em função do nível de despesas) e de pobreza **absoluta** (em relação a um cabaz de consumo mínimo de bens e serviços). Segundo os dados nacionais, em 1999, a pobreza relativa afectava quase 12% de agregados familiares (cerca de 7 508 milhões de pessoas), dos quais 65,9% no Sul; 4,9% das famílias (1 038 milhões de pessoas) encontram-se em situação de pobreza absoluta (11% no Sul, contra 1,4% no Norte). Em 1997, segundo os dados do Painel Europeu de Agregados Familiares sobre o risco de pobreza (metodologia Eurostat), 19% da população italiana vivia abaixo de 60% do rendimento mediano, dos quais 37,4% no Sul, 9% no Norte e 19,1% no Centro. A distribuição do rendimento é também desigual nestas áreas, o que agrava as disparidades em matéria de coesão social. O **risco de pobreza** em termo do rendimento é considerado e as principais categorias de pessoas afectadas por esse risco são identificadas (famílias numerosas, jovens e idosos dependentes) e constata-se que a pobreza aumenta em função do número de filhos menores por agregado familiar.

No entanto, o rendimento monetário é apenas um dos aspectos da pobreza. Para se ter uma ideia aproximada da dimensão desse fenómeno, há que ter em conta outros factores igualmente pertinentes como o acesso ao emprego, os cuidados de saúde e o grau de satisfação de necessidades básicas. O PANincl menciona outros factores como estando associados ao processo de exclusão social: o nível e a qualidade da educação escolar, o acesso ao conhecimento, nomeadamente em matéria de novas tecnologias da informação, o abandono do sistema escolar em situações de insucesso (no Sul do país, o número de jovens que abandonam o ensino sem obter um diploma é oito vezes superior ao registado no Norte).

No grupo de pessoas em risco de exclusão social incluem-se os **menores** (28% de menores em risco de pobreza no Sul, contra 5,2% no Norte), os **sem-abrigo**, as **pessoas com deficiência**, sobretudo as mais idosas, e os **imigrantes**, que se defrontam como dificuldades de acesso ao emprego e ao ensino e ocupam empregos precários.

A ausência de **emprego** continua a ser um importante factor de exclusão (que afecta 28,7% dos agregados familiares em que o chefe de família está desempregado). Estas circunstâncias são agravadas no Sul em virtude do baixo nível de escolarização dos desempregados e da elevada proporção de desemprego parcial.

A família, em especial no Sul, vê-se ainda muitas vezes obrigada a desempenhar um papel de amortecedor social e de rede alargada de assistência e inclusão social. A tomada de responsabilidade dos menores e de outros dependentes por parte da rede familiar representa um importante desafio para a política social italiana e para a inclusão social, ainda relativamente centrada em auxílios financeiros, em detrimento da disponibilização de serviços.

As necessidades em termos de **serviços de acolhimento de crianças** não são satisfeitas: por exemplo, apenas 6% das crianças (0-2 anos) têm vagas nesses centros. A responsabilidade pelos cuidados a crianças e outros dependentes tem um impacto negativo na igualdade de oportunidades entre homens e mulheres, na medida em que pode restringir o acesso destas últimas ao emprego e à autonomia económica. Este problema exige políticas que visem a conciliação da vida profissional e familiar.

2. ESTRATÉGIA E PRINCIPAIS OBJECTIVOS

O PANincl constitui uma ampla resposta ao desafio da inclusão social. Está em curso um processo de **reequilíbrio gradual da despesa pública** no domínio da assistência social, incluindo a segurança social e as pensões. As principais orientações do Plano são a promoção do acesso universal, o rendimento mínimo, os serviços descentralizados e a racionalização das transferências de recursos públicos, com uma melhor identificação dos recursos destinados ao combate à pobreza e outros fins sociais, como por exemplo a repartição das responsabilidades familiares. O PANincl desenvolve as prioridades identificadas no PNS (Plano Nacional Social 2000-2003, adoptado em Abril de 2001). As iniciativas adoptadas pelo governo no âmbito do PNS permitem constatar objectivos ambiciosos. Dada a concentração geográfica dos problemas, a recuperação no Sul apresenta-se igualmente como meta a atingir. A eficácia do acompanhamento, monitorizado a nível central por um Observatório das políticas sociais, constitui um instrumento fundamental desta estratégia. Nesta óptica, o desenvolvimento de metodologias de avaliação das políticas é considerado uma das prioridades.

Os objectivos políticos prioritários do PANincl prendem-se com o respeito pelos direitos das crianças, a luta contra a pobreza, o aperfeiçoamento dos serviços às famílias, a melhoria das condições de cuidados das pessoas dependentes e a inclusão dos imigrantes. A reforma da política de assistência assenta num objectivo de abordagem universal a longo prazo. A estratégia é tão preventiva (por exemplo, certos planos nacionais e sectoriais: o plano para a saúde, o plano para as pessoas com deficiência, o plano para a educação, etc) quanto curativa. Neste contexto, se enquadram a experimentação do RMI, as leis sobre a maternidade, as pessoas a cargo, a invalidez, os direitos das crianças, etc.

A abordagem estratégica implica a capacidade de as regiões assumirem as novas responsabilidades que lhes são atribuídas e accionarem os necessários dispositivos de programação (estão actualmente a ser elaborados planos, mas até à data só 3 planos regionais foram adoptados, todos na região Centro-Norte).

2.1. A perspectiva estratégica de longo prazo

Em consequência da organização do sistema social italiano e da sua regionalização, os objectivos preconizados são sobretudo indicados em termos qualitativos e raramente quantificados; pelo contrário, a quantificação e o calendário são da competência dos planos regionais e dos planos locais actualmente em vias de adopção.

O governo italiano está, no entanto, disposto a proceder a uma quantificação dos objectivos nacionais na sequência da adopção dos planos regionais.

O sistema de acompanhamento, o trabalho sobre os indicadores, a natureza dos problemas e a abordagem de planificação plurianual permitem constatar a coerência entre os principais desafios e a estratégia proposta. A resposta do governo italiano diz apenas respeito a um período de dois anos.

2.2. Perspectiva coordenada e integrada

O capítulo 3 do PANincl incide no papel do "sistema integrado de políticas sociais", articulado em torno de oito planos: quatro nacionais (serviços sociais, saúde, emprego, educação) e quatro sectoriais (pessoas com deficiência, crianças e adolescentes, toxicodependentes, idosos). Um pilar do PANincl é o PSN, uma espécie de «master plan» assaz inovador para a Itália, caracterizado por uma estratégia integrada de resposta universal às necessidades da inclusão social e centrado nos princípios de acesso universal, parcerias reforçadas, criação de redes e sistema de acompanhamento. O PSN constitui o enquadramento para a planificação regional e local. Com efeito, é traduzido na prática pelos planos regionais (*Piani sociali regionali*) e locais (*piani di zona*) que implicam a responsabilidade directa das autoridades regionais e locais nas fases de programação e execução.

Neste complexo sistema de planificação, os princípios de coordenação e integração são explicados, em especial no PSN. Resta saber como será assegurada a integração entre os planos nacionais e sectoriais, e em que medida a articulação proposta poderá contribuir para reduzir as disparidades regionais. O envolvimento dos **agentes privados** é evidenciado pelo papel das Fundações e a respectiva capacidade de mobilizar recursos financeiros. A sua missão é mencionada no PSN 2001-2003, no qual os agentes privados, em especial os representantes do terceiro sector e do voluntariado, são intervenientes privilegiados.

2.3. O conteúdo inovador do PANincl

O aspecto mais inovador do PANincl é o processo de aplicação da **lei -quadro sobre a reforma do sistema de assistência social**. A reforma prevê a separação das tarefas de gestão e de coordenação, com as autoridades centrais a ser cada vez mais chamadas a desenvolver o trabalho de coordenação e acompanhamento, deixando a gestão e a execução à responsabilidade das regiões.

Um outro elemento importante de inovação é a experimentação do **RMI** num certo número de municipalidades, em curso desde 1998, mas o PAN não fornece informações sobre os resultados obtidos e sobre uma eventual intenção de generalizar esta medida. Outro aspecto inovador diz respeito aos instrumentos instituídos para o diagnóstico dos problemas de exclusão social: está a ser realizado um trabalho aprofundado ao nível dos **indicadores**, o qual deverá resultar numa melhoria significativa em 2002.

2.4. Compatibilidade das estratégias com o PANemprego

Não se remete especificamente para nenhuma das políticas evocadas no PANemprego, fazendo-se apenas uma repetição geral das mesmas no contexto do PANincl.

3. PRINCIPAIS POLÍTICAS À LUZ DOS QUATRO OBJECTIVOS COMUNS

3.1. Promover a participação no emprego

As medidas articulam-se em torno de dois eixos: promoção do acesso ao **emprego** e participação nos **recursos, direitos, bens e serviços**. O eixo **emprego** compreende todas as políticas em curso (reforma das escolas, reforma universitária, formação, centros de emprego, etc.), incluindo-se também neste âmbito medidas fiscais e de apoio ao rendimento, tais como a experimentação do RMI; medidas de apoio ao exercício das responsabilidades familiares, aos reclusos e imigrantes são também incluídas no âmbito deste objectivo. Relativamente ao eixo **participação**, convém notar o reforço da participação dos beneficiários de serviços sociais, o processo de territorialização dos serviços de saúde pública, bem como as medidas de redução do custo da habitação, a assistência gratuita os mais desfavorecidos e o secretariado social.

3.2. Prevenir os riscos de exclusão

Neste contexto, incluem-se três tipos de iniciativas: a luta contra o insucesso escolar e o abandono precoce do sistema de ensino; as medidas de apoio à rede da solidariedade familiar e a adopção de um plano nacional para a **nova economia** que prevê acções de formação, a difusão de computadores e o incentivo à utilização da Internet entre os jovens. À excepção deste plano (600 000 estudantes interessados no período 2001-02, cerca de 90 milhões de euros), as outras acções referidas não comportam objectivos quantificados.

3.3. Actuar em favor dos mais vulneráveis

As iniciativas adoptadas dizem respeito a quatro grupos-alvo. Os pobres: a resposta do governo é o RMI e medidas mínimas destinadas aos **sem-abrigo**. Os toxicodependentes: são referidas acções de natureza terapêutica. As crianças e os adolescentes: propõe-se uma resposta diversificada (estruturas de socialização, participação de jovens na vida social, estruturas de acolhimento de menores, ajuda psicossocial, inserção escolar dos imigrantes, protecção de jovens em risco de delinquência). As pessoas com deficiência: um plano sectorial nacional (2000-2002) diz-lhes directamente respeito, bem como uma série de medidas específicas que implicam apoios financeiros.

3.4. Mobilizar o conjunto dos intervenientes

A própria natureza da reforma em curso assenta numa abordagem de parceria que requer uma postura activa da parte de diferentes agentes, a diversos níveis de responsabilidade. As autoridades regionais devem organizar a participação activa do sector privado e do sector associativo, das ONG e dos parceiros sociais. Os cidadãos, na qualidade de utentes dos serviços e de consumidores, são também chamados a desempenhar um papel mais activo.

Iniciativas concebidas ao nível central podem traduzir-se em programas locais, incentivados pelos pactos sociais (*Patti per il sociale*), os quais foram uma experiência-piloto de carácter ascendente e exigiram uma intensa concertação com os agentes no terreno.

4. INTEGRAÇÃO DA DIMENSÃO DE GÉNERO

A identificação dos principais desafios na parte analítica do plano torna evidentes disparidades que desfavorecem as mulheres em matéria de emprego e desemprego, deficiências e partilha das responsabilidades familiares e demonstra uma participação muito mais importante de mulheres no sector do voluntariado. Por outro lado, entre os **sem-abrigo** 80% são homens, metade dos quais imigrantes. O PANincl fornece vários indicadores e estatísticas repartidas por sexo (incluindo dados referentes aos agregados familiares, repartidos em função do chefe de família - habitação, pobreza subjectiva, dificuldade de acesso aos serviços, etc.). A análise da situação social foi realizada numa óptica de género. A questão da promoção da igualdade entre homens e mulheres, ainda que tratada ao nível do diagnóstico, permanece insuficientemente desenvolvida na abordagem estratégica, tendo a tónica sido colocada na conciliação da vida profissional e familiar em detrimento da redução dos diferenciais nas taxas de actividade. Várias medidas podem ser consideradas positivas neste contexto (o apoio na maternidade, para as mulheres que não estão abrangidas pela legislação vigente em matéria de licença de maternidade, deduções fiscais que favorecem a guarda ao domicílio de crianças e idosos, um melhor acesso aos serviços de cuidados para estes dois grupos). A lei contra a violência doméstica é igualmente mencionada, bem como o desenvolvimento, ao nível das estatísticas nacionais, de novos indicadores de violência doméstica e conciliação da vida profissional e familiar.

5. O PAPEL DO FSE NO COMBATE À POBREZA E À EXCLUSÃO SOCIAL

O PAN faz referência ao apoio do FSE; de um modo geral, em termos de recursos, prevê-se que 6% das dotações dos Objectivos 1 e 3 sejam destinadas à exclusão social e aos serviços pessoais. Não obstante, o papel do FSE no combate à exclusão social vai muito para além das medidas especificamente visadas. Outras iniciativas comunitárias são também referidas, mas o seu impacto em termos de exclusão social não é levado em consideração, à excepção da EQUAL, que visa promover a integração entre o PAN Emprego e o PAN Inclusão, bem como uma abordagem inovadora no que respeita às políticas de coesão e de inclusão social.

LUXEMBURGO

Conclusões

Situação e tendências O Luxemburgo beneficia de uma economia com bons desempenhos e de um nível de vida elevado. A política social praticada é generosa, as despesas com a protecção social medidas em PPC per capita ascendem a 9 258 por ano, o que assegura a este país o primeiro lugar entre os Estados-Membros da União. O inquérito Eurostat sobre os rendimentos das famílias de 1996 aponta para uma taxa de risco de pobreza de 12 % com base num rendimento nacional mediano de 2 200 € por mês e por pessoa (após transferências sociais), o que demonstra bem a eficácia relativa do sistema luxemburguês de protecção social na redução substancial da pobreza. Acontece que, apesar das políticas aplicadas, subsistem dificuldades face à população mais velha sem emprego, aos candidatos a emprego com poucas qualificações, às famílias monoparentais ou pessoas "recém-chegadas" que abandonaram as respectivas regiões de origem.

Estratégia O Luxemburgo pretende, no âmbito da nova estratégia comum, **continuar** a aplicar uma política vigorosa a favor de um **Estados social activo**, reforçando-a onde se afigure necessário. Dado que o actual sistema deu provas de eficácia, as autoridades luxemburguesas não consideram prioritárias reformas significativas ou a introdução de novos instrumentos. O sistema social luxemburguês pretende ser **universal**. Neste primeiro PANincl, observam-se três grandes tendências: garantir a todos um nível suficiente de rendimento, reforçar a inserção profissional enquanto meio de combate à pobreza e à exclusão social, e, por último, prevenir mais eficazmente as situações potenciais de crise. O plano visa também desenvolver a coordenação e o acompanhamento das políticas nestas matérias.

Medidas Face aos problemas que se colocam, as medidas propostas são pertinentes e dão resposta aos objectivos comuns adoptados em Nice. No que respeita ao primeiro objectivo, o plano prossegue a aplicação da política activa, nomeadamente as medidas destinadas a assegurar meios de subsistência suficientes e um melhor acesso ao emprego, à formação, à habitação e a todos os serviços públicos. Quanto ao segundo objectivo, o plano procura prevenir o insucesso escolar e o analfabetismo, bem como quebrar o ciclo vicioso do sobreendividamento. Para o terceiro, prevê uma melhor protecção da juventude e o favorecimento da inserção social dos não falantes de luxemburguês. Por fim, e no que respeita ao quarto objectivo, a preparação deste plano teve um efeito mobilizador do conjunto das forças políticas e sociais e do mundo associativo. O governo comprometeu-se a associar de forma estruturada os diferentes organismos (ONG) e os poderes locais à aplicação e ao acompanhamento do PANincl.

Desafios Certos desafios merecem uma atenção mais aprofundada: as condições de habitação, a imigração, o papel do sistema de ensino enquanto instrumento de inclusão social, os grupos de risco ou ainda os que dependem da assistência social. As sinergias entre o PANincl e o PANemprego deverão ser consolidadas, em especial na generalização das políticas de activação e de prevenção face aos beneficiários do RMG ou de outros grupos de capacidade profissional reduzida. Os riscos de penúria de habitações acessíveis a pessoas com baixos rendimentos deverão ser restringidos, tendo em conta o contexto imobiliário. Os recentes fluxos migratórios colocam problemas de inserção na vida cultural e social do país, em especial na escola. Por outro lado, a proporção de mulheres, por vezes com filhos, dependentes da assistência social requer particular atenção, o mesmo valendo para o número de pessoas idosas nessa situação. Há que encetar uma reflexão de fundo sobre a exclusão em função da idade, da origem ou do género. Por último, observa-se a ausência de objectivos quantificados neste primeiro PANincl.

1. PRINCIPAIS TENDÊNCIA E DESAFIOS

Um forte crescimento económico (8,5%), uma política de emprego preventiva e activa e a individualização dos serviços de emprego são alguns dos factores que explicam uma quase ausência de desemprego (2,4%). Pese embora uma situação económica invejável e uma política social universal e generosa (as despesas de protecção social medidas em PPC per capita ascenderam em 1998 a 9 258³, colocando este país no primeiro lugar entre os Estados-Membros da União), o **inquérito Eurostat de 1996** sobre os rendimentos dos agregados familiares na Europa revela que, no Luxemburgo, 12% da população auferem um rendimento inferior a 60% do rendimento mediano nacional (ou seja, 2 200 € mensais por habitante) após transferências. Segundo os dados nacionais, 5% da população dispõe de menos de 1 000 € de rendimento mensal, proporção esta que permanece, de um modo geral, estável há vários anos. Este facto demonstra a eficácia do sistema de transferências sociais em reduzir substancialmente os efeitos da pobreza.

No entanto, o rendimento monetário é apenas um dos aspectos da pobreza. Para se ter uma ideia aproximada da dimensão desse fenómeno, há que ter em conta outros factores igualmente pertinentes como o acesso ao emprego, os cuidados de saúde e o grau de satisfação de necessidades básicas.

A recente subida da inflação (3,1%) afecta as pessoas com rendimentos modestos e faz-se sentir em elementos essenciais de **consumo** como a habitação, a água, a electricidade e a energia e os géneros alimentícios (para lá dos 5%).

O aumento do número de **habitações** sociais (+7,5%) é sintomático do risco de escassez do parque imobiliário de aluguer acessível à população com baixos rendimentos. O Luxemburgo regista o rácio mais baixo de habitações sociais por mil habitantes a seguir à Irlanda. O problema poderá vir a agravar-se no contexto de um mercado imobiliário em plena expansão.

O crescimento constante do emprego é acompanhado de um baixo nível de desemprego (2,4%). Este **desemprego residual** reflecte por vezes problemas individuais agravados e, portanto, de acentuado carácter social. Assim, existe um **núcleo duro** de pessoas que as medidas activas de inserção no emprego não conseguem absorver. Trata-se, geralmente, de pessoas com fracos níveis de educação e qualificação ou que sofrem de deficiências múltiplas e variadas (problemas psicossociais ou de saúde).

Ainda que as medidas postas em prática tenham conseguido conter a problemática da pobreza, melhorando ligeiramente a situação vivida (diminuição de 1,7% de beneficiários do RMG de 1998 a 1999), acontece que a política aplicada continua a defrontar-se com algumas dificuldades em chegar de forma satisfatória aos mais velhos sem emprego, aos candidatos a emprego com fracas qualificações, às famílias monoparentais ou aos milhares de recém-chegados ao território (pessoas sem papéis, refugiados, requerentes de asilo, deslocados, clandestinos...).

3 PPC = Paridades de poder de compra

2. ESTRATÉGIA E PRINCIPAIS OBJECTIVOS

O PAN atesta a vontade das autoridades governamentais de promoverem um **Estado social activo** que comporte um elemento de solidariedade responsável e de uma sociedade aberta onde todos tenham a possibilidade de participar. O sistema social luxemburguês visa ser **universal** e anti-discriminatório. O Luxemburgo pretende, no âmbito da nova estratégia europeia, **continuar** a aplicar uma política vigorosa neste domínio que permita a todos os cidadãos uma verdadeira participação na vida económica e social, conferindo-lhes meios de subsistência, garantindo-lhes o acesso aos direitos fundamentais (habitação, saúde, educação, emprego, cultura, justiça, lazer) e proporcionando-lhes os mecanismos de exercício dos seus direitos de cidadãos.

2.1. A perspectiva estratégica de longo prazo

Face aos desafios que se colocam, as medidas propostas dão resposta aos objectivos comuns adoptados em Nice, sem introduzir reformas importantes, dada a qualidade dos instrumentos existentes. Este primeiro PANincl enquadra-se numa perspectiva de médio prazo: as autoridades pretendem, por um lado, **avaliar** os efeitos da legislação vigente e, por outro lado, reforçá-la, ou mesmo **completá-la** com a adopção de novas leis. Não obstante, o Luxemburgo não trata suficientemente a questão da definição de objectivos estratégicos e operacionais, da escolha de indicadores de acompanhamento e de ajustamento das medidas em função dos resultados. É também difícil prever o impacto final das medidas propostas e o calendário de aplicação das novas políticas. O Luxemburgo evita quantificar as suas ambições neste domínio.

2.2. O conteúdo inovador do PANincl

O PANincl traça um inventário sistemático de iniciativas com êxitos comprovados, nomeadamente em matéria de economia solidária, do emprego das pessoas com deficiência, da inserção de beneficiários do RMG em empresas ou em medidas activas em prol de uma integração profissional de pessoas fragilizadas. Apresenta ainda uma mais-valia relativamente às políticas existentes de combate à exclusão social e à pobreza, modernizando e melhorando certas abordagens (sobreendividamento, dependência, acesso ao rendimento mínimo, abandono escolar). Os elementos mais inovadores do PANincl incidem na generalização do serviço de assistência social de emergência a nível nacional, na provisão de uma formação profissional alternativa para jovens confinados ao instituto socioeducativo de Dreiborn, e o acolhimento de crianças não falantes de luxemburguês no ensino pré-escolar.

2.3. Perspectiva coordenada e integrada

O PANincl foi elaborado com base numa **ampla consulta** de agentes da esfera política, económica e civil, com uma fase preliminar de informação e sensibilização, em especial face aos parceiros sociais e às ONG. A oportunidade oferecida pelo PANincl foi também aproveitada pelo governo para favorecer a articulação das diversas políticas e, por conseguinte, das várias entidades envolvidas na luta contra a pobreza. O PANincl é fruto de um esforço de inventariação de políticas, sem no entanto fazer uma articulação sistemática entre as mesmas. Há que encetar uma reflexão de fundo sobre a exclusão em função da idade, da origem e do género.

2.4. Compatibilidade das estratégias com o PANemprego

O emprego é um importante factor de inclusão social. A intensificação de uma política activa de emprego e a aplicação das medidas anunciadas no âmbito do PANemprego visam reforçar o acesso de todos a uma actividade e, assim, concretizar a inserção social. As acções previstas no contexto do PANincl e do PANemprego completam-se mutuamente: as medidas empreendidas no âmbito deste último visam a reintegração no mercado de trabalho dos candidatos a emprego; as do primeiro incidem mais especificamente na reinserção de pessoas particularmente desfavorecidas.

A natureza simultaneamente específica e complementar dos dois PAN - Inclusão e Emprego - na luta contra a exclusão social foi salientada nos dois.

3. PRINCIPAIS POLÍTICAS À LUZ DOS QUATRO OBJECTIVOS COMUNS

3.1. Facilitar a todos o acesso aos recursos, aos direitos, aos bens e aos serviços

O objectivo de promoção da participação e do acesso de todos preside à maioria das medidas. A inclusão social será concretizada através de políticas em prol do emprego, da família, da educação, da formação, da habitação, do acesso aos serviços públicos e à justiça, do acesso à sociedade do conhecimento, e ainda de acções que vão ao encontro das necessidades dos indivíduos mais vulneráveis. O PANincl enumera, pois, uma lista de políticas, existentes ou em renovação, entre as quais se podem citar as actividades de criação de emprego e de reinserção no âmbito da economia solidária. Um dos instrumentos privilegiados é a **inserção profissional** enquanto meio duradouro de combate à pobreza e à exclusão social.

3.2. Prevenir os riscos de exclusão

Em números absolutos, a dimensão do fenómeno da exclusão parece marginal. Manifesta-se pelo aumento dos desempregados de longa duração e dos candidatos a emprego mais velhos, pela estabilidade do número de beneficiários do RMG (9000 pessoas, correspondendo a 2% da população), pelos jovens que abandonam a escola sem qualificações, pelas pessoas com incapacidades pessoais múltiplas, pelas pessoas com deficiência e outros dependentes.

A lei recente de 8 de Dezembro de 2000 relativa à prevenção e ao tratamento do **sobreendividamento** inscreve-se nessa óptica de prevenção, que visa contrariar esse círculo vicioso. Tal como outras acções concretas (simultaneamente curativas e preventivas) e de efeitos tangíveis mais imediatos derivam de medidas de política social e familiar (aumento das prestações familiares, diminuição da base tributável dos baixos rendimentos, aumento das prestações complementares de reforma, isenção parcial do imposto sucessório sobre uma habitação recebida em herança por um beneficiário do RMG), bem como outras medidas legislativas a favor de pessoas com rendimentos modestos (em matéria de penhoras, harmonização dos mínimos sociais, comissão de mediação, fundo de sobreendividamento) ou a criação de um serviços de emergência social, as medidas específicas de formação ou de inserção profissional dos beneficiários do RMG, acções que visam contrariar o insucesso escolar ou a exclusão cultural, a educação e a socialização precoce voluntária no ensino pré-escolar ou aulas de alfabetização em francês, a criação de uma escola de transição para a vida activa para adolescentes em ruptura escolar ou para jovens adultos. O plano identifica muito claramente a inclusão digital enquanto principal desafio ao qual dar resposta até 2003, sem, no entanto, especificar o desenvolvimento das acções necessárias.

3.3. Actuar em favor dos mais vulneráveis

Este objectivo já beneficiava de uma cobertura abrangente por parte da política do Luxemburgo. As medidas referenciadas traduzem essa vontade de corrigir as desigualdades numa sociedade caracterizada por um importante desenvolvimento económico, em paralelo com um núcleo duro de exclusão e de pobreza persistente. Partindo da lei sobre o rendimento mínimo garantido (RMG) inserida no contexto do combate à pobreza e que visa assegurar **a todos** um mínimo de meios de subsistência, o PANincl alarga o horizonte à exclusão social de forma mais global, facilitando nomeadamente o acesso a esse rendimento (novo dispositivo desde Março de 2000).

O PANincl enumera, entre as políticas de coesão e de solidariedade, as seguintes acções: criação de estruturas de acolhimento de crianças em situação grave, no âmbito de um projecto de lei sobre a promoção dos direitos da criança e da protecção da juventude, medidas específicas para os beneficiários do RMG, as pessoas com deficiência (projecto de lei de 27 de Julho de 2001), a inserção dos não falantes de luxemburguês, ou a regularização da situação dos requerentes de asilo sem papéis, dos refugiados do Kosovo, etc. De assinalar ainda a existência de um plano plurianual de combate à toxicod dependência ou a favor das pessoas afectadas por doenças do foro psiquiátrico.

3.4. Mobilizar todos os intervenientes

A mobilização de todos os agentes está já bem enraizada na tradição luxemburguesa e, como tal, poucas são as medidas de carácter verdadeiramente inovador neste plano. Contudo, a expectativa do Conselho no sentido da implicação do máximo de agentes na elaboração e aplicação do PANincl foi particularmente satisfeita: o plano foi construído em torno de um amplo processo de consulta e participação de intervenientes da esfera política, económica e civil. Para este efeito, procedeu-se a uma fase de informação e de sensibilização para as conclusões da Cimeira de Nice, destinada em especial aos parceiros sociais e às ONG. De seguida, o documento de síntese elaborado em concertação foi apresentado à Câmara de Deputados e aprovado em 17 de Maio de 2001, e por fim avalizado pelo governo. Os diferentes organismos (ONG) e os poderes locais continuarão, no futuro, a estar associados à aplicação e ao acompanhamento do PANincl.

4. INTEGRAÇÃO DA DIMENSÃO DE GÉNERO

O governo pretende integrar sistematicamente a igualdade entre homens e mulheres em todas as práticas e políticas. Além disso, o PANincl propõe o prosseguimento de acções positivas que visam a integração profissional e social das mulheres, entre as quais a multiplicação das estruturas locais de acompanhamento, as quais facilitariam o regresso das mulheres ao mercado de trabalho e à vida social. Algumas medidas visam mais especificamente as mulheres, como é o caso da criação de unidades de acolhimento de crianças, a introdução da partilha dos direitos de pensão entre homens e mulheres e a legislação em matéria de seguro-pensão (sistema "computação", que significa que um filho equivale a sete anos de cotização para o regime de pensões para o progenitor que fica em casa).

Não obstante, a proporção relativa de mulheres dependentes da assistência social ou a receber o salário mínimo impõe um seguimento mais aprofundado da questão da promoção da igualdade em função do género nas diferentes políticas.

A tomada em consideração da dimensão de género sublinha a importância de uma abordagem integrada dos diversos mecanismos de intervenção. Sucita igualmente a questão da escolha de indicadores adequados de acompanhamento, bem como de uma atenção mais cuidada às mulheres e às crianças em dificuldade.

5. O PAPEL DO FSE NO COMBATE À POBREZA E À EXCLUSÃO SOCIAL

O PANincl não refere o papel do FSE. No entanto, é óbvio que algumas das medidas citadas abrangem as intervenções no âmbito do Objectivo 3 ou da Iniciativa EQUAL, nomeadamente nas políticas de inclusão dos jovens, as mulheres de regresso ao trabalho, a pedagogia adaptada, a inserção dos não falantes de luxemburguês, as pessoas discriminadas ou dependentes (deficientes, toxicodependentes, sem-abrigo, migrantes, ex-reclusos, etc.).

O Luxemburgo dispõe de uma dotação FSE de 44 milhões de euros para o período 2000-2006 ao abrigo do Objectivo 3 e da Iniciativa Comunitária EQUAL. 36% do total das subvenções FSE são destinados à inclusão social, dos quais 25% às acções que visam as pessoas com deficiência e 11% às que têm por objectivo outras vítimas de discriminação.

PAÍSES BAIXOS

Conclusões

Situação e principais tendências A situação demográfica do país caracteriza-se por uma proporção crescente de idosos e uma grande diversidade étnica. O contexto de expansão económica dos últimos anos provocou um decréscimo do desemprego, com a respectiva taxa a descer abaixo dos 3% e uma evolução ascendente da taxa de participação, actualmente nos 73%. Todavia, algumas categorias apresentam taxas de emprego consideravelmente inferiores e as cerca de 1 milhão de pessoas no regime de invalidez continuam a constituir uma preocupação. Em 1997, a taxa de risco de pobreza era de 13%, inferior portanto à média da UE. A pobreza em termos de rendimento diminuiu nos últimos 5 anos, visto que o rendimento mínimo aumentou mais depressa do que os salários médios. Acresce que a dependência prolongada do rendimento mínimo diminuiu ligeiramente. As estatísticas de rendimentos revelam que as mulheres e os idosos são geralmente mais vulneráveis do que as outras categorias. Os grupos sociais mais desfavorecidos têm acesso a estruturas de apoio, designadamente no domínio da habitação, mas persistem alguns problemas, que são já objecto de atenção. A qualidade do sistema educativo está em causa devido a problemas de falta de pessoal, para além das dificuldades de aprendizagem das crianças oriundas das minorias étnicas e do abandono escolar precoce. O acesso aos cuidados de saúde é condicionado pelas longas listas de espera e persistem importantes desigualdades entre pessoas com situações socioeconómicas diferentes.

Estratégia A estratégia neerlandesa de combate à pobreza e à exclusão assenta em quatro grandes princípios. O primeiro consiste em fazer regressar ao trabalho as pessoas que dependem de prestações sociais, através da sua participação em programas de activação social. O segundo objectivo visa garantir um rendimento digno às pessoas incapazes de prover ao próprio sustento. As prestações e o salário mínimo estão indexados aos salários. A política que consiste em associar o rendimento mínimo a regimes específicos de subsídios e medidas locais de apoio ao rendimento permite preservar o poder de compra dos beneficiários do rendimento mínimo e das pessoas com baixos salários. O ciclo de pobreza persistente, que se intensificou entre 1995 e 2000, foi contrariado com a introdução de um novo sistema de tributação com mais possibilidades em matéria de créditos de imposto. O terceiro objectivo reside em manter um sistema de serviços e prestações sociais bem desenvolvido. Pretende-se também melhorar o acesso dos grupos mais vulneráveis. O quarto princípio assenta numa abordagem de parceria que garante que todos os intervenientes participam no desenvolvimento e na aplicação das políticas.

Medidas Os quatro objectivos da UE estão amplamente contemplados no PANincl. A participação social e a disponibilização de acesso às prestações são dois grandes princípios adoptados para dar resposta ao Objectivo 1 da UE. Prevenir os riscos de exclusão, o Objectivo 2 da UE, é uma constante das políticas neerlandesas, incluindo a tomada de medidas concretas para promover o acesso à Internet e prevenir situações de “desvantagem” em matéria digital. As políticas nacionais de combate à pobreza colocam a tónica nos grupos mais vulneráveis e, ao dar prioridade à acção local, facilitam a intervenção nas zonas mais desfavorecidas (Objectivo 3 da UE). A estratégia neerlandesa assenta nos princípios da cooperação entre as autoridades centrais e locais e no envolvimento de todos os intervenientes, incluindo as pessoas em situação de exclusão (Objectivo 4 da UE).

Desafios O principal desafio que os Países Baixos enfrentam reside em conseguir combinar uma política que garanta níveis de rendimentos relativamente elevados com medidas de activação que compensem financeiramente as pessoas que trocam o sistema de prestações por um emprego remunerado. Outro difícil desafio reside na reintegração de pessoas que recebem prestações por incapacidade profissional mas que podem trabalhar. É necessária mais prevenção para reduzir o influxo para os regimes de prestações por incapacidade. O envelhecimento da população aumentará a procura de cuidados de saúde. É necessário resolver o problema das actuais listas de espera. A crescente proporção de pessoas oriundas de minorias étnicas na população total exige a aplicação de programas de integração. Embora os números revelem que as situações de desvantagem no plano da aprendizagem estão em regressão, é necessário prosseguir os esforços para combater as desvantagens numa fase precoce.

1. PRINCIPAIS TENDÊNCIAS E DESAFIOS

Em termos demográficos, a sociedade neerlandesa mudou profundamente nas últimas décadas. A população envelheceu e os idosos (mais de 65 anos) representam hoje 13,6% do total, contra 7,7% em 1950. Esta situação induziu um aumento do número de pessoas com deficiências físicas ou doenças crónicas. Importante também é a crescente diversidade étnica da população, decorrente do aumento das taxas de natalidade e da imigração. Os Países Baixos beneficiaram de uma conjuntura económica de expansão nos últimos anos, a taxa de desemprego é inferior a 3% e a taxa de participação na actividade económica passou de 62% em 1990 para 73% em 2000. Todavia, as taxas de emprego das mulheres, das minorias étnicas, dos idosos e das pessoas com poucas qualificações, acusam níveis muito mais baixos.

Desde 1995, o rendimento mínimo aumentou mais depressa do que os salários médios. A percentagem das despesas canalizadas para cobrir custos fixos diminuiu, o mesmo acontecendo com a dependência prolongada do rendimento mínimo. As mulheres e os idosos são os principais dependentes prolongados do rendimento mínimo.

De acordo com os dados ECHP, em 1997, 13% da população vivia com um rendimento inferior a 60% do rendimento mediano. No período 1995-1997, apenas 4% da população vivia em risco de pobreza permanente.

Todavia, o baixo rendimento é apenas uma das várias dimensões da pobreza e para analisar e medir o fenómeno com maior precisão, é necessário ter em conta outros aspectos igualmente relevantes, tais como o emprego, a habitação, os cuidados de saúde e o grau de satisfação das necessidades básicas.

Os Países Baixos apresentam a mais importante proporção de habitações sociais em toda a UE, o que dá possibilidades de escolha mesmo aos mais desfavorecidos. As prestações sociais em matéria de habitação induziram nos últimos anos um decréscimo da quota-parte do rendimento gasto com a renda de casa. No domínio da educação, as crianças das minorias étnicas conhecem frequentemente situações de marginalização linguística e educativa. Entre 1991 e 1999, o número de escolas do ensino básico com elevada concentração de crianças desfavorecidas passou de 19% para 8%. O abandono escolar precoce está a ser combatido com êxito, o que levou a uma redução de 26 000 em 1998 para 21 800 em 2000 do número de pessoas nesta situação. Os sectores da saúde e da prestação de cuidados conhecem graves problemas com as listas de espera, já que a oferta não responde à procura. Estudos recentes sobre as disparidades socioeconómicas e o estado de saúde das pessoas indicam que as pessoas com níveis de instrução mais baixos vivem em média 12 anos menos em boas condições de saúde e apresentam uma esperança de vida inferior em 3,5 anos às pessoas com níveis de instrução mais elevados. O acesso à Internet é satisfatório, mas poderia ser melhorado para os grupos mais vulneráveis. Todas as pessoas que entram em situação precária são abrangidas por programas de inserção. São ainda tomadas medidas para aqueles em situação de pobreza persistente. Por fim, as pessoas com baixos rendimentos tendem a concentrar-se nas mesmas periferias das grandes cidades, o que constitui um factor de segregação social e económica.

2. ESTRATÉGIA E PRINCIPAIS OBJECTIVOS

São 4 os principais objectivos. Em primeiro lugar, a *participação social* é promovida sob a forma de emprego remunerado ou de activação social para as pessoas muito afastadas do mercado de trabalho. Pretende-se assim incrementar a taxa de actividade de determinados grupos-alvo. A vertente do emprego está mais elaborada no PANemprego que completa o PANincl. Este último coloca a tónica nos programas de activação social que promovem a reintegração dos desempregados de longa duração através de trabalho voluntário ou outras actividades de utilidade pública. Com estes programas pretende-se reinstaurar uma rotina de trabalho e desenvolver as competências dos participantes na esfera social. A activação social também pode constituir uma opção para as pessoas que recebem prestações por incapacidade profissional.

Em segundo lugar, a *garantia dos rendimentos* é concretizada de três formas: 1/ Através de uma política de rendimentos que indexa o salário mínimo e as prestações sociais ao crescimento médio dos salários, assegurando que todos retirem dividendos de uma prosperidade acrescida. 2/ Através de regimes especiais de subsídios para os grupos com custos específicos com habitação, filhos, deficiência ou doença crónica. 3/ Os municípios podem proporcionar um certo apoio ao rendimento, geralmente ligado a medidas de activação, em função da realidade individual e local. Trata-se de uma estratégia bem sucedida que deve ser prosseguida. Ao mesmo tempo, as políticas de activação devem intervir por forma a que sempre que a dependência possa ser evitada, as pessoas devem sair do regimes de prestações. O ciclo da pobreza persistente é contrariado através de incentivos financeiros para as pessoas que aceitam um emprego ou que participam em medidas de activação. Para aqueles que se encontram em situação de dependência prolongada do rendimento mínimo e que estão inaptos para o trabalho ou a activação social, será instituído um regime suplementar de apoio ao rendimento.

Em terceiro lugar, a pobreza e a exclusão social são combatidas com a oferta de *serviços acessíveis e a preços razoáveis*. A política neerlandesa no domínio da habitação oferece liberdade de escolha no mercado de arrendamento. No sector educativo, o objectivo reside em reduzir as desvantagens educativas das crianças mais desfavorecidas, com a finalidade de, até 2010, reduzir de metade o abandono escolar precoce. No domínio dos cuidados de saúde, a estratégia para fazer face ao problema das listas de espera poderia ser aprofundada, em especial tendo em atenção o problema do envelhecimento da população. No que se refere às disparidades socioeconómicas como factor de degradação do estado de saúde, o governo entende reduzir de 25% até 2010 o número de anos “de doença” das pessoas em situação económica precária. Em matéria de TIC os Países Baixos preconizam a articulação de várias políticas com o objectivo de reforçar o acesso à Internet e melhorar os conhecimentos e as competências neste domínio. Entre os objectivos de curto prazo contam-se a instalação de pontos de acesso à Internet nas escolas, bibliotecas e serviços municipais. A inclusão social dos imigrantes é promovida através de um programa especial para as pessoas que recentemente integraram as categorias de risco e medidas de activação social para as que nelas se encontram há muito.

O quarto objectivo é o da *abordagem de parceria*, no âmbito da qual as autoridades nacionais e locais trabalham directamente com todos os intervenientes, incluindo os próprios destinatários.

2.1. A perspectiva estratégica de longo prazo

A estratégia dos Países Baixos articula políticas de rendimento, activação, serviços e prestações. Basicamente, a estratégia visa manter o actual sistema e corrigir as respectivas lacunas (com particular atenção para os grupos mais vulneráveis). Em geral, revela-se adequada para fazer face aos desafios. A problemática das TIC e das zonas urbanas degradadas são objecto de novas acções. Algumas questões, tais como o envelhecimento ou as potencialidades profissionais de certas pessoas que recebem prestações por incapacidade, poderiam ser analisadas de forma mais aprofundada. A perspectiva de longo prazo está bem desenvolvida no PANincl. Para a próxima década foram fixadas metas e assumidos compromissos. Alguns objectivos, como os que se relacionam com a acessibilidade dos transportes públicos, vão para além de 2010.

2.2. O conteúdo inovador do PANincl

Foram desenvolvidos importantes esforços nos últimos anos para modernizar e integrar as políticas nacionais de combate à pobreza e à exclusão social. Acresce que a preparação do PANincl coincidiu com o processo de avaliação das políticas nacionais de combate à pobreza no período 1995-2000. O resultado desta avaliação continuará a orientar as medidas dos próximos anos. O PANincl procura cimentar as reformas em curso e os esforços de modernização.

2.3. Perspectiva coordenada e integrada

O Ministério dos Assuntos Sociais é a autoridade de tutela no domínio do combate à pobreza e da exclusão social. Existe um grupo de trabalho intersectorial, que integra representantes dos vários ministérios relevantes, o qual dá conta anualmente dos progressos realizados. Foi este grupo de trabalho que respondeu pela elaboração do PANincl. A Associação de municípios (VNG) e o SCP (departamento de programação social e cultural) colaboraram e apoiaram o grupo de trabalho. A consulta e a cooperação com todos os agentes relevantes é um processo já institucionalizado.

2.4. Compatibilidade das estratégias com o PANemprego

O PANemprego concentra-se nas questões ligadas ao mercado de trabalho, enquanto que o PANincl coloca a tónica noutros aspectos da política social. A estratégia de emprego do PANemprego é brevemente retomada aqui, visto que consubstancia o pilar da reintegração e da activação da estratégia neerlandesa de combate à pobreza e à exclusão. Mas o PANincl comporta três outros pilares que constituem o cerne do relatório. Tanto o PANemprego como o PANincl fazem referências cruzadas.

3. PRINCIPAIS POLÍTICAS À LUZ DOS QUATRO OBJECTIVOS COMUNS

3.1. Promover a participação no emprego

O objectivo de reforçar a participação na actividade económica é prosseguido através de várias medidas dirigidas para os grupos mais vulneráveis (mulheres, minorias étnicas, idosos) e de incentivos fiscais. A reforma fiscal iniciada em 2001 tornou os regimes fiscais mais favoráveis ao emprego. A reformulação do sistema de segurança social visa criar um mercado privado de serviços de reintegração. A fim de apoiar o desenvolvimento e a actuação de uma política de activação social no plano local, o Governo criou o ISSA, um centro de informação e serviços de activação social. O ISSA apoia os municípios na implementação das respectivas políticas estruturais com o intuito de intensificar a activação social. No futuro, serão estabelecidos critérios de desempenho para os municípios. O objectivo político desta medida reside em chegar a todos os utentes através de uma estratégia global.

3.2. Facilitar a todos o acesso aos recursos, aos direitos, aos bens e aos serviços

Em matéria de *habitação*, a futura política de arrendamento continuará a garantir que os aumentos das rendas não superem a inflação. Os limites a estes aumentos anuais são estabelecidos em função da qualidade das habitações. O Home Ownership (Promotion) Act de 1 de Janeiro de 2001 garante subsídios para aquisição de habitação aos baixos rendimentos que podem ser completados com medidas fiscais de incentivo à compra de habitação. Os Países Baixos estão também a promover maiores facilidades nos *transportes públicos*, em especial para as pessoas com deficiência.

3.3. Prevenir os riscos de exclusão

A estratégia preventiva também é uma realidade na esfera educativa em que as dificuldades de aprendizagem são combatidas através de medidas de identificação precoce, acção e prevenção. O abandono escolar precoce é outra importante área de intervenção. A qualidade do ensino está a ser afectada por problemas de recursos humanos. Estão a ser envidados esforços no sentido de cativar pessoal docente proveniente de outros sectores de actividade, tendo as remunerações sido aumentadas. Os alunos, nomeadamente aqueles que pertencem a minorias étnicas, são incentivados a seguir uma carreira docente. As oportunidades educativas para os alunos oriundos de camadas sociais desfavorecidas estão a ser incrementadas através da disponibilização de recursos financeiros adicionais e de apoio às escolas da segunda oportunidade. O objectivo consiste em elevar os níveis de instrução e de rendimento escolar dos alunos. Em vários municípios foram criadas escolas especiais com o objectivo de combinar actividades escolares com estruturas de acolhimento pós-escolar, a fim de facilitar a conciliação da vida profissional e familiar. O Governo disponibilizou verbas para programas especiais no âmbito da escolaridade obrigatória e de combate ao abandono escolar precoce. Em matéria de *prestação de cuidados*, as autoridades locais assumiram um papel mais activo em matéria de prevenção e de coordenação na sequência da aprovação de um novo pacote legislativo destinado a reduzir as desigualdades no acesso aos cuidados de saúde induzidas por factores socioeconómicos.

3.4. Actuar em favor dos mais vulneráveis

As políticas de apoio ao rendimento nos Países Baixos colocam a tónica nos grupos mais vulneráveis. Foram lançados regimes especiais de apoio ao rendimento, com prestações em matéria de habitação, apoio às pessoas com deficiência e aos doentes crónicos, para além de descontos nas propinas escolares. O apoio proveniente das autoridades municipais inclui medidas de assistência subordinadas a condições de recursos, isenções fiscais, descontos nas actividades culturais, etc. As políticas no domínio das TIC colocam a tónica nos grupos mais desfavorecidos e em regiões vulneráveis. O acesso à Internet é promovido através de projectos como os 'Digital playgrounds'. Nas bibliotecas municipais dos bairros mais desfavorecidos, os residentes podem aceder à Internet a preços módicos e participar em acções de formação para adquirir competências TIC. Assim, em 2000 as acções neste domínio abrangeram 9,1 milhões de euros, num contexto de política de renovação urbana. O número de pontos de acesso é actualmente de 300. Outra medida neste contexto reside na criação de centros de recursos que contam com o apoio financeiro do governo e de algumas autoridades municipais, e que proporcionam novas experiências ligadas à introdução de infra-estruturas e aplicações TIC.

3.5. Mobilizar o conjunto dos intervenientes

Os esforços empreendidos na actuação das várias políticas assentam todos numa *estratégia de parceria*. Ainda que as autoridades nacionais intervenham por via de actividade legislativa, definição dos enquadramentos necessários e disponibilização de meios financeiros, o principal papel na concepção e actuação das medidas cabe às autoridades locais. O Governo procura envolver os cidadãos, as empresas e os grupos de interesse das categorias mais vulneráveis. Em 2000, grupos representativos dos requerentes de prestações, entidades religiosas, ONG e sindicatos juntaram-se em torno da “Aliança para a Justiça Social”. Duas vezes por ano, uma delegação governamental chefiada pelo Ministro dos Assuntos Sociais e do Emprego avista-se com representantes da Aliança, da VNG (associação dos municípios) e da IPO (associação das autoridades locais) para discutir inúmeros aspectos ligados ao combate à pobreza e à exclusão social.

4. INTEGRAÇÃO DA DIMENSÃO DE GÉNERO

Pouca é a atenção dada a esta questão no PANincl, com excepção de uma breve avaliação da dimensão de género no emprego, no rendimento e no grupo dos **sem-abrigo**. Alguns dados confirmam o (elevado) risco de pobreza em que incorrem as mulheres que vivem em isolamento na condição de pensionistas, os agregados monoparentais que vivem do rendimento mínimo. O Shelters Monitor foi publicado pela primeira vez em 2000, devendo agora compilar ulterior informação sobre as mulheres **sem-abrigo**.

O PANincl atenta às questões de género sempre que as mesmas se relacionam com o PANemprego e o programa de emancipação, designadamente o objectivo geral de atingir uma taxa de emprego feminino de 65% em 2010. O PANemprego comporta medidas específicas a este respeito. No tocante às políticas de activação/participação social, o PANincl não deixa de ter presentes aspectos relacionados com a dimensão da igualdade homens/mulheres. Sublinha nomeadamente a importância das estruturas de acolhimento de crianças para apoiar as mães solteiras que vivem de prestações de re-ingresso ao mercado de trabalho. Porém, noutros domínios vitais da política de inclusão social (educação, saúde, habitação) a dimensão de género é pouco visível e deveria ser reforçada. O novo Emancipation Monitor, lançado em Novembro de 2000 deverá tornar possível esse reforço.

5. O PAPEL DO FSE NO COMBATE À POBREZA E À EXCLUSÃO SOCIAL

O FSE (Objectivo 3) apoia os esforços dos Países Baixos no domínio da reintegração profissional dos desempregados. Grande parte destas pessoas são classificadas como “encontrando-se a uma grande distância do mercado de trabalho”. Carecem de percursos de reintegração de pelo menos 2 anos e com várias componentes. O FSE apoia as medidas em curso no sector educativo, para reduzir o abandono escolar precoce. Foram desenvolvidas acções análogas com o objectivo de elevar os níveis de instrução dos grupos em risco de discriminação.

ÁUSTRIA

Conclusões

Situação e principais tendências O principal alicerce da protecção social reside num sistema de segurança social federado de inscrição obrigatória para todas as pessoas com emprego e respectivos dependentes inactivos (cônjuges e filhos). O sistema proporciona acesso aos cuidados de saúde, prestações de desemprego, regimes de pensões e cobertura contra riscos de acidentes. A segunda rede de segurança social, que sujeita os respectivos beneficiários a condições de rendimento está consubstanciada no sistema de acção social (Sozialhilfe) sendo tutelada pelos nove Länder. Em 2000, a Áustria prosseguiu o bom desempenho económico com resultados favoráveis na área do emprego. O crescimento do PIB real cifrou-se em 3,2%, a taxa de emprego caiu para 3,7%, uma situação próxima do pleno emprego. De acordo com os dados do ECHP (1997), 13% da população austríaca vive em condições de pobreza relativa. A taxa de pobreza persistentes era de 5% (1995-1997). Em consequência, a pobreza não é um fenómeno significativo na Áustria.

Nas últimas décadas, a participação na actividade económica aumentou, enquanto que as taxas de desemprego permaneciam comparativamente baixas. As disparidades entre rendimentos elevados e baixos são inferiores à média da UE15, embora haja consideráveis disparidades de rendimento entre homens e mulheres. Os níveis gerais de instrução da população aumentaram significativamente nos últimos 30 anos. O nível mínimo das pensões de velhice aumentou de 30 para 50% do rendimento médio.

A estratégia De acordo com as autoridades austríacas, o enquadramento político nacional do combate à pobreza e à exclusão social assenta na execução integrada das políticas económicas, de emprego e sociais. O PANincl faz um levantamento exaustivo das medidas em curso que contribuíram para a situação favorável da Áustria. No âmbito de uma estratégia global, está previsto o lançamento de medidas para identificar futuros factores de risco de pobreza e exclusão social. O PANincl apresenta objectivos quantitativos baseados em resultados esperados, indicadores de acompanhamento dos esforços em curso e calendários de execução em relação a alguns grupos (pessoas sem abrigo e pessoas com deficiência). A integração de medidas educativas num contexto político mais vasto e o seu contributo específico para cada objectivo de política deveriam ser melhor conjugados com um quadro global.

Medidas A Áustria está a responder aos quatro objectivos com uma forte tónica colocada no emprego e nas prestações familiares em geral. O PANincl centra-se essencialmente nas medidas em curso em algumas novas evoluções (seguro de velhice para as mulheres, pessoas com deficiência, pobreza familiar). Os severos problemas que alguns grupos enfrentam no acesso ao mercado de trabalho ou no acesso limitado a certas prestações sociais (como acontece com os imigrantes não-UE) deveriam ser mais rigorosamente tratados no PAN.

Desafios O principal desafio consiste em promover uma estratégia global e integrada para combater a pobreza e a exclusão social, tomando por base o sistema de segurança social bem desenvolvido. Para tal, deverão ser definidos objectivos, calendários e medidas para colmatar as lacunas identificadas. A aposta geral no acompanhamento e na avaliação deveria traduzir-se em medidas operacionais no contexto da execução do PANincl. Serão necessário ulteriores esforços para reduzir a complexidade do sistema administrativo, decorrente das repartição de responsabilidades entre o Estado federal, as províncias e diferentes unidades administrativas (p.ex. sistema de balcão único).

1. PRINCIPAIS TENDÊNCIAS E DESAFIOS

Em 2000, a Áustria prosseguiu o bom desempenho económico com resultados favoráveis na área do emprego. O crescimento do PIB real cifrou-se em 3,2%, a taxa de emprego caiu para 3,7%, uma situação próxima do pleno emprego. As taxas de emprego apresentam-se próximas dos objectivos de Lisboa de 68,3% (77% para os homens e 59,4% para as mulheres).

Em termos globais, a incidência do risco de pobreza na Áustria situa-se um quarto abaixo da média da UE. O principal alicerce da protecção social reside num sistema de segurança social federado de inscrição obrigatória para todas as pessoas com emprego e respectivos dependentes inactivos (cônjuges e filhos). A segunda rede de segurança social, que sujeita os respectivos beneficiários a condições de rendimento está consubstanciada no sistema de acção social (Sozialhilfe) sendo tutelada pelos nove Länder, e concede direitos a assistência social a cidadãos da UE, bem como, em graus variáveis, a cidadãos de países terceiros.

A complexidade do problema reflecte-se não apenas na repartição de responsabilidades entre as instâncias federais e provinciais, mas também entre as várias unidades administrativas a estes dois níveis. O carácter dualista do sistema de protecção social da Áustria permite evitar que mais pessoas mergulhem em situações de pobreza, mas o sistema não é totalmente fiável em todos os casos. É necessário desenvolver a coordenação e a integração das políticas de inclusão para os grupos vulneráveis.

De acordo com os dados SEEPROS do EUROSTAT, a Dinamarca gasta 28,4 % do PIB na protecção social, sendo a média UE15 de 27,7 % (dados de 1998). Utilizando por indicador a despesa *per capita* em paridades de poder de compra (PPC), verifica-se que a despesa da Alemanha com a protecção social (6.297 PPC) apresenta-se 15% acima da média UE15 (5532).

O sistema austríaco de protecção social tem contribuído para manter o risco de pobreza em níveis relativamente baixos. De acordo com os dados ECHP, em 1997, 13% da população vivia com um rendimento inferior a 60% do rendimento mediano. No período 1995-1997, apenas 4,7% da população vivia em risco de pobreza permanente.

Todavia, o baixo rendimento é apenas uma das várias dimensões da pobreza e para analisar e medir o fenómeno com maior precisão, é necessário ter em conta outros aspectos igualmente relevantes, tais como o emprego, a habitação, os cuidados de saúde e o grau de satisfação das necessidades básicas.

As disparidades entre os rendimentos altos e baixos são inferiores à média UE15. Todavia, verificam-se disparidades de rendimento relativamente elevadas entre homens e mulheres.

- Os níveis gerais de instrução da população aumentaram significativamente nos últimos 30 anos. – a proporção de pessoas com habilitações escolares correspondentes apenas ao ensino básico diminuiu drasticamente.
- O nível mínimo das pensões de velhice (Ausgleichszulagenrichtsatz) aumentou de 30 para 50% do rendimento médio.
- Há indícios de que os requerentes de asilo não cobertos pelo regime mínimo garantido ('Bundesbetreuung') estão particularmente expostos à pobreza e à exclusão.

2. ESTRATÉGIA E PRINCIPAIS OBJECTIVOS

Na Áustria, o Estado-providência dispõe de uma extensa rede de segurança social, o que faz com a situação em matéria de pobreza seja pouco preocupante, comparativamente com outros países. Em consequência o PANincl coloca a tónica nas medidas existentes, que deverão prosseguir e ser objecto de avaliação, em detrimento de novas acções.

- O Plano refere principalmente as análises e os debates em curso.
- A concretização dos objectivos de Nice assenta nas medidas já em curso e em algumas novas iniciativas.
- São alguns os objectivos quantificados, embora o plano comporte um conjunto de compromissos em torno de medidas concretas e de objectivos *não quantificados*. O plano não apresenta calendários de execução vinculativos. Seria importante prever mecanismos de acompanhamento capazes de medir os progressos no combate à pobreza e à exclusão social.

2.1. A perspectiva estratégica de longo prazo

O PANincl procede a um levantamento exaustivo das medidas em curso, que ainda será necessário avaliar ou reexaminar à luz da situação actual e das novas necessidades. Alguns importantes aspectos, que se encontram em fase de planeamento ou de preparação e que poderiam surtir importantes efeitos preventivos na redução da exclusão social, são mencionados no PANincl, mas de forma pouco precisa (por exemplo, o problema das mulheres que não recebem pensões de reforma é referido enquanto questão que o governa tenciona atacar no futuro). A integração de diversas medidas educativas referidas no PANincl e o seu contributo específico para cada objectivo de política deveria ser melhor conjugado com um quadro global integrante.

2.2. O conteúdo inovador do PANincl

O grupo de trabalho criado para desenvolver e implementar o PANincl merece ser mencionado pelo seu carácter inovador. A intenção do governo de atacar o problema das mulheres sem direitos de reforma merece destaque. Um passo concreto reside em calcular um certo número de período de assistência aos filhos que contribuiriam para o cálculo do número de anos necessários para o direito a pensão de reforma. Embora os efeitos no mercado de trabalho da nova prestação de assistência aos filhos ('Kinderbetreuungsgeld'), permaneçam por avaliar, a mesma comporta elementos positivos, designadamente a inclusão de pessoas que anteriormente não poderiam beneficiar dela, o factor de acréscimo de rendimento ou os períodos equiparados a períodos de contribuição não apenas para efeitos de elegibilidade, mas também para fins do montante da pensão.

2.3. Perspectiva coordenada e integrada

Inúmeras medidas referidas no PAN não foram concebidas com a finalidade específica de combater a pobreza, embora previnam e surtam efeitos sobre o fenómeno (por exemplo, as medidas em sede de emprego, prestações familiares, fundos especiais para pessoas com deficiência). A sua eficácia neste contexto será devidamente analisada.

Na Áustria, as medidas de coordenação regional para combater a exclusão, incluindo as prestações de acção social (Sozialhilfe) merecem destaque pela importância que revestem. O PANincl refere a criação de um grupo de trabalho para tratar deste problema e o desenvolvimento de normas de qualidade à escala nacional.

2.4. Compatibilidade das estratégias com o PANemprego

O PANincl menciona a necessária coerência com o PANemprego. Há várias medidas e finalidades referenciadas no PANincl que já constavam do PANemprego. Este último sublinhara já a situação de desvantagem que os imigrantes conhecem no mercado de trabalho. A integração de imigrantes é uma das prioridades do PANincl. No entanto, as medidas ou pistas sobre a forma como este objectivo será conseguido não são ainda suficientemente concretas.

3. PRINCIPAIS POLÍTICAS À LUZ DOS QUATRO OBJECTIVOS COMUNS

3.1. Promover a participação no emprego

O PAN coloca a tónica nos objectivos de emprego. Em certa medida, o PANincl refere elementos que já tinham sido desenvolvidos no PANemprego. Este aspecto deve ser visto no seguimento das conclusões do Conselho Europeu de Lisboa, no que se refere ao objectivo de reforço da participação na actividade económica. Todavia, alguns grupos que conhecem graves problemas em matéria de emprego não são suficientemente mencionados no plano; é o caso dos imigrantes extra-comunitários, para os quais estão a ser tomadas medidas, ainda escassas, com o objectivo de harmonizar as condições de concessão de autorizações de residência e de trabalho. São mencionadas algumas medidas no âmbito da formação em TIC dirigidas às mulheres. Pouco é dito sobre a forma como as iniciativas ligadas à sociedade do conhecimento e à aprendizagem digital irão tratar o problema das “fracturas de aprendizagem” e quais as principais acções previstas para atender às necessidades específicas dos mais desfavorecidos.

3.2. Facilitar a todos o acesso aos recursos, aos direitos, aos bens e aos serviços

No que respeita ao acesso universal aos recursos, direitos, bens e serviços, o PANincl enumera os vários tipos de transferências que já existem no avançado sistema austríaco e que terão efeitos positivos na consecução deste objectivo. O acesso de todos aos sistema educativo é uma realidade. A proporção de pessoas com habilitações escolares correspondentes apenas ao ensino básico diminuiu drasticamente. Para 15,6% da população entre os 20 e os 29 anos, o nível de habilitações escolares corresponde ao ensino básico (homens: 14,4%; mulheres: 17,1%).

Inúmeras reformas na área da política social têm de ser avaliadas em termos dos seus possíveis efeitos no domínio do acesso a bens e serviços.

3.3. Prevenir os riscos de exclusão

O PANincl menciona três áreas de política que intervêm na prevenção do risco de exclusão: a utilização das tecnologias da informação, medidas de fomento da solidariedade nas famílias e outros grupos e o apoio em situações especiais de carência. Para além das medidas especiais dirigidas para as pessoas com deficiência, ao nível regional (p.ex. Viena) o PANincl refere uma estratégia inovadora para prevenir as situações de **sem-abrigo**. As perspectivas de transformações a longo prazo e de melhorias passíveis de contribuir para a solução dos problemas existentes em algumas áreas (ex. o acesso limitado dos imigrantes a certas prestações sociais ou a escassa promoção de políticas de emprego activas para as categorias não imediatamente empregáveis) são questões que terão de ser ulteriormente estudadas.

3.4. Actuar em favor dos mais vulneráveis

O PANincl faz um levantamento exaustivo dos grupos mais vulneráveis. Uma importante medida neste contexto foi a criação de um subsídio complementar para pessoas com deficiência ('Behindertenmilliarde') e o subsídio para assistência aos filhos, uma prestação de carácter universal não subordinada a carreiras contributivas. Todavia, o PANincl não especifica quais as medidas concretas programadas para outros grupos com necessidades especiais. Deverão ser explicitados os compromissos assumidos para além dos dois anos de vigência do PAN actual (deficiência, famílias monoparentais, idosos e jovens em situação de abandono escolar precoce) e será necessário desenvolver uma estratégia integrada e reformas estruturais. O PANincl refere a dimensão rural da pobreza e anuncia várias propostas para melhorar as infra-estruturas nas zonas rurais.

3.5. Mobilizar o conjunto dos intervenientes

O Governo Federal anuncia no PANincl ter organizado consultas com todos os agentes relevantes. Alguns manifestaram um certo cepticismo relativamente ao processo e exigem o devido reconhecimento dos seus contributos. O PANincl não refere a mobilização das entidades que intervêm no domínio da igualdade de oportunidades.

O plano proporciona o enquadramento institucional para o diálogo entre diferentes intervenientes e grupos no contexto da sua implementação e da preparação do exercício seguinte.

4. INTEGRAÇÃO DA DIMENSÃO DE GÉNERO

O PANincl alude aos objectivos gerais de reforço da participação feminina na actividade profissional e de conciliação da vida profissional e familiar. Todavia, o plano não aprofunda e é demasiado geral em relação a uma abordagem coerente da igualdade de oportunidades entre homens e mulheres e no que se refere aos problemas específicos das mulheres mais desfavorecidas, aspectos que requerem mais atenção.

Ainda que o 'Kinderbetreuungsgeld' possa aliviar certas situações de pobreza, será necessária uma avaliação mais rigorosa do seu impacto sobre o emprego das mulheres.

O debate sobre a individualização dos direitos coloca a tónica nos direitos individuais de reforma das mulheres.

O adiantamento sobre a pensão de alimentos (Unterhaltsvorschuss) visa contribuir para reduzir a pobreza feminina.

A lei de protecção contra a violência doméstica (Gewaltschutzgesetz) permite que as mulheres e os filhos fiquem nas suas casas, contribuindo assim para combater a exclusão social das pessoas ameaçadas pela violência.

5. O PAPEL DO FSE NO COMBATE À POBREZA E À EXCLUSÃO SOCIAL

Os 1 147 milhões de euros da dotação do programa do FSE para o Objectivo 3, o domínio da inclusão social (2) absorve 219 milhões. As medidas do Objectivo 1, no Burgenland, afectam 4,5 milhões de euros para a inclusão social. Esperam-se efeitos positivos no combate à pobreza noutros domínios de intervenção política.

O impacto do FSE em termos de progressos no combate à pobreza e à exclusão social é referido em termos genéricos.

A iniciativa comunitária EQUAL, muito incisiva na problemática da exclusão do mercado de trabalho é mencionada no PANincl. A dotação total da EQUAL no período de programação 2000-2006 é de 204 milhões de euros.

PORTUGAL

Conclusões

Situação e tendências Pese embora uma baixa taxa de desemprego e um nível elevado de emprego, a taxa de risco de pobreza permanece elevada (23%, segundo os dados do Eurostat relativos a 1997). Paralelamente a formas de pobreza tradicional devidas às insuficiências do sistema de protecção social e à predominância dos sectores de actividade de mão-de-obra intensiva e pouco qualificada e à baixa produtividade, verifica-se a emergência de uma "nova pobreza" decorrente dos recentes processos de modernização da economia portuguesa, associada por vezes à imigração e à precariedade dos empregos. As baixas qualificações escolares e profissionais da maioria da população e o elevado nível de abandono escolar precoce são factores adicionais de exclusão. Neste contexto, o governo começou a desenvolver, ao longo dos últimos cinco anos, uma "nova geração de políticas sociais activas" orientadas para o reforço da inclusão social, assentes na parceria e privilegiando as metodologias de intervenção integrada.

Estratégia A estratégia global e de longo prazo assenta num desenvolvimento económico compatível com a melhoria da coesão social e a eliminação de factores estruturais geradores de processos de exclusão. O PANincl prevê a integração da vertente da inclusão em todas as políticas pertinentes, a modernização dos sistemas de protecção social, bem como iniciativas integradas que visem grupos e territórios especialmente vulneráveis. A abordagem de parceria e a mobilização dos intervenientes aos níveis nacional e local são igualmente elementos centrais da estratégia. O PANincl define objectivos quantificados em matéria de erradicação da pobreza infantil, de redução da pobreza absoluta e da taxa de pobreza, bem como do combate a este fenómeno em meio urbano e rural.

Medidas O PANincl engloba de forma exaustiva os 4 grandes objectivos e subobjectivos de Nice, mas verifica-se por vezes uma confusão entre "prioridades" e "metas", a repetição dos mesmos "instrumentos" em vários objectivos e subobjectivos e a dificuldade de estabelecer prioridades. A maioria das medidas previstas não são novas e a relação entre cada medida e o objectivo a que pretende dar resposta nem sempre é explícita. Com base nas medidas apresentadas, salientam-se três aspectos: a participação no emprego é considerada numa perspectiva de prevenção/activação e de promoção da aprendizagem ao longo da vida, o princípio da discriminação positiva é um elemento essencial da reforma do sistema de protecção social (incidindo, assim, no problema dos reformados em situação de pobreza), a abordagem integrada dos grupos vulneráveis é proposta segundo uma modalidade de contratualização aprofundada. Além disso, o PANincl prevê o desenvolvimento de serviços e de equipamentos destinados prioritariamente às pessoas e às famílias desfavorecidas e assume compromissos em matéria de promoção da igualdade de oportunidades ("contrato social de género").

Desafios Os principais desafios aos quais dar resposta dizem respeito à articulação entre a dimensão preventiva e curativa das políticas sociais: acção directa visando as situações graves de exclusão, intervenção precoce e activação para facilitar a reinserção profissional e prevenção a longo prazo de eventuais riscos de exclusão através da melhoria dos níveis de educação e qualificação. O papel da protecção social consiste em intensificar e adequar os serviços e equipamentos sociais às necessidades dos mais carenciados, bem como as possibilidades de acesso aos sectores da saúde, habitação, justiça, etc. Tendo em conta a natureza ambiciosa dos objectivos quantificados que Portugal se fixou a curto, médio e longo prazos, o sistema de acompanhamento de indicadores constitui certamente um importante desafio. Por outro lado, a mobilização efectiva dos agentes, em particular os próprios destinatários das acções, e os parceiros sociais, deverá ser aprofundada.

1. PRINCIPAIS TENDÊNCIAS E DESAFIOS

Em 2000, a taxa de crescimento da economia (3,3%) foi idêntica à média da União. A produtividade aumentou ao mesmo ritmo que a média comunitária (1,6%), embora Portugal continue a registar o mais baixo nível de produtividade da UE (65,8% da média comunitária).

A situação em matéria de emprego caracteriza-se por uma taxa de emprego (68,3%) superior à média da União e por uma taxa de desemprego (4,2% em 2000) relativamente baixa. No entanto, e apesar da evolução globalmente positiva dos indicadores relativos ao mercado de trabalho, persistem problemas estruturais. O desemprego de longa duração representa 40% do desemprego total, apenas uma pequena proporção da população entre os 15-64 anos possui habilitações equivalentes ao nível secundário superior (11,5% contra 42,3% na União), e um elevado número de jovens que abandonam prematuramente o sistema escolar (43% entre os 18-24 anos deixam a escola com poucas qualificações).

O risco de pobreza continua a ser um fenómeno extenso em Portugal. Definido como a percentagem da população que vive com um rendimento inferior a 60% da mediana nacional, este risco afectava 23% da população em 1997 (a taxa mais elevada da União). A pobreza persistente continua também a ser elevada: 15% da população viveu três anos consecutivos abaixo do limiar de 60% do rendimento mediano. No entanto, o rendimento monetário é apenas um dos aspectos da pobreza. Para se ter uma ideia aproximada da dimensão desse fenómeno, há que ter em conta outros factores igualmente pertinentes como o acesso ao emprego, os cuidados de saúde e o grau de satisfação de necessidades básicas. Em matéria de protecção social, Portugal é o país da União que gasta menos em percentagem do PIB (23,4% em 1998, contra uma média comunitária de 27,5%).

Neste contexto, há que prestar atenção especial ao número de pessoas em situação de pobreza persistente, à proporção elevada de trabalhadores pobres (em relação com os baixos rendimentos salariais e a precariedade dos empregos), à percentagem igualmente considerável de pensionistas em situação de pobreza (evidenciando uma das falhas do sistema de segurança social), ao baixo nível de qualificações da mão-de-obra e ao abandono escolar precoce, bem como à problemática da pobreza em meio rural e em certos bairros urbanos. Sendo a taxa de risco de pobreza das mulheres superior à dos homens (25% contra 22%), também elas devem ser objecto de destaque particular.

2. ESTRATÉGIA E PRINCIPAIS OBJECTIVOS

As grandes prioridades em matéria de combate à pobreza e promoção da inclusão social revestem um carácter geral e assentam em 6 objectivos estratégicos: desenvolvimento económico, coesão social, igualdade de oportunidades, protecção social, integração e rede de serviços/equipamentos sociais.

Por conseguinte, os principais objectivos do PANincl são os seguintes:

- Activação das pessoas excluídas do mercado de trabalho e aprendizagem ao longo da vida, no contexto de um desenvolvimento económico competitivo e respeitador das necessidades de coesão
- Desenvolvimento de sistemas de protecção social enquanto ferramentas específicas de luta contra a pobreza
- Reinserção socio-profissional das pessoas e famílias em situação de exclusão (programas integrados e "contratos de inserção social")
- Desenvolvimento integrado dos territórios confrontados com a exclusão
- Criação de redes de serviços e equipamentos sociais com a participação da sociedade civil
- Promoção da igualdade entre homens e mulheres com vista à elaboração de um "contrato social de género"

No PANincl, Portugal definiu certas metas a atingir:

Objectivos quantificados: até 2010, erradicar a "pobreza infantil"; até 2005, reduzir a taxa de risco de pobreza para 17% e diminuir a metade a "pobreza absoluta"; até 2003, lançar 50 "Contratos de Desenvolvimento Social Urbano" (geridos de forma integrada e visando comunidades urbanas desfavorecidas).

Outros objectivos: lançar o programa "Espaço Rural e Desenvolvimento Social" (desenvolvimento local integrado das comunidades rurais), assinar "contratos de inserção social" com todas as pessoas interessadas no prazo de um ano (3 meses para crianças e jovens em risco), pô a funcionar uma linha telefónica nacional de emergência (em articulação com os centros distritais de emergência social).

2.1. A perspectiva estratégica de longo prazo

Em relação à adequação entre a estratégia e os objectivos prosseguidos, devem ser evidenciados os seguintes elementos:

- A aplicação do princípio de integração da inclusão em todas as políticas e práticas, de modo a tornar o combate à exclusão uma componente das políticas sectoriais que não a política social;
- Os múltiplos aspectos relativos à participação na vida económica são tratados no PANincl, em especial a formação, a qualificação profissional, a educação, o emprego e a aprendizagem ao longo da vida no contexto da sociedade do conhecimento. De salientar igualmente o propósito de colocar a erradicação dos factores estruturais de exclusão no cerne das políticas económicas;
- A importância do desenvolvimento de sistemas de protecção social é um elemento essencial da estratégia; apesar das limitações orçamentais que lhe são inerentes, prossegue a reforma do sistema de solidariedade e de segurança social (assente nos princípios de justiça, equidade, solidariedade, discriminação positiva);
- A dimensão territorial da exclusão na sua dupla vertente (bairros urbanos degradados das grandes cidades e comunidades rurais no interior do país) é objecto de uma estratégia de desenvolvimento integrado.

A análise dos problemas numa perspectiva de longo prazo é clara no PANincl: os desafios revestem um carácter estrutural e remetem para o Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (cujo principal objectivo é recuperar, no espaço de uma geração, o atraso do país relativamente à média comunitária); alguns objectivos quantificados, nomeadamente no que respeita à "pobreza infantil" e à "pobreza absoluta" (conceitos que, aliás, não foram definidos) são apresentados para uma horizonte que ultrapassa 2003. No entanto, o modo como este plano bienal se integra na perspectiva de longo prazo está ainda por desenvolver, dado que a distinção entre "prioridades" finais e "metas" mais imediatas é, por vezes, difícil de apreender.

2.2. O conteúdo inovador do PANincl

Do ponto de vista da estratégia, registam-se duas inovações no contexto nacional: a integração da inclusão nas políticas vigentes e a perspectiva de longo prazo na luta contra a exclusão. De referir igualmente a estratégia de prevenção dos riscos de uma nova forma de exclusão, a "info-exclusão". No que respeita às políticas, a maioria dos programas e das medidas enunciados estão já operacionais.

Não obstante, há que salientar o carácter inovador de certos temas como é o caso de uma nova dimensão da "contratualização": a par com os contratos de inserção social e profissional" (não desconhecidos dado que Portugal prossegue já a abordagem dos percursos integrados de inserção, como por exemplo o RMG), o PANincl menciona um novo "contrato social de género" e "contratos de desenvolvimento social urbano".

2.3. Perspectiva coordenada e integrada

O papel dos diferentes agentes (institucionais e não governamentais, públicos e privados) a vários níveis de intervenção (sobretudo nacional e local) é definido no âmbito do diálogo social (Comissão Permanente de Concertação Social) e da parceria entre o Estado e a sociedade civil (Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social, Rede Social para o Desenvolvimento). A necessidade de coordenação é mencionada várias vezes e, não obstante os esforços empreendidos durante a última década no âmbito de programas de luta contra a pobreza, há ainda que intensificar uma parceria activa.

O PANincl prevê a mobilização conjunta das autoridades nacionais, regionais (não desenvolvida dado o seu papel de simples coordenadores) e locais; as parcerias institucionais (Comissão de Acompanhamento interministerial para a articulação das diferentes políticas sectoriais e integração da inclusão e Comissão Operacional do Ministério do Trabalho para a preparação do PAN e respectivo acompanhamento); a adaptação dos serviços administrativos e sociais às necessidades dos agentes locais (Lojas de Solidariedade e Segurança Social); a implicação dos parceiros sociais (a intensificar), das ONG e das instituições de serviços regionais; a responsabilização dos cidadãos e das empresas (ex. alargamento da Rede Portuguesa de Empresas).

2.4. Compatibilidade das estratégias com o PANemprego

O PANemprego constitui o quadro de referência preferencial, nomeadamente para as medidas ao abrigo do objectivo 1 do PANincl. Os principais objectivos do primeiro (transição dos jovens para a vida activa, inserção socio-profissional, qualificação escolar e profissional, acompanhamento do processo de reestruturação sectorial e promoção da qualidade no emprego) são retomados directa ou indirectamente no PANincl.

Existe ainda uma relação estreita entre os dois planos em termos de estratégia: articulação entre os sistemas de educação/formação/emprego; adopção de políticas macroeconómicas para a criação de emprego; inovação e sociedade da informação; abordagem sectorial, regional e local para a resolução dos problemas de natureza social; promoção do diálogo social; articulação entre as políticas de protecção social/emprego/formação; promoção da igualdade de oportunidades por forma a incentivar a participação das mulheres no mercado de trabalho e a dos homens na vida familiar.

3. PRINCIPAIS POLÍTICAS À LUZ DOS QUATRO OBJECTIVOS COMUNS

Tendo em conta a abordagem global que deveria constituir o quadro de acção para a concretização dos 4 objectivos comuns (abrangidos no PANincl de forma exaustiva mas pouco sistematizada em termos de definição de prioridades, quer no caso dos objectivos principais, quer dos subobjectivos), salientam-se alguns exemplos:

3.1. Promover a participação no emprego

No que respeita à participação no mercado de trabalho, os esforços empreendidos ao nível da política de emprego concentram-se no desenvolvimento de medidas de prevenção do desemprego de longa duração e de activação, através da definição de percursos de inclusão social e de inserção profissional traduzidos em planos contratuais (acrescidos de uma maior responsabilização pessoal), bem como no desenvolvimento da estratégia nacional de aprendizagem ao longo da vida. Relativamente ao acesso aos recursos, direitos, bens e serviços, é de salientar a continuação de uma política de "discriminação positiva" dos pensionistas, em termos de pensões de velhice, de realojamento de pessoas que vivem em habitações precárias evitando assim novos territórios de exclusão, a melhoria do funcionamento do Serviço Nacional de Saúde e dos centros locais de saúde (em particular, a assistência aos toxicodependentes).

3.2. Prevenir os riscos de exclusão

No que respeita à prevenção dos riscos de exclusão, uma das vertentes fundamentais é a estratégia de prevenção dos riscos de "info-exclusão" (generalização do acesso às tecnologias da informação e esforço de formação que se traduz na atribuição de um "diploma de competências básicas" a 2 milhões de pessoas até 2006). Relativamente à solidariedade, um aspecto inovador parece ser a conjugação entre a lógica de solidariedade tradicional e o desenvolvimento do mercado de prestação de serviços (ex. remuneração de vizinhos por serviços de apoio domiciliário).

3.3. Actuar em favor dos mais vulneráveis

A acção em prol dos grupos mais vulneráveis (perfeitamente identificados no PANincl, com uma atenção particular a consagrar aos imigrantes, ex-reclusos e toxicodependentes) assenta numa abordagem integrada através de programas individualizados de inclusão social, institucional e económica e planos de inserção destinados a grupos prioritários segundo a metodologia da contratualização. Uma acção específica foi igualmente prevista para os territórios problemáticos através de iniciativas territoriais para a inclusão.

3.4. Mobilizar o conjunto dos agentes

Em matéria de mobilização, as práticas de envolvimento desenvolvem-se a três níveis (individual, colectivo e organizacional) e papel dos "mediadores" enquanto agentes de promoção da informação e da participação activa das pessoas excluídas assume importância crucial. No plano institucional, as parcerias institucionais e os planos de acção sectoriais já operacionais, bem como as "lojas de solidariedade e segurança social" (intervenção de proximidade local para uma resolução integrada dos problemas) constituem uma tentativa de adaptação dos serviços administrativos e sociais às necessidades dos cidadãos. Quanto às parcerias público/privado, o incentivo à responsabilidade social das empresas merece ser referido.

4. INTEGRAÇÃO DA DIMENSÃO DE GÉNERO

Trata-se de uma preocupação comum a todos os objectivos do PANincl (por vezes de forma implícita) e que constitui um dos domínios prioritários de intervenção.

No que respeita ao objectivo 1, as prioridades consistem em promover a igualdade de oportunidades no acesso ao emprego e assegurar um tratamento não discriminatório, em introduzir na cultura das empresas a ideia de conciliação de vida profissional e familiar como direito dos(as) trabalhadores(as), dever dos empregadores e responsabilidade social das empresas e, por fim, em desenvolver uma rede de serviços de apoio à infância e às pessoas dependentes, visando favorecer o emprego, a formação e a inserção profissional das mulheres. Relativamente ao objectivo 2, a preocupação da igualdade está explicitamente presente no domínio do acesso à sociedade da informação e às tecnologias da informação. No âmbito do objectivo 3, o PANincl só faz referência específica às mulheres vítimas de violência doméstica. Quanto ao objectivo 4, é mencionada a importância da tomada em consideração sistemática da dimensão da igualdade entre homens e mulheres no âmbito das parcerias. No entanto, impõem-se esforços acrescidos no sentido de aumentar a mobilização das organizações femininas e/ou representantes dos interesses das mulheres.

5. O PAPEL DO FSE NO COMBATE À POBREZA E À EXCLUSÃO SOCIAL

A nível dos "instrumentos" que contribuem para a realização dos objectivos de Nice, os programas operacionais co-financiados pelo FSE no Quadro Comunitário de Apoio III (2000-2006), bem como a Iniciativa Comunitária EQUAL, são mencionados várias vezes, mas o PANincl não dá qualquer indicação dos montantes em jogo. Não obstante, a articulação eficaz entre os financiamentos provenientes do orçamento da Segurança Social e do QCA III é referida como uma dos factores que favorecem o desenvolvimento do plano. Além disso, o quadro de acção que representa o PANincl constitui uma ocasião de evitar a dispersão das intervenções nacionais e comunitárias e de as racionalizar através da concentração dos meios e da especialização dos instrumentos.

Os recursos atribuídos a Portugal pelos Fundos Estruturais ao abrigo do Objectivo 1 são consideráveis: o contributo do FSE representa 22% (4 370 milhões de euros) desse auxílio, dos quais cerca de 16% são consagrados especificamente ao domínio da inclusão social (o que constitui um aumento relativamente ao QCA II); de salientar igualmente o contributo indirecto das outras áreas de intervenção do FSE (políticas de emprego activas e aprendizagem ao longo da vida). No que respeita ao QCA III, há que mencionar, nomeadamente, os programas "Emprego, Formação e Desenvolvimento Social" (o eixo mais importante em termos financeiros visa precisamente o desenvolvimento social), "Educação" (combate ao abandono escolar, melhoria dos níveis de escolaridade, educação de adultos), "Sociedade da Informação" (aquisição de info-competências, luta contra a info-exclusão) e "Saúde" (um dos eixos tem por objectivo melhorar o acesso a cuidados de saúde de qualidade).

FINLÂNDIA

Conclusões

Situação e principais tendências O sistema de segurança social na Finlândia assenta no princípio da universalidade do sistema previdencial e de cuidados de saúde e num sistema global de rendimento garantido. O objectivo reside em proporcionar a toda a população serviços previdenciais e de saúde financiados essencialmente a partir de receitas fiscais, descentralizados e geridos à escala municipal. O rendimento garantido é por natureza um sistema de assistência social assente na avaliação dos riscos, completado por prestações ligadas à residência. Em 1998, a Finlândia gastou o equivalente a 27,2% do PIB com a protecção social, ligeiramente menos do que a média da UE. O modelo vigente tem sido bem sucedido, em termos de garantir baixos níveis de risco de pobreza, de acordo com os padrões internacionais. Em 1997, havia 9% da população a viver com um rendimento inferior a 60% do rendimento mediano.

A Finlândia registou em 2000 um forte crescimento económico (5,7%) directamente impulsionado pelas exportações. Tudo indica que estes bons resultados prosseguirão este ano (taxa de crescimento a rondar os 4%). A taxa de emprego atingiu os 67,5% em 2000.

Estratégia A estratégia subjacente ao PANincl para a presente década assenta em quatro grandes áreas de intervenção: promover boas condições de saúde e capacidade para uma vida activa; tornar a actividade profissional mais aliciante; prevenir e combater a exclusão social; garantir serviços eficazes e níveis aceitáveis de rendimento garantido. O ponto de partida consiste em preservar a estrutura do sistema de segurança social finlandês e trabalhar no âmbito desta estrutura, conferindo maior relevo ao primado do trabalho. O processo será acompanhado e avaliado sistematicamente pelas autoridades centrais mas, para além da taxa de risco de pobreza, o PANincl não especifica quais os alvos que serão utilizados para este propósito.

Medidas A Finlândia considera que o sistema universal de serviços e de transferências constitui um instrumento político eficaz para combater a pobreza e a exclusão social. O sistema foi completado por transferências e serviços adicionais para os grupos em perigo de exclusão social.

O PANincl responde aos quatro objectivos com várias acções, a maior parte das quais destinadas a melhorar a universalidade do sistema. Entre as principais medidas contam-se designadamente o aumento das reformas, actividades de reinserção profissional, melhoria dos serviços de saúde mental para crianças e jovens, a criação de um ombudsman para questões de discriminação, a activação dos idosos, bem como recomendações para a melhoria dos cuidados que lhes são prestados. As implicações orçamentais das medidas foram assinaladas, sempre que possível. A Finlândia anexou ao seu plano um quadro de síntese de todas as medidas tomadas na consecução dos quatro objectivos comuns, repartidas em função do factor de risco.

Desafios Entre os principais desafios contam-se: o desenvolvimento do sistema de protecção social para tornar o trabalho compensador; a prevenção da acumulação de problemas relativamente aos desempregados de longa duração, pessoas com problemas mentais ou de dependência, pessoas sobreendividadas e respectivas famílias; canalizar apoio para as pessoas em situação mais vulnerável; reforçar a cooperação entre os vários agentes envolvidos na prevenção da exclusão social e da pobreza; atacar as disparidades regionais por forma a manter níveis uniformes de serviços sociais em todo o país.

1. PRINCIPAIS TENDÊNCIAS E DESAFIOS

A Finlândia registou em 2000 um forte crescimento económico (5,7%) directamente impulsionado pelas exportações. No entanto, segundo fontes nacionais, o crescimento este ano deverá ser mais lento (2,7%) em razão da menor procura internacional. O emprego subiu 1,5% em 2000. As taxas de emprego situaram-se em torno dos 68,3% (77% para os homens e 59,4% para as mulheres). Contrastando com a evolução económica favorável em 2000, a taxa de desemprego diminuiu lentamente, permanecendo na casa dos 9,8% (9,1% para os homens e 10,6% para as mulheres). Os problemas estruturais do mercado de trabalho estão patentes na elevada proporção de desempregados com poucas qualificações e idosos e, por outro lado, nos crescentes problemas de recrutamento de mão-de-obra que conhecem certos sectores em expansão.

Em consequência das restrições que a depressão dos anos 90 ocasionou e do período relativamente longo de crescimento económico que se seguiu, a proporção do PIB gasto com a protecção social desceu abaixo da média de UE. De acordo com os dados SEEPROS do EUROSTAT, a Finlândia gasta 27,2% do PIB na protecção social, sendo a média UE15 de 27,7% (dados de 1998). Utilizando por indicador a despesa *per capita* em paridades de poder de compra (PPC), verifica-se que a despesa da Finlândia com a protecção social (5181 PPC) está consideravelmente acima da média UE15, de 5532, de acordo com dados de 1997. Os dados ECHP revelam que em 1997, 9% (UE15 18%) da população finlandesa vivia em situação de pobreza relativa (i.e. com rendimentos inferiores a 60% do rendimento mediano). Os jovens adultos, os desempregados e “outros inactivos” e os agregados familiares monoparentais contam-se entre as categorias mais expostas à pobreza.

Todavia, o baixo rendimento é apenas uma das várias dimensões da pobreza e para analisar e medir o fenómeno com maior precisão, é necessário ter em conta outros aspectos igualmente relevantes, tais como o emprego, a habitação, os cuidados de saúde e o grau de satisfação das necessidades básicas.

- Fontes nacionais revelam que o número de pessoas em situação de grave exclusão social oscilava entre 30 000 e 60 000, o que corresponde a 1,2% dos finlandeses.
- Os elevados níveis de desemprego, em especial o de longa duração (taxa DLD: 2,8%) constituem o principal problema social da Finlândia.
- Entre os principais factores de risco de exclusão social contam-se os seguintes: a exclusão económica ou financeira; problemas de saúde; a exclusão do mercado de trabalho; a exclusão do mercado da habitação; a exclusão do sistema educativo e outros tipos de exclusão como a criminalidade, as dependências, a exclusão cultural, etc.
- É necessário atender às disparidades territoriais.
- A exclusão social resulta muitas vezes da acumulação de vários problemas. Um importante desafio neste contexto reside na prevenção da acumulação simultânea de insuficiências de rendimento.

2. ESTRATÉGIA E PRINCIPAIS OBJECTIVOS

O sistema de segurança social na Finlândia assenta no princípio da universalidade do sistema previdencial e de cuidados de saúde e num sistema global de rendimento garantido. Os residentes gozam de direito de acesso aos serviços e às prestações essenciais. Este acesso não está geralmente subordinado a condições de emprego ou rendimento, embora as pessoas com emprego tenham direito a prestações mais elevadas, em função do respectivo rendimento. O modelo vigente tem sido bem sucedido, em termos de garantir baixos níveis de pobreza, de acordo com os padrões internacionais.

A estratégia subjacente ao PANincl para a próxima década assenta em quatro grandes áreas de intervenção: promover boas condições de saúde e capacidade para uma vida activa; tornar a actividade profissional mais aliciante; prevenir e combater a exclusão social; garantir serviços eficazes e níveis aceitáveis de rendimento garantido.

A Finlândia procura preservar a estrutura do sistema de segurança social vigente e trabalhar no âmbito desta estrutura, conferindo maior relevo ao primado do trabalho. A reforma das prestações de segurança social, do sistema fiscal e das taxas de serviços deverá prosseguir a fim de tornar o trabalho cada vez mais compensador em termos financeiros. Pretende-se melhorar não só os incentivos às famílias, mas também às empresas: é dado o devido destaque aos incentivos aos empregadores, foi aprovada nova legislação que rege as relações entre o Estado e os municípios e o financiamento público dos municípios.

2.1. A perspectiva estratégica de longo prazo

O plano define objectivos estratégicos e procura identificar os desafios numa perspectiva de longo prazo. A Finlândia aponta para a integração de um certo número de melhorias no sistema vigente. As políticas e as medidas que visam melhorar os sistemas de apoio e de serviços devem ser consideradas enquanto esforço para resolver os problemas de uma forma duradoura. O PANincl reconhece, todavia, que muitos dos desafios que se vislumbram exigem acções específicas. O plano refere um vasto leque de iniciativas aos mais diversos níveis para atacar os problemas. Um importante objectivo reside no aumento do emprego e, em especial, na redução do desemprego de longa duração através de uma estratégia assente numa política social activa. A Finlândia enfrenta um desafio especial. Embora tenha estado no centro das políticas governamentais durante vários anos, o desemprego de longa duração não diminuiu tanto quanto seria desejável e afecta um importante núcleo de pessoas difíceis de colocar.

2.2. O conteúdo inovador do PANincl

Para além do amplo leque de medidas incluídas no Plano, dá-se conta de inúmeras questões actualmente em debate e de medidas propostas ou em estudo em diversas instâncias. Estas medidas serão discutidas e tratadas durante a vigência do plano. Apresentam-se a seguir alguns exemplos de medidas previstas: reforma do sistema previdencial no regime profissional com o objectivo de integrar os empregos de curta duração; promover o emprego de pessoas com deficiência; desenvolver um modelo operativo assente na responsabilidade conjunta de diversos agentes na sociedade e transformar as responsabilidades de financiamento dos sistemas de prestações por forma a reforçar as oportunidades de emprego para as pessoas em risco de exclusão do mercado de trabalho; delinear estratégias integradas em matéria de habitação nos municípios assentes no aproveitamento do parque habitacional existente; analisar as necessidades nacionais de desenvolvimento e de acolhimento de crianças aos níveis pré-escolar, do ensino básico e secundário; criar um centro que funcione em estreita colaboração com as ONG para estudar e acompanhar os fenómenos da pobreza e da exclusão social.

2.3. Perspectiva coordenada e integrada

A Finlândia possui uma longa tradição de práticas políticas assentes em bases amplas e medidas preparatórias. Os regimes de segurança social são geralmente geridos pela administração pública, ao nível municipal. As políticas nacionais em matéria de rendimento, fiscalidade, emprego e assuntos sociais assentam na colaboração entre o Estado, os municípios e os parceiros sociais. Uma tradição de parceria desta natureza foi essencial para o ajustamento das políticas sociais às mudanças que marcaram os anos 90. Os agentes do Terceiro Sector, as igrejas, os sectores público e privado reforçaram a cooperação, com o objectivo de prevenir a exclusão social.

2.4. Compatibilidade das estratégias com o PANemprego

As medidas do PANincl classificadas na rubrica “exclusão do mercado de trabalho” constavam já do PANemprego, sendo pois compatíveis. Ambos os planos foram verificados por um grupo interministerial responsável pela coordenação dos assuntos relativos à UE no âmbito da política social. Acresce que os parceiros sociais, que desempenham um importante papel na política social e de emprego da Finlândia, participaram na preparação de ambos os PAN.

3. PRINCIPAIS POLÍTICAS À LUZ DOS QUATRO OBJECTIVOS COMUNS

3.1. Promover a participação no emprego

As alterações que marcaram o mercado de trabalho traduzem o facto de a procura estar agora centrada nas pessoas com elevados níveis de instrução e competências. É importante garantir uma oferta de mão-de-obra adequada. Os obstáculos ao emprego foram removidos através da eliminação dos desincentivos consubstanciados no sistema fiscal e de prestações. Foram desenvolvidos novos tipos de serviços e várias formas de trabalho subsidiado, para promover o emprego de pessoas com baixos níveis de instrução e poucas qualificações. Reabilitar as pessoas para o trabalho, reforçar o controlo individual sobre a própria vida através de medidas de acompanhamento, são os métodos essenciais que o PANincl identificou para acabar com a exclusão social.

Importa referir também as medidas para aumentar a empregabilidade dos idosos e dos imigrantes. No que se refere à conciliação da vida profissional e familiar, os pais com filhos em idade pré-escolar têm um direito subjectivo a estruturas de acolhimento, independentemente da respectiva situação profissional. O PANincl prevê o desenvolvimento de actividades de tempos livres para as crianças em idade escolar. A aprendizagem ao longo da vida está a ser promovida através de medidas de apoio ao rendimento para as pessoas em formação.

3.2. Facilitar a todos o acesso aos recursos, aos direitos, aos bens e aos serviços

Os riscos de exclusão social têm sido contrariados através do recurso ao sistema universal de serviços e transferências que abrange todos os residentes na Finlândia. A rede de segurança social e o amplo consenso em torno da mesma colocou a Finlândia ao abrigo das principais turbulências sociais no início dos anos 90. As políticas que visam combater a exclusão social continuarão a assentar essencialmente no desenvolvimento do sistema universal, o qual pode ser completado por medidas específicas.

O plano refere inúmeras medidas para melhorar o sistema de protecção social: coordenação das prestações de subsistência com os outros ganhos, a fim de incentivar as pessoas a aceitar trabalhos a tempo parcial ou de curta duração; extensão do período de subsidiarização para a reabilitação de jovens com deficiência, a fim de os ajudar a iniciar uma actividade profissional sem perda imediata das prestações sociais; aumento do valor máximo da renda para efeitos de subsídio de habitação; melhoria dos serviços de saúde mental para crianças e jovens.

3.3. Prevenir os riscos de exclusão

Foram empreendidos intensos esforços em inúmeras áreas políticas, com o objectivo de prevenir situações de crise susceptíveis de levar à exclusão social. A redistribuição do rendimento mostrou-se uma medida eficaz para reduzir a pobreza relativa na Finlândia. O PANincl faz um levantamento das medidas previstas no âmbito do objectivo da prevenção: aumentar o nível geral das pensões; aumentar os suplementos por filhos a cargo no âmbito das medidas de apoio ao mercado de trabalho; reformas para aumentar a eficácia do subsídio de subsistência; fazer depender as prestações de desemprego da procura activa de trabalho; pré-escolaridade gratuita para as crianças com 6 anos de idade; criação de um fundo de compensação para que a protecção da infância não dependa da situação financeira dos municípios.

3.4. Actuar em favor dos mais vulneráveis

Os riscos de exclusão social são geridos essencialmente através da prestação de serviços, sendo o rendimento garantido assegurado segundo o princípio da universalidade, mas a existência de problemas de exclusão social significa que são ainda necessárias medidas específicas. A Finlândia apresenta vários tipos de medidas de reabilitação destinadas a ajudar as pessoas que têm dificuldade em assumir o controlo sobre a própria vida. O PANincl refere também algumas iniciativas inovadoras em centros de formação para fazer face à exclusão do sistema educativo, bem como seminários para jovens desempregados co-financiados pelo Fundo Social Europeu. O Governo propôs a criação de um Ombudsman para questões de discriminação e promoção de boas relações inter-étnicas. É necessário ainda melhorar a capacidade dos indivíduos responderem aos desafios da sociedade da informação.

3.5. Mobilizar o conjunto dos intervenientes

Na Finlândia, a participação e a mobilização de todos os agentes é parte integrante do funcionamento da administração pública, sendo que as relações com entidades externas estão consagradas na legislação e na prática diária. Todavia, o PANincl apresenta novas iniciativas neste contexto, tais como: o desenvolvimento da cooperação entre as autoridades municipais no domínio da política social; o programa habitacional 'Suburbs 2000'; o desenvolvimento de serviços às pessoas com problemas de saúde mental; o estabelecimento de centros de parceria regional pelas ONG.

4. INTEGRAÇÃO DA DIMENSÃO DE GÉNERO

A estrutura do sistema de política social, assente essencialmente em direitos e deveres individuais e individualizados, tem provado ser um factor de igualdade entre homens e mulheres. O PANincl mostra-se sensível a esta problemática e aposta na promoção desta dimensão. Os sistemas individualizados têm o suporte de um conjunto vasto de serviços que facilita a conciliação da vida profissional e familiar, propício à participação das mulheres na actividade económica.

5. O PAPEL DO FSE NO COMBATE À POBREZA E À EXCLUSÃO SOCIAL

O Programa do Objectivo 3 para a Finlândia prevê uma dotação de 140 milhões de euros de fundos do FSE e de fontes nacionais para medidas específicas de reintegração dos grupos mais vulneráveis e desfavorecidos, o que representa 13% das despesas totais do programa. As medidas de inclusão social também são financiadas através de programas regionais. Importa mencionar também a iniciativa comunitária EQUAL que visa combater todas as formas de discriminação e desigualdades e prevenir a exclusão social. A dotação desta iniciativa (FSE e fundos nacionais) ascende a 145 milhões de euros.

SUÉCIA

Conclusões

Situação e principais tendências O sistema de segurança social da Suécia é universal e global. As prestações de segurança social assentam no princípio da compensação da perda de rendimento com direitos individuais às principais prestações para todos os residentes no país independentemente da respectiva situação social e profissional, estado civil ou sexo.

Crescimento económico sustentado (mais de 3% nos últimos 3 anos), taxa de emprego elevada (73%) e níveis relativamente baixos de desemprego formam uma base sólida para o reforço das políticas de inclusão social e combate à pobreza. A Suécia gastou 33% do respectivo PIB com a previdência social em 1998, a proporção mais elevada em toda a UE. A taxa de risco de pobreza persistente era de 12% em 1997.

Estratégia O sistema de protecção social da Suécia assenta numa política de pleno emprego para homens e mulheres e num sistema de segurança social com carácter universal. O governo deixou claro no PANincl a sua aposta no ulterior crescimento do emprego (objectivo: taxa de emprego de 80% em 2004) e na consolidação da justiça social (objectivo: reduzir de metade o número de pessoas dependentes de prestações sociais até 2004). Uma política de emprego vigorosa representa a chave para o combate à pobreza. Ao optar por um sistema universal com prestações subordinadas a condições de rendimento em detrimento de um sistema de níveis mínimos de prestações, a Suécia consubstancia uma estratégia integrada e inclusiva. A dimensão da igualdade entre homens e mulheres está bem presente na estrutura do sistema previdencial. O regime universal que consagra direitos individuais reforça a igualdade entre homens e mulheres.

Medidas O PANincl responde aos quatro objectivos comuns através do aumento do investimento no sistema previdencial e ajustando os regimes de protecção social por forma a que melhor contribuam para eliminar os focos de pobreza ainda existentes. O PANincl comporta uma vasta gama de reformas de carácter geral e de medidas específicas em todas as áreas, no âmbito de uma estratégia global de inclusão social. São exemplos de medidas inclusivas na esfera laboral as oportunidades de formação ou experiência profissional oferecidas aos desempregados quando não há empregos disponíveis. A aplicação do princípio do primado do trabalho implica que sejam tomadas medidas para dar às pessoas uma oportunidade de encontrar emprego e proverem ao próprio sustento. As reformas dos regimes de pensões visam reforçar a coesão social. O PANincl comporta medidas de investimento em todos os níveis do sistema educativo, a reforma da formação profissional e da educação de adultos, bem como o reforço das competências e da acessibilidade às tecnologias da informação.

Desafios O principal desafio reside em prosseguir o reforço do sistema de previdência social, a política de pleno emprego e reforçar o carácter universal do sistema de segurança social. O aumento do emprego é essencial para garantir o financiamento do sistema de saúde, dos serviços sociais e das reformas de uma população que envelhece e para reduzir a dependência de prestações e de outros subsídios da segurança social. Haverá que dar resposta a ulteriores desafios para garantir àqueles cujos padrões de vida se deterioraram em consequência das crises económicas que não serão socialmente excluídos, reforçar a protecção dos grupos em risco de exclusão em razão de deficiência, origem étnica, carências de habilitações escolares, falta de integração no mercado de trabalho ou residência em zonas/áreas degradadas e promover o apoio aos mais vulneráveis (alcoólicos, toxicodependentes, sem-abrigo, crianças em risco e deficientes).

1. PRINCIPAIS DESAFIOS

O sistema sueco de segurança social é universal e global, assentando no princípio da compensação da perda de rendimento com direitos individuais às principais prestações para todos os residentes no país independentemente da respectiva situação social e profissional, estado civil ou sexo. O acesso à segurança social não está geralmente subordinado a condições de emprego ou rendimento, embora as pessoas com emprego tenham direito a prestações mais elevadas, em função do respectivo rendimento. Nos últimos três anos, o **crescimento do PIB** foi superior a 3% ao ano, atingindo os 3,6% em 2000, esperando-se para o corrente ano uma ligeira queda para 2%. A **taxa de emprego** em 2000 foi de 73% (71% para as mulheres e 74,8% para os homens), uma das mais elevadas na UE. O desemprego continua a baixar, situando-se nos 5,9% (5,8 % para as mulheres e 6 % para os homens) em 2000, contra 7,2% em 1999. A taxa de desemprego de longa duração continua baixa: 1,1% a as mulheres e 1,4% a dos homens, em 2000.

De acordo com os dados SEEPROS do EUROSTAT, a Suécia gasta 33,3% do PIB na **protecção social**, sendo a média UE15 de 27,7% (dados de 1998). O orçamento para 2001 dá conta de um aumento da percentagem de pessoas que vivem em situação de pobreza relativa (com um rendimento correspondente a menos de 50% do rendimento médio) passou de 7,2% para 9,1% entre 1991 e 1998⁴ De acordo com os dados do ECHP (1997), a taxa de risco de pobreza (rendimentos correspondentes a 60% do rendimento mediano) era de 12% em 1997.

Todavia, o baixo rendimento é apenas uma das várias dimensões da pobreza e para analisar e medir o fenómeno com maior precisão, é necessário ter em conta outros aspectos igualmente relevantes, tais como o emprego, a habitação, os cuidados de saúde e o grau de satisfação das necessidades básicas.

Após a retoma económica, a política social foi objecto de profundas reformas e os recursos aumentaram. Subsistem porém alguns desafios:

- A expansão do regime de prestações de acção social originou gastos crescentes decorrentes de períodos mais longos de dependência dos regimes previdenciais e do número crescente de agregados familiares a dependerem destes regimes por períodos prolongados (jovens, agregados familiares com refugiados ou imigrantes). Para fazer face a esta situação, optou-se por tornar o sistema menos generoso e mais restritivo, em especial através de critérios de elegibilidade mais rigorosos e da introdução de limites nos níveis das prestações. A reforma do sistema de segurança social permitirá garantir a sua sustentabilidade e estabilidade.

⁴ Medida pelo rendimento disponível por unidade de consumo, com base em fontes nacionais, a taxa de pobreza relativa baixou para 3,9% no mesmo período.

- Apesar de o sistema de segurança social sueco ter sido capaz de responder aos desafios da recessão económica e evitar uma situação de crise, algumas categorias sociais como os jovens, os imigrantes e as famílias monoparentais foram mais atingidas do que outras. Trata-se agora de determinar como melhor fazer face a esta situação.
- Há também que melhorar as condições em que se encontram os grupos mais vulneráveis. Apesar da falta de dados, há indícios de que a situação dos mais vulneráveis se deteriorou sob vários aspectos, designadamente para as crianças em risco, os alcoólicos e os toxicodependentes, os sem-abrigo e as pessoas que vivem em alojamentos superlotados, os delinquentes e as prostitutas. Há também que dar resposta às necessidades dos desempregados de longa duração, dos deficientes, dos idosos e das pessoas nascidas fora da Suécia.
- Embora não haja disparidades regionais muito significativas em termos de rendimento disponível, o processo de segregação socioeconómica e étnica prosseguiu durante os anos 90. Todavia, as perspectivas não são dramáticas, apesar de os contornos da evolução futura ainda não serem claros. A segregação étnica é particularmente significativa.

2. ESTRATÉGIA E PRINCIPAIS OBJECTIVOS

O sistema previdencial da Suécia assenta numa política de pleno emprego para homens e mulheres e num sistema de segurança social com carácter universal. O Governo apostou no aumento do emprego e em mais justiça social. O objectivo em matéria de emprego para 2004 consiste em atingir uma taxa de emprego de 80% para a população dos 20 aos 64 anos. No tocante à justiça social, a meta que se pretende alcançar consiste em reduzir de metade a dependência da previdência social entre 1999 e 2004.

Uma política de emprego vigorosa representa a chave para o combate à pobreza. O propósito da política de emprego da Suécia consiste em reduzir o desemprego e aumentar a taxa de emprego de homens e mulheres independentemente da respectiva origem.

Os objectivos do governo em matéria de política social incluem: 1) prevenir situações de exclusão nas categorias cujos padrões de vida se deterioraram substancialmente durante a crise económica – jovens, famílias monoparentais e alguns grupos de imigrantes e de refugiados; 2) reforçar a protecção dos grupos em risco de exclusão social em razão da deficiência, origem étnica, défice de escolarização, falta de integração no mercado de trabalho ou residência em áreas/regiões desfavorecidas; 3) melhorar o apoio aos grupos mais vulneráveis. São necessárias medidas para prevenir e resolver os problemas relacionados com o alcoolismo e a toxicodependência, reduzir o número de pessoas sem abrigo e reforçar a protecção das crianças em risco e dos deficientes mentais.

Ao optar por um sistema de segurança social com carácter universal e prestações em função do rendimento, em detrimento dos sistemas de níveis mínimos de prestações, as autoridades suecas defendem que a gestão nestes moldes é menos onerosa do que nos regimes de prestações subordinadas a condições de recursos e mais vantajosa para os grupos desfavorecidos.

2.1. A perspectiva estratégica de longo prazo

Num contexto de política de pleno emprego, com um sistema de segurança social completado por regimes baseados nos rendimentos, as estratégias e os principais objectivos são correctamente definidos. Uma vez que não se vislumbram situações de clara pobreza e de exclusão social, é justo concentrar as medidas no reforço do bem-estar das populações. A prosseguir o crescimento económico, conforme previsto, será possível cumprir os objectivos de longo prazo. O reforço do quadro geral que sustenta a política de segurança social permitirá resolver os problemas decorrentes de um crescimento mais lento.

O PANincl da Suécia não se pronuncia sobre a forma como a estratégia de protecção social induz uma diminuição real da pobreza e da exclusão social, nem avalia a importância e o potencial dos regimes universais. Acresce que não fica claro em que medida as diferentes medidas apresentadas no PANincl contribuirão para o objectivo crucial de reduzir de metade o número de pessoas dependentes de prestações de previdência social. Prevê-se no entanto um exercício de avaliação até 2004.

2.2. O conteúdo inovador do PANincl

O carácter universal da protecção social na Suécia constitui o principal impulso às políticas da Suécia no domínio do combate à pobreza e à exclusão social. O sistema proporciona fundamentos sólidos para a eliminação das principais fontes de pobreza e exclusão social. No entanto, são ainda necessárias medidas especiais dirigidas para certos grupos. Com efeito, estas medidas constituem uma parte importante do sistema de previdência sueco. No futuro, haverá igualmente espaço para inovações ulteriores, com vista a ajudar e apoiar os grupos mais vulneráveis.

O PANincl faz referência a alguns serviços do Ombudsman (pessoas com deficiência, crianças). Com longas tradições de serviços desta natureza em diferentes domínios, esta instância de combate à pobreza e à exclusão tem um certo carácter inovador, seria oportuno que fossem fornecidos mais dados.

2.3. Perspectiva coordenada e integrada

No contexto do sistema previdencial, a estratégia coordenada e integrada assenta essencialmente em medidas de carácter legislativo e administrativo. Os organismos que não integram a administração também são chamados a pronunciar-se. Assim sendo, a política de protecção social atende a todos os aspectos relevantes da pobreza e da exclusão social. Ainda que não lhe seja feita uma referência explícita, parece haver equilíbrio entre as políticas na área do emprego e as medidas para reforçar os regimes sociais e os objectivos essenciais definidos para estas áreas (ver ponto 3.4). O PAN faz referência aos esforços empreendidos pelo governo e inúmeros organismos e grupos de interesse, embora não seja possível avaliar em que medida a participação de organismos que não integram as estruturas da administração se traduziu em contributos directos para o PANincl.

2.4. Compatibilidade das estratégias com o PANemprego

A Suécia resolveu a questão da compatibilidade e da coordenação com o PANemprego anexando este ao PANincl. Embora pareça haver coordenação ao nível político entre estes dois aspectos do Estado-providência sueco, a mesma não está devidamente explicitada no PANincl.

3. PRINCIPAIS POLÍTICAS À LUZ DOS QUATRO OBJECTIVOS COMUNS

3.1. Promover a participação no emprego

Sendo a política de pleno emprego o principal alicerce do sistema previdencial sueco, o PANincl sublinha o seu papel no combate à pobreza. Para facilitar a participação na actividade económica, a Suécia optou pelo princípio da activação e do reforço das competências. A aplicação do princípio do primado do trabalho implica que sejam tomadas medidas para dar às pessoas uma oportunidade de encontrar emprego e proverem ao próprio sustento. Para reforçar os incentivos ao trabalho, foram alteradas as disposições que regem as prestações de desemprego. Foi ainda criado, no ano passado, um regime especial de apoio à actividade. As reformas na esfera educativa também facilitam o acesso ao mercado de trabalho, designadamente as que incidem sobre a formação profissional, o ensino secundário superior e a nova legislação em matéria de educação de adultos. Para facilitar aos pais o exercício de uma actividade profissional, as licenças parentais aumentaram de 30 dias, totalizando agora 480 dias desde que ambos gozem pelo menos 60 dias cada um.

3.2. Facilitar a todos o acesso aos recursos, aos direitos, aos bens e aos serviços

O carácter universal do sistema previdencial significa direitos individuais e acesso de todos às prestações sociais, à educação, à saúde e serviços de cuidados e à habitação. Todas as pessoas têm direito a recursos financeiros suficientes em caso de perdas de rendimento. Para facilitar o acesso de todos, a Suécia lançou inúmeras reformas e medidas. Assim, a situação económica dos idosos melhorou e a pensão de velhice foi reformulada, com base nos ganhos ao longo de toda a vida e incluindo uma cobertura mínima sob forma de pensão garantida para as pessoas com poucos ou sem rendimentos. Para facilitar o acesso à educação, foram feitos diversos tipos de investimentos. A política de habitação foi alvo de reformas, devendo agora as autoridades locais programar a respectiva oferta para garantir a todos condições de habitação dignas. Foi lançado um plano de acção para o desenvolvimento dos serviços de saúde, com o qual se pretende melhorar a qualidade dos serviços prestados. Em preparação está também uma nova lei para os serviços sociais que deverá consolidar os direitos individuais à assistência. Os serviços do Ombudsman para a Deficiência vão criar um centro nacional de acessibilidade.

3.3. Prevenir os riscos de exclusão

Um dos principais objectivos do governo consiste em reforçar a protecção de todos grupos em risco de exclusão social. A situação deverá ser analisada anualmente, para permitir a intensificação de determinadas medidas específicas. O PANincl apresenta inúmeras iniciativas e medidas neste contexto, à semelhança do que aconteceu com o plano nacional de acção contra o racismo, a xenofobia e a discriminação, recentemente apresentado com o objectivo de abrir portas à adopção de legislação contra a discriminação. As medidas em matéria de Inclusão colocam a tónica em novas iniciativas, tais como as potencialidades das TIC para as pessoas com deficiência, enquanto as iniciativas em curso no domínio da literacia digital para os grupos desfavorecidos e do acesso às TIC para os idosos não são apresentadas.

3.4. Actuar em favor dos mais vulneráveis

A melhoria do apoio aos grupos mais vulneráveis constitui um elemento estratégico da política do governo que deverá ser analisado anualmente. Os planos e as medidas em curso abrangem os grupos mais vulneráveis, como as crianças em risco, os alcoólicos e os toxicodependentes, os sem-abrigo e as pessoas que vivem em alojamentos superlotados, os delinquentes e as prostitutas, bem como os desempregados de longa duração, os deficientes, os idosos e os imigrantes. Com o objectivo de reforçar a integração social, foi designado um especialista que deverá apresentar propostas para a implementação de duas directivas UE contra a discriminação. O governo comprometeu verbas para o período 1999-2003 para acções de combate à segregação social e étnica nas regiões metropolitanas e promover condições de vida dignas para homens e mulheres nestas regiões.

3.5. Mobilizar o conjunto dos intervenientes

Forte das tradições do país no domínio da intervenção das organizações voluntárias, o governo financia anualmente cerca de 100 organizações deste tipo que operam na área social. A fim de reforçar a base de conhecimentos e intensificar o trabalho destas organizações, foi criado no âmbito do Conselho Nacional da Saúde e da Previdência um secretariado específico. A fim de integrar o combate à exclusão, todas as agências governamentais deverão preparar planos de acção para promover a diversidade étnica entre os respectivos operacionais. Foi celebrado um importante acordo para melhorar a coordenação entre várias entidades públicas, com o objectivo de multiplicar as oportunidades de integração dos requerentes de asilo, refugiados e outros imigrantes recém-chegados ao país. A responsabilidade social das empresas foi reforçada através de diferentes medidas.

4. INTEGRAÇÃO DA DIMENSÃO DE GÉNERO

O regime universal que consagra direitos individuais reforça a igualdade entre homens e mulheres. A dimensão de género é uma componente estrutural do sistema. Esta situação pode explicar o motivo pelo qual não há no PANincl sueca referências específicas a questões de género. Ainda que a Suécia apresente uma boa tradição em matéria de igualdade de oportunidades e bons resultados neste domínio, a integração da dimensão de género enquanto tal não é discutida com o intuito de a tornar visível nas metas, nas acções e nos processos de avaliação.

5. O PAPEL DO FSE NO COMBATE À POBREZA E À EXCLUSÃO SOCIAL

A comparticipação total do FSE para o período de programação 2000-2006 reparte-se do seguinte modo: para o Objectivo 3 foram canalizados 2,78 mil milhões de euros, o Objectivo 1 absorve 44 milhões de euros e a iniciativa EQUAL 172,4 milhões de euros, para além dos fundos privados e públicos. O correspondente a 14,5% da dotação dos Objectivos 3 e 1 destina-se à igualdade de oportunidades. A iniciativa EQUAL contribuiu com toda a sua actividade para o combate à discriminação. Contudo, o PANincl é praticamente omissa no que se refere ao papel do FSE. Só a PANemprego faz algumas referências, no capítulo dedicado às intervenções do FSE na Suécia. Não se encontra qualquer referência à forma como os programas do Fundo Social Europeu poderiam apoiar a política social da Suécia.

REINO UNIDO

Conclusões

Situação e principais tendências O bom desempenho da economia britânica permitiu registar elevados níveis de emprego e reduzir o desemprego, designadamente o de longa duração. Apesar disso, o Reino Unido continua a conhecer importantes disparidades de rendimentos. Em 1997, a taxa de risco de pobreza (rendimentos abaixo de 60% do rendimento mediano) era de 22%⁵. Uma em cada três crianças vive em agregados familiares com rendimentos abaixo daquele limiar. Cerca de 2 milhões de crianças vivem em famílias de desempregados. O desemprego concentra-se essencialmente em determinadas categorias sociais e zonas geográficas. Há grupos particularmente vulneráveis à exclusão: as crianças acolhidas em instituições várias, os sem-abrigo, as famílias monoparentais e os adolescentes com filhos, certas minorias étnicas, os doentes mentais e as pessoas com deficiência. As mulheres constituem uma elevada proporção dos adultos em risco de pobreza. Muitos daqueles que vivem em situação de risco de pobreza monetária persistente são pensionistas que não conseguiram aceder a uma reforma complementar digna. Um problema essencial reside na concentração do risco de pobreza em determinadas zonas geográficas (os centros urbanos do interior, os bairros sociais e certas zonas rurais) que conhecem problemas correlacionados com a exclusão social.

Estratégia A estratégia do Reino Unido apreende os problemas em função do ciclo de vida, através de intervenções adaptadas às necessidades dos diferentes escalões etários, no contexto de um sistema de protecção social universal. Aposta-se fortemente no emprego enquanto via para sair da pobreza, mas também enquanto importante elemento de prevenção. Particular atenção é dada às crianças que vivem em condições de pobreza, com uma vontade clara de erradicar a pobreza infantil nos próximos 20 anos. Dada a complexidade do problema, a estratégia assenta numa perspectiva de longo prazo. O PANincl concentra-se nas políticas existentes e não anuncia novas iniciativas. É dada preferência à fixação de objectivos de longo prazo (2020) com subobjectivos para determinados grupos ou zonas. Os progressos são acompanhados através de uma série de novos indicadores. O PANincl apresenta poucos elementos detalhados sobre as políticas de integração da dimensão de género. As Administrações Descentralizadas respondem pela aplicação de muitas das medidas de combate à pobreza e à exclusão; sendo responsáveis pelo desenvolvimento de estratégias próprias para resolver problemas específicos. O Governo do Reino Unido e as estruturas descentralizadas partilham do objectivo comum da erradicação da pobreza e da promoção da inclusão, havendo muitos pontos comuns nas respectivas estratégias.

⁵ Este dado não é, em sentido estrito, comparável com o dado de 1996 (18%). Encontra-se actualmente sujeito a revisão, com vista a melhorar a comparabilidade com dados de outros Estados-Membros.

Medidas O Reino Unido responde aos quatro objectivos. São várias as medidas de política e as reformas recentes destinadas a reforçar as oportunidades e os incentivos ao trabalho e a atacar o problema dos salários baixos e dos défices de qualificações. O PANincl apresenta alguns exemplos da estratégia britânica para garantir o acesso aos serviços. A prevenção da exclusão social coloca a tónica nas políticas dirigidas à infância. A reforma das pensões deverá contribuir para prevenir e reduzir as situações de pobreza entre os pensionistas. O PANincl também discute as estratégias nacionais para reduzir os riscos de pobreza dos agregados monoparentais e das pessoas que prestam cuidados. O PANincl identifica alguns grupos vulneráveis que requerem medidas de intervenção complementares para responder às respectivas necessidades. É dada especial atenção às crianças acolhidas em instituições ou que delas saem, às adolescentes grávidas, aos toxicodependentes, aos sem-abrigo e aos deficientes mentais. O conceito de parceria local merece lugar de destaque na estratégia do Reino Unido, com uma vasta gama de intervenientes que participam directamente na acção política. Estes intervenientes dispõem por vezes de uma certa margem de flexibilidade para adaptarem os programas às necessidades locais. Todavia, ao nível nacional, as ONG e os principais parceiros sociais estiveram menos envolvidos no processo.

Desafios O principal desafio do Reino Unido permanece o de reduzir os números da pobreza infantil. O combate à exclusão passa pela resolução dos problemas das persistentes desigualdades de rendimento e da concentração do desemprego e da inactividade em determinadas categorias e zonas geográficas. É importante que o Reino Unido continue a delinear correctamente medidas bem coordenadas, a fim de que estas políticas específicas garantam a todos acesso a serviços de qualidade, designadamente em matéria de saúde, habitação e educação. Esta questão é particularmente importante nas zonas mais carenciadas. A descentralização e a tónica na dimensão local implicam que o Reino Unido tenha de garantir um funcionamento eficaz dos métodos de coordenação existentes para que a estratégia se possa articular no contexto de políticas locais, regionais e nacionais. É importante resolver o problema do défice de competências básicas, em razão da interacção deste fenómeno com o emprego pouco remunerado e as situações periódicas de desemprego. Uma vez que as mulheres estão mais expostas à pobreza, ocasional e persistente, é essencial que os futuros PANincl integrem sistematicamente a dimensão de género em todas as políticas. Outra importante questão em jogo é o problema do grande número de pessoas (especialmente mulheres) incapazes de constituírem uma carreira contributiva conducente a direitos de reforma dignos, donde a necessidade de reduzir o número de pensionistas em situação de pobreza.

1. PRINCIPAIS TENDÊNCIAS E DESAFIOS

Apesar dos bons desempenhos da economia, patentes nos elevados níveis de emprego e na diminuição do desemprego, designadamente o de longa duração, os últimos 20 anos foram marcados por persistentes desigualdades nos rendimentos e crescentes proporções da população a viver abaixo do limiar de risco de pobreza. Em 1997, 22% da população encontrava-se em risco de pobreza. A taxa antes das transferências sociais (medida do efeito corrector no rendimento do sistema de protecção social) era de 43% em 1997. Em 1998, o Reino Unido gastou com a protecção social o correspondente a 26,8% do PIB, marginalmente menos do que a média da UE (27,7%).

Todavia, o baixo rendimento é apenas uma das várias dimensões da pobreza e para analisar e medir o fenómeno com maior precisão, é necessário ter em conta outros aspectos igualmente relevantes, tais como o emprego, a habitação, os cuidados de saúde e o grau de satisfação das necessidades básicas.

As mulheres constituem uma elevada proporção dos adultos em risco de pobreza. Um dos problemas mais graves que o país conhece é o das crianças em risco de pobreza. A questão não é só de números, mais grave ainda é o facto de que quando as crianças crescem em situação de pobreza, o problema pode perdurar por várias gerações. Em 1998/1999, uma em cada três crianças vivia em agregados familiares com rendimentos abaixo do limiar de pobreza (60% do rendimento mediano). Esta situação reflecte em parte o facto de que muitas crianças vivem em famílias em que nenhum indivíduo tem emprego. Desde 1979, o número de famílias neste situação duplicou. Em 2000, quase dois milhões de crianças (16% de todas as crianças) vivia em agregados deste tipo, e 800 000 crescem em famílias em que os pais beneficiam de prestações de desemprego há mais de cinco anos.

O problema da inactividade é agravado pela falta de incentivos ao trabalho decorrente dos salários baixos e da perda de prestações associada à retoma de uma actividade. A recente introdução de regimes de créditos de imposto para as pessoas com emprego pouco remunerado deveria ajudar a melhorar esta situação. O desemprego concentra-se essencialmente em determinadas categorias sociais, zonas geográficas e agregados familiares. Entre os grupos mais expostos à pobreza e à exclusão contam-se os jovens dos 16-18 anos desescolarizados e sem emprego, as famílias monoparentais (o Reino Unido é o país da UE com maior número de agregados deste tipo), certas minorias étnicas, as pessoas com deficiência e as pessoas sem qualificações. É dada especial atenção às crianças acolhidas em instituições ou que delas saem, às adolescentes grávidas, aos toxicodependentes, aos sem-abrigo e aos deficientes mentais. Em 1998/99, uma em cada quatro pessoas vivia num agregado familiar com baixos rendimentos. Muitos daqueles que vivem em situação de pobreza monetária persistente são pensionistas que não conseguiram aceder a uma reforma complementar digna. Outro problema que o país conhece decorre da concentração do risco de pobreza em determinadas áreas (centros urbanos do interior, bairros sociais e certas zonas rurais) São zonas que conhecem múltiplos problemas, designadamente níveis elevados de desemprego, importantes taxas de mortalidade, divisões étnicas, criminalidade, dificuldades de acesso a serviços de qualidade (habitação, educação, cuidados de saúde).

As tendências futuras parecem continuar a apontar para uma crescente concentração do desemprego em determinadas categorias e áreas; persistência de elevados níveis de inactividade económica, em especial nos idosos (há cerca de 2,3 milhões de homens economicamente inactivos em idade activa); défice de competências básicas e consequentes situações periódicas de desemprego; elevados níveis de pobreza infantil. Os modelos de crescimento que se antevêm tendem a agravar o problema, já que o crescimento se deverá concentrar nos sectores de altas qualificações e nas áreas com reduzida proporção de desempregados.

2. ESTRATÉGIA E PRINCIPAIS OBJECTIVOS

O Reino Unido apresenta um sistema de protecção social universal, com padrões mínimos para todos. A estratégia que prevalece visa resolver os problemas em função do ciclo de vida. A intervenção é dimensionada em função das necessidades dos diferentes grupos, para evitar que as condições desfavoráveis se transmitam entre as gerações. Esta estratégia assenta numa aposta clara no emprego, enquanto principal via para sair da exclusão social. Os objectivos estratégicos são definidos consoante se trate de crianças, jovens, pessoas em idade activa e idosos. Outras medidas dirigem-se directamente às comunidades mais desfavorecidas. As intervenções no campo da exclusão social associam alterações em medidas de carácter geral (sistemas fiscais e de prestações) com iniciativas dirigidas para grupos com problemas específicos. Tais iniciativas multiplicaram-se recentemente e deverão ser mais correctamente integradas para ganhar coerência.

O objectivo essencial consiste em erradicar a pobreza infantil nos próximos 20 anos. As políticas neste domínio comportam uma importante vertente preventiva. As várias administrações descentralizadas procuram alcançar objectivos análogos. Para as pessoas em idade activa, o objectivo é construir uma sociedade mais inclusiva através de um Estado-providência que proporcione apoio e oportunidades a todas as pessoas capazes de trabalhar e garanta aos mais vulneráveis possibilidades de uma plena participação na vida social. A resolução do problema dos pensionistas pobres passa por soluções imediatas e pela consecução de objectivos a mais longo prazo, no sentido de proporcionar aos idosos segurança e autonomia de rendimento. Registam-se várias iniciativas inovadoras para reduzir as desigualdades entre as zonas mais pobres e o resto do país. É essencial assegurar que os principais serviços públicos respondam às necessidades específicas das zonas mais desfavorecidas.

2.1. A perspectiva estratégica de longo prazo

Vários são os objectivos que parecem dar resposta aos principais problemas com que o país se defronta. Dada a complexidade da questão, a estratégia tem necessariamente de assentar numa perspectiva de longo prazo. Os objectivos abarcam acções a longo prazo (2020) orientadas para a pobreza infantil e uma série de subobjectivos para categorias ou áreas específicas e metas intercalares para acompanhar os progressos.

O conteúdo inovador do PANincl

O PANincl concentra-se nas políticas existentes e não anuncia novas iniciativas e novas medidas para combater a exclusão social. O conjunto de novos indicadores permite avaliar os progressos, não apenas à escala nacional, mas também ao nível local, com especial incidência na melhoria das condições de vida nas zonas que apresentam desempenhos inferiores. Os *floor targets* estabelecem mínimos abaixo dos quais as prestações não podem descer. Um elemento crucial da estratégia do Reino Unido é a tónica colocada em objectivos. Assim, dá-se prioridade e investe-se no desenvolvimento de uma “base de conhecimentos validados” através de um controlo sistemático dos progressos e de uma avaliação rigorosa.

2.2. Perspectiva coordenada e integrada

A descentralização tem importantes implicações no Reino Unido. Assim, a Escócia, o País de Gales e a Irlanda do Norte respondem pela aplicação de muitas das medidas de combate à pobreza e à exclusão, sendo responsáveis pelo desenvolvimento de estratégias próprias para resolver problemas específicos. O Governo do Reino Unido e as estruturas descentralizadas partilham do objectivo comum da erradicação da pobreza e da promoção da inclusão, havendo muitos pontos comuns nas respectivas abordagens. Foi criada uma Comissão Ministerial Conjunta para a Pobreza, que inclui representantes de vários ministérios britânicos e das administrações descentralizadas, a quem cabe a elaboração de uma política comum. A descentralização e a tónica na dimensão local exigem coordenação, para que a estratégia se possa articular no contexto de políticas locais, regionais e nacionais. A parceria na implementação das políticas ao nível local constitui um elemento essencial da estratégia do Reino Unido. O Governo e as administrações descentralizadas reconhecem que a sua acção, para ser bem sucedida, tem de poder contar com a participação activa de todos os agentes. A estratégia que envolve todas as instâncias numa perspectiva pluridisciplinar revela-se essencial, dada a amplitude do problema. É importante que o Reino Unido continue a delinear correctamente medidas bem coordenadas a fim de que estas políticas específicas garantam a todos acesso a serviços de qualidade. As consultas que presidirão à elaboração do próximo PANincl e que se farão aos mais diversos níveis, permitirão melhorar certos aspectos sem condicionalismos de tempo.

2.3. Compatibilidade das estratégias com o PANemprego

Uma vez que a estratégia do Reino Unido está fortemente condicionada pelo emprego, verifica-se uma estreita ligação entre as políticas abrangidas pelo PANincl e as que o PANemprego contempla. Todavia, esta interacção não está devidamente evidenciada no PANincl.

3. PRINCIPAIS POLÍTICAS À LUZ DOS QUATRO OBJECTIVOS COMUNS

3.1. Promover a participação no emprego

As políticas de fomento do acesso ao emprego comportam medidas activas de emprego, reformas dos sistemas fiscais e de prestações (créditos de imposto para os baixos salários) e melhorias numa óptica de regresso ao trabalho dos “serviços” para os desempregados e os inactivos. O New Deal constitui o cerne desta estratégia. Propõe apoio e formação a um vasto conjunto de “clientes”: jovens (obrigatoriamente no prazo de 6 meses); pessoas com mais de 25 anos (obrigatoriamente no prazo de 18 meses); agregados monoparentais, deficientes, pessoas com mais de 50 anos e cônjuges de desempregados (programas voluntários). Os efeitos do New Deal podem ser considerados relativamente positivos, em especial no que se refere aos jovens, o que levou a melhorias em todos os programas. Para combater os desincentivos ao trabalho e resolver os problemas dos salários baixos auferidos por muitos trabalhadores, o Reino Unido recorre cada vez mais a métodos bem direccionados de créditos de imposto, a fim de garantir um rendimento mínimo decorrente da actividade profissional. Estas medidas serão completadas em 2003 com a introdução de um crédito de imposto para as pessoas com baixos rendimentos, com ou sem filhos. Para além disto, o salário mínimo nacional comporta um limite mínimo. Para melhorar os serviços prestados aos desempregados e aos inactivos, estará operacional a partir de Outubro de 2001 o novo "Jobcentre plus". Trata-se de um organismo que representa a fusão dos serviços públicos de emprego e da Benefit Agency (serviços de acção social) e que no âmbito da sua actividade de pagamento das prestações sociais às pessoas em idade activa, intervém de uma forma mais consonante com a actividade profissional.

3.2. Facilitar a todos o acesso aos recursos, aos direitos, aos bens e aos serviços

Um vasto conjunto de políticas ataca o fenómeno das desigualdades em matéria de qualidade e acesso aos serviços. O PANincl apresenta alguns exemplos da estratégia britânica para garantir o acesso aos serviços, mas sem referir as áreas dos serviços jurídicos, do desporto e da cultura. As medidas de carácter inovador em matéria de aprendizagem ao longo da vida visam chegar àqueles que não tinham possibilidade ou vontade de iniciar uma aprendizagem. As políticas no domínio da eInclusão não são devidamente referenciadas no plano, com algumas excepções. Os centros "UK online" ajudam na aquisição de info-competências e contribuem para prevenir a exclusão social dos grupos que estão do lado errado da fronteira digital. O programa "*learnirect*" oferece possibilidades de aprendizagem centrada na Internet em mais de 1 000 centros espalhados por todo o país. O acesso a condições de habitação dignas é motivo de especial preocupação no Reino Unido. Em 1996, 40% das habitações sociais e 29% no sector privado, em Inglaterra não cumpriam os requisitos mínimos de salubridade. O recente Livro Verde "*The Way Forward for Housing*" define uma estratégia para melhorar a qualidade do parque habitacional inglês, apoiada num investimento de 1,8 mil milhões de Libras Esterlinas. No País de Gales, a Assembleia Nacional procedeu a uma consulta para a elaboração da estratégia nacional "*Better Homes for People in Wales*". Na Escócia, uma lei recentemente aprovada confere às autoridades locais mais poderes para responder às necessidades em matéria de habitação e atenuar o problema dos sem-abrigo. O Reino Unido proporciona acesso universal aos cuidados de saúde através do respectivo Serviço Nacional de Saúde (NHS). Foi lançado um plano de 10 anos para reformar o NHS, com o objectivo de melhorar os serviços de saúde e combater as desigualdades.

3.3. Prevenir os riscos de exclusão

A perspectiva do "ciclo de vida", subjacente ao plano britânico coloca a tónica na prevenção dos riscos de exclusão das crianças. As medidas que foram lançadas, apoiadas por importantes investimentos, visam eliminar os principais factores de risco durante a infância: desenvolvimento insuficiente, saúde, assiduidade escolar, parentalidade na adolescência e desescolarização precoce, falta de formação e emprego entre os 16 e os 18 anos. Neste contexto, o "Sure Start" constitui um elemento fundamental. Concebido para as zonas com elevada percentagem de pobreza infantil, as actividades do programa envolvem directamente as populações-alvo, futuros pais, pais e filhos, com o objectivo de romper o ciclo vicioso das desvantagens sociais. Visa melhorar os serviços prestados ao nível local, divulgar boas práticas e trabalhar com objectivos definidos à escala local e nacional, em função das necessidades. As recentes reformas no sector educativo permitiram aumentar os níveis de instrução, como o demonstra a aproximação conseguida em relação às várias metas nacionais. O apoio proveniente dos *Early Education Centres*, *Excellence in Cities*, *New Community Schools* na Escócia, contribui para a prevenção dos riscos de exclusão entre os grupos de crianças mais vulneráveis. Na Irlanda do Norte, o objectivo consiste em reduzir o número de alunos em situação de não-assiduidade persistente (2003). Para prevenir a exclusão social nas faixas etárias superiores, o Reino Unido tomou medidas específicas para proteger os pensionistas de hoje e colocar as próximas gerações ao abrigo do fenómeno. Foram também dados alguns passos no sentido de ajudar os pensionistas mais pobres através do rendimento mínimo garantido. A longo prazo, a principal causa de pobreza na velhice decorre da ausência de recursos pensionísticos suplementares para completar a pensão do regime geral. Assim, as reformas dos regimes de pensões pretendem colmatar esta lacuna com a introdução de uma segunda pensão do regime geral destinada aos grupos em risco, tais como as categorias com baixos rendimentos, as pessoas com uma carreira profissional descontínua ou impossibilitadas de trabalhar em razão de responsabilidades assistenciais, doença ou deficiência. O impacto destes desenvolvimentos deverá ser acompanhado de perto.

3.4. Actuar em favor dos mais vulneráveis

O PANincl identifica alguns grupos vulneráveis que requerem medidas de intervenção complementares para responder às respectivas necessidades. É dada especial atenção às crianças que vivem em instituições de acolhimento ou que delas saem, por se considerar tratar-se de uma categoria particularmente exposta à exclusão social. Os "*Quality Protects*" (Inglaterra) visam a modernização dos serviços prestados às crianças que vivem em instituições, por forma a assegurar-lhes uma boa transição para a vida adulta. Foram definidos objectivos para melhorar a situação das crianças mais vulneráveis, designadamente em matéria de aumento dos níveis de instrução. Uma vez que o Reino Unido apresenta uma das mais elevadas taxas de maternidade na adolescência na Europa Ocidental, a redução desta taxa é motivo de especial atenção. Em Inglaterra, o Governo criou uma unidades especial que trata dos problemas da gravidez na adolescência (*Teenage Pregnancy Unit*), a qual foi incumbida de coordenar as iniciativas que visam reduzir de metade até 2010 o número de gravidezes nas raparigas com menos de 18 anos. No País de Gales, um programa de cinco anos, "*Children First*", prevê medidas para a melhoria dos serviços sociais para as crianças mais necessitadas, devidamente apoiadas por metas locais.

O principal objectivo das medidas destinadas às pessoas em idade activa é fazê-las regressar à actividade profissional. Estão previstas medidas especiais de apoio aos toxicodependentes, aos sem-abrigo e aos doentes mentais. No que se refere ao apoio aos mais vulneráveis, o objectivo consiste em garantir condições mínimas de rendimento e melhorar a acessibilidade e a qualidade dos serviços, em particular em matéria de saúde, prestações sociais, habitação e segurança. O PAN refere várias políticas em favor dos bairros habitacionais no Objectivo 4, para ilustrar o facto de que estas medidas assentam numa perspectiva de parceria. Todavia, o Reino Unido defende uma abordagem fortemente territorial para combater a exclusão. No País de Gales, o programa *Communities First* dá apoio às comunidades mais carenciadas. A *National Strategy for Neighbourhood Renewal* (renovação dos bairros degradados) consagra o objectivo do Governo de reduzir as disparidades entre as zonas desfavorecidas e o resto da Inglaterra. As medidas são geralmente implantadas ao nível local e concebidas para combater os problemas múltiplos e interrelacionados nas zonas desfavorecidas. O objectivo que se pretende atingir no espaço de 10 a 20 anos é o de que ninguém esteja em situação desfavorecida em razão do local onde vive. Uma das principais intenções da estratégia é adaptar os programas nacionais às zonas mais carenciadas. O *Neighbourhood Renewal Fund* disponibiliza recursos adicionais para as autoridades das 88 zonas mais desfavorecidas. A criação de 26 zonas de acção sanitária em toda a Inglaterra visa reduzir as desigualdades em termos de saúde nas zonas mais desfavorecidas. Idênticas abordagens estão a ser desenvolvidas nas Administrações Descentralizadas. Na Escócia, o programa *Social Inclusion Partnership* promove a inclusão nas zonas habitacionais mais degradadas.

3.5. Mobilizar o conjunto dos intervenientes

Para que possam ser implementadas com maior eficácia ao nível local, as políticas territoriais do Governo Britânico e das Administrações Descentralizadas assentam numa estratégia de parceria. Os parceiros locais dispõem por vezes de uma certa margem de flexibilidade para adaptarem os programas às respectivas necessidades. As parcerias locais estratégicas reúnem os sectores público, privado e as associações voluntárias para identificar as principais causas do declínio e desenvolver ideias para melhorar a situação. Inúmeras autoridades locais celebraram acordos locais de serviço público (PSA) no âmbito dos quais devem cumprir objectivos definidos com parceiros locais. Em Inglaterra, a *Social Exclusion Unit* tem por missão completar as acções governamentais através “soluções conjuntas”. Esta unidade baseia a sua actuação no envolvimento directo de todos os parceiros. É frequente o recurso para questões específicas a uma consulta mais vasta ao nível nacional, implicando as ONG e sobretudo os dois principais intervenientes sociais do Reino Unido.

4. INTEGRAÇÃO DA DIMENSÃO DE GÉNERO

O PANincl britânico reconhece que as mulheres representam a maioria dos adultos em situação de pobreza e estão mais expostas à pobreza persistente, mas a forma como é tratada a dimensão de género apresenta-se algo fragmentada. Os elementos do PANincl relativos à Escócia apresentam uma identificação mais coerente dos desafios, sendo ainda feita referência à aposta clara da Irlanda do Norte na igualdade entre homens e mulheres. A cobertura das questões de género varia consoante o objectivo. É significativa no primeiro objectivo, em que as políticas incentivam as mulheres a tomar parte activa no mercado de trabalho. Entre os exemplos mencionados, conta-se o programa *New Deal* para as famílias monoparentais e o projecto *National Childcare Strategy*, que visa multiplicar e melhorar as estruturas de acolhimento de crianças. As reformas em curso no âmbito dos regimes de pensões deverão trazer importantes benefícios para as futuras pensionistas. No âmbito do Objectivo 3, as mães adolescentes e os rapazes que abandonam as instituições de acolhimento são considerados grupos particularmente vulneráveis. Poucos são os indicadores do PANincl que comportam uma repartição dos dados por sexo, embora tal se revele relativamente fácil de concretizar. A Escócia apresenta os respectivos indicadores desagregados.

5. O PAPEL DO FSE NO COMBATE À POBREZA E À EXCLUSÃO SOCIAL

Os Fundos Estruturais têm um papel significativo a desempenhar no combate à exclusão social no Reino Unido. A inclusão social é um tema central do FSE. No âmbito do período de programação 2000-2006, o Objectivo 3 comporta três programas operacionais (Inglaterra, Escócia e Gales) com uma forte componente nacional, permitindo que cada programa equacione as respectivas prioridades de financiamento em função da realidade nacional. Na Escócia, 40% do orçamento do Objectivo 3 vai para o combate à exclusão social. O FSE irá intervir em inúmeras áreas directamente ligadas ao combate à exclusão social em todos os domínios. A prioridade mais importante é a nº 2 que visa as pessoas ou zonas mais desfavorecidas. Todavia, as acções a empreender nos outros domínios prioritários também constituirão importantes contributos. No âmbito dos Objectivos 1 e 2, o FSE trabalha em conjunto com o FEDER para dar corpo a uma estratégia adaptada a cada zona, a fim de facilitar o desenvolvimento económico global. A iniciativa EQUAL desempenhará um importante papel no apoio aos grupos socialmente excluídos, embora tal facto não seja mencionado no plano.