PROPOSTAS PARA O ACORDO DE PARCERIA NO ÂMBITO DA POLÍTICA DE COESÃO 2014-2020 EM PORTUGAL

EAPN Portugal

Julho 2013

EAPN Portugal

Rua de Costa Cabral, 2368 | 4200-218 Porto

Tel. 225 420 800 | Fax. 225 403 250 | e-mail: geral@eapn.pt

www.eapn.pt

INTRODUÇÃO

A EAPN Portugal considera que o próximo período de programação dos Fundos Estruturais e especialmente do FSE e do FEDER constituem instrumentos decisivos para promover mudanças estruturais significativas nas condições que mantém a desigualdade, a pobreza e a exclusão social. Este documento pretende contribuir para a definição dos programas operacionais nacionais, refletindo as preocupações de uma área que reclama maior atenção ao nível dos Fundos Estruturais: à área da luta contra a pobreza e a exclusão social.

As expetativas que existem face ao novo período de programação são, à partida elevadas, sobretudo porque atravessamos um contexto de crise na Europa que devia exigir uma aposta no regresso ao essencial, enfatizando a coesão social entre os Estados-membros. Evidentemente os sinais existentes não evidenciam uma aposta clara no combate à pobreza e à exclusão social, desde logo porque existe uma ligação clara à Estratégia 2020 e à aposta no emprego. Também é evidente a preocupação com o equilíbrio do *deficit* nos países intervencionados, como é o caso de Portugal, colocando os setores mais frágeis da população numa situação de maior vulnerabilidade, quer pela via da perda de direitos, quer pela via do aumento de impostos.

Desde logo é importante salientar que a intenção da Comissão Europeia em simplificar a arquitetura dos Fundos Estruturais é muito bem acolhida por nós. Também está previsto no Quadro Estratégico Comum (QEC) uma aposta forte em **projetos multifundos** (projetos que são financiados pelo Fundo Social Europeu e pelo FEDER ao mesmo tempo, por exemplo) e isto é uma clara melhoria relativamente ao atual QREN.

Esta coordenação e complementaridade entre os principais instrumentos de financiamento da União Europeia será uma mais-valia em termos de burocracia e carga administrativa associada. Relativamente a este ponto consideramos que no QEC importa apostar na diminuição desta carga administrativa, que afeta as autoridades de gestão e também, em última análise, os beneficiários. O processo de gestão e a própria candidatura a fundos da União Europeia continua a ser um processo complexo que afasta muitas vezes aqueles que mais necessidades têm dos Fundos (as pequenas ONGs e as Pequenas e Médias Empresas).

Uma outra novidade neste novo período de programação tem que ver com a adoção de uma abordagem estratégica que interliga a Estratégia Europa 2020 com a política de Coesão e dessa

forma temos um QEC que reflete os objetivos e as metas da Europa 2020 em ações chave em todos os Fundos[1]. Estão ainda previstos os chamados **contratos de parceria**, que serão celebrados pelos Estados-membros em colaboração com os parceiros e que estabelecem a dotação indicativa da ajuda financeira da União Europeia, por objetivo temático, a nível nacional, e para cada um dos fundos. Estes contratos de parceria são a prova de que a Comissão Europeia defende um **Princípio de Parceria** mais forte com uma maior participação das ONGs.

É referido no Regulamento Geral que as ONGs devem ser envolvidas na elaboração dos Contratos de Parceria (artigo 13º), relatórios de progresso, e na preparação, implementação, monitorização e avaliação dos Programas Operacionais. Inclusivamente a Comissão Europeia desenvolveu um Código de Conduta Europeu sobre a parceria, no entanto, a maioria dos Estados-membros não pretende que este documento tenha um carácter vinculativo.

Não poderíamos deixar de referir que o Fundo Social Europeu terá um papel importante na redução da pobreza e da exclusão social, na medida em que um dos 4 objetivos temáticos refere-se: promoção da inclusão social e da luta contra a pobreza (os outros 3 são: emprego e mobilidade dos trabalhadores; educação, competências e aprendizagem ao longo da vida; reforço da capacidade administrativa).

Também se prevê consagrar 20% do FSE para este objetivo temático da promoção da inclusão social e da luta contra a pobreza. Esta é uma proposta que a EAPN Europa defendeu desde o primeiro momento e que nós esperamos que venha a ser uma realidade no quadro do próximo período de programação.

O presente documento pretende reunir um conjunto de propostas da EAPN Portugal para o Acordo de Parceria tendo por base alguns dos desafios que o país enfrenta atualmente do ponto de vista social e relativamente aos quais os fundos estruturais poderiam ter um papel fundamental na promoção de uma maior inclusão e coesão social.

---

[1] Os objetivos temáticos dos Fundos QEC e do Quadro Estratégico Comum são 11: 1) reforçar a investigação, o desenvolvimento tecnológico e a inovação; 2) melhorar o acesso às tecnologias de informação e da comunicação, bem como a sua utilização e qualidade; 3)reforçar a competitividade das PME´s e dos sectores agrícolas, das pescas e da aquicultura; 4)apoiar a transição para uma economia de baixo teor de carbono em todos os sectores; 5)promover a adaptação às alterações climáticas e a prevenção e gestão de riscos; 6)proteger o ambiente e promover a eficiência energética; 7)promover transportes sustentáveis e eliminar os estrangulamentos nas principais redes de infraestruturas; 8) promover o emprego e apoiar a mobilidade laboral; 9)promover a inclusão social e combater a pobreza; 10)investir na educação, nas competências e na aprendizagem ao longo da vida; 11) reforçar a capacidade institucional e uma administração pública eficiente.

1. Propostas transversais

Defendemos:

- Para além da existência de **projetos multifundos**, que consideramos importantes, a possibilidade de serem considerados e priorizados **projetos multitemáticos**, tendo em conta a atual conjuntura económica e social que exige a aposta em projetos macro que consigam intervir com diferentes públicos-alvo no mesmo território e com diferentes problemáticas.
- A **simplificação** que se advoga para o novo período de programação dos Fundos Estruturais é bem- vinda, mas importa que seja acompanhada de um processo menos burocrático do que o atual, que permita às organizações de pequena dimensão e com um corpo técnico reduzido, aceder aos fundos. A simplificação que se preconiza deve ser acompanhada de formulários mais simples, de apoio técnico mais acessível, de exigências financeiras menos penalizadoras para as ONG.
- A importância de se apostar na realização de **subvenções globais** garantindo que entidades de pequena dimensão possam também gerir fundos, garantindo desta forma uma participação mais ativa destas entidades e o planeamento de ações integradas no território.
- **O imperativo da sociedade civil organizada participar de forma significativa e evidente na elaboração dos contratos de parceria**. Consideramos que em Portugal este pressuposto não está a ser cumprido, apesar dos mecanismos de consulta pública existentes. O diálogo só existe quando há informação e todas as partes envolvidas têm informação suficiente sobre esta temática que é, logo à partida, complexa. Existindo a possibilidade da sociedade civil se organizar não é claro, nem óbvio que aconteça, pois não havendo conhecimento e informação suficiente os contributos e as propostas não existirão.

  Afirmamos ainda que o princípio da parceria que é preconizado nas Novas Regulamentações não pode ficar pela fase de elaboração dos contratos de parceria. Este princípio deverá ser transversal a todo o período de programação, exigindo a definição clara dos mecanismos que facilitem e favoreçam a participação. Aqui não nos referimos a um mero exercício de auscultação.
- Insistimos para que no atual cenário económico e social do nosso país com o aumento crescente da taxa de desemprego e com sinais claros que a pobreza e a exclusão social atingem uma franja maior da população portuguesa, importa que os fundos comunitários 2014-2020 não estejam mobilizados unicamente para o crescimento e o emprego, como aconteceu anteriormente e de

forma reiterada, mas que **a inclusão social e o combate à pobreza sejam uma bandeira dos novos programas operacionais e numa lógica de mainstreaming**. Insistimos para a necessidade de uma estratégia nacional de combate à pobreza e exclusão social que possa beneficiar de fundos comunitários e possa identificar, por um lado, os públicos prioritários, os territórios prioritários e a alocação de verbas.

2. Propostas da EAPN

Como sabemos, Portugal encontra-se em muitos indicadores numa situação desfavorável, como é o caso da taxa de risco de pobreza, da taxa de pobreza infantil, do *ratio* das desigualdades entre ricos e pobres, da taxa de desemprego, assim, deverá em nosso entender, ser evidente o compromisso do Governo Nacional em termos do QEC e dos Programas Operacionais Regionais e Temáticos na resposta aos problemas de pobreza e exclusão social mais prementes.

2.1. Pobreza Infantil

As propostas a seguir apresentadas resultaram de um trabalho coletivo conduzido pela EAPN Portugal em parceria com um conjunto de outras entidades e peritos da área da infância.

Este documento[2] visa contribuir com recomendações e estratégias a considerar no próximo período de programação de Fundos Estruturais.

Esta antecipação decorre da preocupação com o contexto atual onde a redução significativa dos apoios e transferências sociais, o desemprego, a redução dos rendimentos do trabalho ao dispor dos portugueses e o aumento dos impostos, contribuem para o agravamento da pobreza, quer na ótica da distância monetária ao limiar de pobreza, quer na ótica do sofrimento causado pela situação de pobreza.

---

[2] *Documento elaborado a partir das reuniões de dia 9 de maio e de 11 de junho de 2013 convocada pela EAPN Portugal e com os contributos escritos de: Fernando Diogo (Universidade dos Açores), Sérgio Costa Araújo (membro da Eurochild em Portugal) e Gabriela Trevisan (Escola Superior de Educação Paula Frassineti), Maria do Ceú Brandão (ASAS de Santo Tirso), Rosa Madeira (Universidade de Aveiro), Amélia Bastos (ISEG -UTL). Compareceram ainda à reunião: Ana Cristina Vieira (Centro Distrital de Segurança Social do Porto).* Entidades/personalidades que subscreveram o documento: Maria João Leote de Carvalho, CesNova - Centro de Estudos de Sociologia da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa; Fundação CEBI; Fernando Diogo, Universidade dos Açores; Gabriela Trevisan, Escola Superior de Educação Paula Frassineti; Maria do Ceú Brandão, ASAS de Santo Tirso; Rosa Madeira, Universidade de Aveiro; Amélia Bastos, ISEG –UTL.

Neste contexto, preocupa-nos de forma especial a pobreza infantil, dado que a probabilidade de aumentar o número de crianças em situação de pobreza é máxima. Importa assim distinguir a pobreza infantil de outras formas de pobreza, dado o seu impacto sobre as crianças, enquanto categoria social que se caracteriza por uma dupla dependência dos adultos, biológica e social, o que agrava a sua vulnerabilidade aos efeitos da privação, da exposição ao risco, a adversidade e a discriminação social, tanto no curto como no longo prazo.

Tivemos em consideração o lugar que é dado ao combate à pobreza na estratégia EUROPA 2020, onde esta surge em paralelo com o emprego; o investimento em investigação e desenvolvimento, a energia e desenvolvimento sustentável e a educação. Tivemos também presentes a Recomendação da Comissão Europeia "*Investing in children: breaking the cycle of disadvantage*" que, tal como outros documentos elaborados por entidades tais como a EUROCHILD, a EAPN, a UNICEF, reclamam um maior investimento dos Estados da União em medidas que previnam e combatam eficazmente a pobreza infantil, a exclusão social das crianças e que promovam o seu bem-estar, tendo em especial atenção as crianças em situação de desfavorecimento social (crianças de grupos étnicos minoritários, crianças com necessidades especiais ou deficiência, crianças institucionalizadas e crianças de rua, crianças com pais reclusos, assim como crianças que vivem em agregados em risco particular de pobreza, tais como famílias monoparentais e famílias alargadas).

Assim, e considerando:

(i) o conjunto de razões conjunturais e estruturais referidos,

(ii) os três pilares recomendados pela Comissão Europeia para o desenvolvimento de medidas que favoreçam as crianças, a dizer: o acesso a recursos adequados; o acesso a serviços de qualidade e a criação de oportunidades de participação das crianças em todos os domínios,

(iii) a necessidade de garantir que as ações financiadas pelo novo horizonte do FSE contribuam claramente, e de modo eficaz, para a redução dos impactos negativos das medidas de austeridade impostas no quadro do resgate financeiro a Portugal.

Recomendamos:

1. Que a alocação de recursos à área da infância, salvaguarde as diferenças etárias e as condições de vida, com um quadruplo objetivo:

   (i) minorar e esbater a intensidade da pobreza infantil, contribuindo para o seu alívio;

(ii) retirar crianças da situação de pobreza infantil;

(iii) combater as situações de risco e de dano associadas a alguns perfis específicos de pobreza infantil;

(iv) avaliar as ações e políticas públicas com impacto na formação e reprodução da pobreza infantil de maneira a aumentar a eficácia dos recursos gastos nestas áreas, reduzindo gastos desnecessários;

2. Conscientes de que a prevenção e o combate à pobreza infantil e exclusão social e a promoção do bem-estar envolvem matérias complexas exigindo ações de carácter multidimensional, desenhadas em parceria e com critérios de garantia de grande qualidade definidos à partida que, **no horizonte de financiamento que se aproxima se favoreça:**

(i) A elaboração de um diagnóstico sólido e atualizado das condições de vida das crianças que permita identificar as principais áreas de carência que urge colmatar.

(ii) Uma estratégia nacional efetiva de combate à pobreza e exclusão social em geral, e à pobreza infantil e exclusão social em particular.

(iii) Uma abordagem clara, integradora e coordenada da intervenção para o desenvolvimento de políticas e programas que garantam o superior interesse das crianças que privilegie projetos de promoção e reforço dos direitos e bem-estar das crianças.

(iv) Um investimento no apoio social que seja proactivo e não reativo, pressupondo uma visão holística da intervenção e a ação em cada um dos domínios do bem-estar e que seja mais próximo das pessoas e à medida dos problemas apresentados

(v) A obrigatoriedade para fins de financiamento da participação das crianças os programas no momento de desenho e avaliação dos projetos na sua qualidade de beneficiários dos mesmos

3. Que a **principal proposta** passe pela criação de um programa de ação, assumido como instrumento de política para a prevenção e combate eficaz das situações de pobreza infantil e exclusão social em Portugal, que:

Priorize:

1. Ações de intervenções de longo prazo em detrimento de projetos que proponham soluções de curto prazo;

2. O princípio da intervenção precoce;

3. Projetos fundamentados a partir de indicadores de bem-estar infantil e a sua avaliação com base em evidências;

4. Projetos desenhados segundo a perspetiva ecológico-sistémica que contribuam para o desenvolvimento de territórios mais vulneráveis;

5. Projetos que utilizem metodologias participativas e a demonstrarem em visitas de acompanhamento e avaliação o seu funcionamento;

Assegure:

1. Uma **distribuição geográfica** mais racional dos projetos, designadamente os que se proponham a criar redes, serviços de aconselhamento, ação social, atividades ocupacionais, serviços de apoio à criança e à família, entre outros;

2. A **descentralização da coordenação** dos programas para um modelo de coordenação mais próxima das redes sociais locais e que pressuponha uma parceria efetiva entre as autarquias e as entidades da sociedade civil;

3. A definição de **perfis de coordenação** dos projetos que assumam como critérios de avaliação a experiência profissional anterior e conhecimento na área de domínio de intervenção na tipologia de território abrangido;

4. O desenvolvimento de **normas para prestação de cuidados de qualidade** e sistema associado de monitorização em contexto institucional (acolhimento, educação, saúde e justiça);

5. O financiamento da criação de um painel de especialistas independentes que **monitorize e avalie os esforços dos projetos financiados** por este programa no combate à pobreza infantil e exclusão social e promoção do bem-estar;

Atenda de modo especial a diversidade das circunstâncias familiares através de:

1. Uma abordagem centrada no **perfil individual da família e da criança em risco** proporcionando claramente uma resposta de qualidade com base no superior interesse da criança;

2. Projetos que favoreçam **serviços integrados direcionados para famílias em risco**, incluindo respostas específicas para filhos de pais divorciados em situação de litígio;

3. Maior investimento na criação de um **programa de prevenção** efetiva de medidas de separação das crianças das famílias para institucionalização e avaliação e monitorização dos projetos existentes até ao momento;

4. Maior investimento na **criação e/ou formação das famílias** em resposta às situações que colocam em risco o bem-estar das crianças;

5. Cursos de **formação e oportunidades de emprego** para os pais.

Atenda a especificidade das desvantagens de alguns grupos no acesso a oportunidades:

1. As **crianças com necessidades especiais**, as **crianças desinstitucionalizadas**, **as crianças ciganas e imigrantes** pela valorização de projetos que não estigmatizem pais e que não discriminem negativamente estruturas familiares, formas de família;

2. Os **jovens maiores de 21 anos** que se encontram em processo de autonomização/desinstitucionalização, tendo em conta a urgência de os enquadrar institucionalmente, por forma a que a desinstitucionalização não signifique abandono.

3. As **crianças prejudicadas pelo absentismo e abandono escolar** através de medidas de prevenção que coloquem o aluno no centro do sistema de ensino e de projetos que envolvam as organizações da comunidade, a família e a escola num esforço eficaz de cooperação;

Facilite:

1. A gestão dos financiamentos de projetos menos burocrática e mais flexível que pressuponha a alocação contínua de fundos para prevenir e combater problemas emergentes;

2. Garantias bancárias que compensem potenciais atrasos dos financiamentos e reembolsos às entidades promotoras dos projetos.

Propomos também que na programação dos Fundos Estruturais do próximo período, o acesso a recursos adequados, o acesso a recursos de qualidade acessíveis e o direito de participação sejam assumidos como três pilares (partes complementares ou interdependentes), o desenvolvimento de uma estratégia integrada capaz de combinar a prevenção e combate a pobreza infantil e a exclusão social, com a promoção do bem-estar das crianças, tendo em especial atenção situações de desfavorecimento, conforme a recomendação da Comissão Europeia no documento publicado a 20 de Fevereiro de 2013 *"Investing in Children: breaking the cycle of disadvantage"* .

É neste contexto que sugerimos:

Que as decisões sobre o acesso a recursos adequados contemplem três medidas:

a) Programa de **avaliação do impacto das políticas públicas na área da educação** e disseminação de boas práticas, ao nível da gestão das escolas, de estratégias de ensino e aprendizagem e de acompanhamento e inserção dos alunos, no que respeita ao insucesso e abandono escolar e à sua redução – tendo em especial atenção as condições de inserção de grupos especialmente vulneráveis à discriminação e exclusão – de acordo com os padrões internacionalmente definidos pela OCDE ou UNESCO.

Pretende-se i) fazer a compilação dos estudos realizados sobre este assunto em sociologia, em psicologia, em economia e também nas ciências da educação ii) debater localmente e disseminar os seus resultados e iii) produzir um conjunto de estudos sobre esta temática, por consórcios de investigadores, que os aprofundem; iv) avaliação dos impactos das diversas políticas públicas na área, e sobre grupos em desvantagem em ordem a definir o seu custo benefício envolvendo as áreas disciplinarem acima elencadas e um pequeno número de estudos *on-target.*

Pretende-se também ensaiar o uso do índex para a inclusão como um dos instrumentos de auto-avaliação e de produção de conhecimento sobre as escolas localizadas em territórios de intervenção prioritária e/ou escolas que mobilizem recursos de apoio educativo adicionais, justificados pela inclusão de **crianças com necessidades especiais**, **crianças institucionalizadas**, **crianças ciganas, crianças imigrantes**, **crianças de famílias em situação de pobreza absoluta e/ou utentes do RSI.**

b) Desenvolvimento de um **programa de transição para jovens institucionalizados com mais de 21 anos**, tendo em vista assegurar a equidade em relação aos jovens em meio familiar normal, que não são expulsos da casa dos seus pais aos 21 anos, e a sua progressiva integração social através do

trabalho, da conjugalidade e dos laços sociais em geral, num contexto de grande dificuldade, como mencionado na introdução deste documento. Devem ser elegíveis para este programa as IPSS que tenham lares de crianças e jovens que enquadrem estadias prolongadas, mediante a criação de uma rede nacional racional destas respostas e prevendo a sua avaliação periódica por peritos enquadrados em instituições independentes e afastadas do sistema de guarda de crianças e do universo das IPSS.

c) Implementação efetiva do Serviço de Mediação Familiar como uma alternativa credível à via litigiosa que leva à destruição total, quer dos laços familiares quer da sua capacidade dos envolvidos em colaborar como pais. Alternativa que permita que um casal em instância de divórcio resolva o seu conflito de uma forma mutuamente aceitável, permitindo-lhe alcançar um acordo familiar justo e equilibrado que complete os interesses de todos, sobretudo os das crianças. Ajuda os pais a não abdicarem da sua responsabilidade como pais e leva-os a assumirem, eles mesmos, as suas próprias decisões.

d) Que o acesso a recursos de qualidade acessíveis se traduza na possibilidade de desenvolvimento de dois programas:

- Programa de **formação pós-graduada** sobre a(s) infância(s) e sobre estratégias para se liderar com os principais riscos e danos a que as crianças estão sujeitas. Esta formação deverá ser programada na ótica da intervenção e da sua fundamentação e tem como destinatários os técnicos licenciados que lidam com crianças em situação de risco e de dano no seu dia-a-dia.

  A realizar por um consórcio de instituições de ensino superior, em formato de *e-learning* para: i) assegurar uma ampla audiência e um baixo custo por formando ii) a escolha dos melhores especialistas nacionais e iii) a facilidade de acesso pelos formandos, de forma a suscitar a adesão massiva. O know-how existente nas instituições portuguesas de ensino superior pode assegurar uma instalação rápida deste programa.

- Programa de **tratamento em regime de ambulatório para crianças entre os 12 e os 18 anos com problemas de dependências** (fenómeno crescente e que neste momento não tem resposta por parte dos serviços públicos – IDT). Envolvendo IPSS várias constituídas numa uma rede nacional racional. Incluindo avaliação periódica da rede e das IPSS por peritos credíveis

independentes e exteriores ao universo das IPSS e a obrigação de um custo por utente inferior às atuais alternativas de internamento.

Que o direito das crianças à participação seja estabelecido como um critério de coerência e qualidade dos projetos, a avaliar e a promover através:

a) De **Projetos de Investigação- Ação** que tenham em vista (i) a análise de documentos e dispositivos que regulam as condições de participação das crianças nos contextos educativos formais e não formais (escolas, jardins de infância, ATL's e estruturas de acolhimento de crianças e jovens) considerando a especificidade de cada contexto e dos diferentes grupos de idade (ii) a produção e difusão de materiais de sensibilização das crianças, pais e profissionais para o "valor acrescentado" pelo contributo das crianças que exercem o direito de expressão de opinião e de participação nas decisões que dizem respeito a vida individual e coletiva (contemplado na CDC).

b) Da difusão e desenvolvimento de **projetos e processos de investigação-ação participativa** que **envolvam a crianças e adultos** no reconhecimento de contextos e dispositivos de participação existentes (Conselhos escolares, assembleias, fóruns, associações, clubes, jornais etc.) tendo em vista a sua ativação e/ou melhoria do seu funcionamento.

c) Da criação de uma **rede social entre grupos de crianças** que sejam investidas do estatuto de investigadores-atores ou de agentes locais co-responsáveis pela melhoria das condições de auscultação e de participação das crianças na vida pública da comunidade.

d) De programa(s) de formação de educadores – professores, trabalhadores sociais, dirigentes e líderes associativos, autarcas e pais – para a escuta e incorporação da participação das populações infantis nas decisões sobre a organização da vida na escolar, família e comunitária, desdobrado por ciclos de ensino, idades das crianças e contextos de inserção.

1. Reflexão, difusão e reforço de **boas práticas de participação** das crianças promovidas por iniciativas locais que visam a inclusão das crianças no espaço público e prevejam a construção de novos espaços e mecanismos de participação de crianças e jovens na melhoria da cidade por exemplo: "Cidades Amigas das Crianças", Parlamentos Infantis, Fóruns etc.

2. Avaliação da **consistência das decisões judiciais** sobre crianças seguida de formação (compulsória) para os magistrados sobre decisões judiciais, recursos, estratégias de ação e direitos. A realizar em regime de *e-learning* e gerido por uma ONG de âmbito nacional. Programa sujeito a avaliação independente.3

Olhar para as crianças significa não só zelar pelo seu bem-estar como construir o futuro delas e de todos nós. Este texto pretende sugerir linhas de ação, elementos de reflexão mas, acima de tudo, pretende colocar o bem-estar das nossas crianças na agenda política e contribuir para consciencializar a sociedade da importância desse bem-estar e, implicitamente, da necessidade de criação de condições que permitam debelar a pobreza infantil, quebrando o ciclo de transmissão intergeracional da pobreza.

3. Pessoas Idosas

Portugal tem vindo a assistir nestes últimos anos a um crescente envelhecimento demográfico visível na base da pirâmide etária em virtude da redução no número de crianças, e no topo da pirâmide pelo aumento na longevidade das pessoas. Segundo o INE[4], o índice de envelhecimento em 2010 atingiu o seu ponto mais elevado, sendo 120.1%, quando em 2000 era de 102.2%. Segundo a mesma fonte[5], a população com 65 ou mais anos de idade representava em 2011, 19% da população residente e, entre estes, cerca de 60% vivia só ou com outras pessoas do mesmo grupo etário.

Defendemos[6]:

- A definição de **indicadores de carácter quantitativo e qualitativo** que permitam avaliar as políticas e as medidas existentes não só em termos do número de pessoas idosas abrangidas, mas também em termos de expectativas das pessoas e das suas necessidades.
- A definição de **indicadores sectoriais** que permitam o acompanhamento e a monitorização da implementação de estratégias de envelhecimento ativo ao nível das políticas nacionais.

---

3 A gestão por uma ONG tem por fim assegurar a independência em relação ao sistema de justiça, seus agentes e interesses que nele gravitam, assim como uma maior eficácia e eficiência na sua realização, aumentando as suas probabilidades de sucesso.

[4] INE, *Anuário Estatístico de Portugal 2010*, Destaque do INE, 23 de Janeiro de 2012.

[5] INE, *Onde e Como se vive em Portugal – 2011*, Destaque do INE, 25 de Junho de 2013.

[6] Algumas destas propostas integram o documento do Grupo de Trabalho do Envelhecimento Ativo: Constança Paúl; Paula Cruz (Coords.), *Envelhecimento Ativo. Mudar o Presente para ganhar o futuro*, Porto. REAPN, 2009.

- A definição de **programas de ação para a família** que visem uma maior conciliação entre a vida familiar e profissional; um maior apoio financeiro, social e psicológico, nomeadamente às famílias de mais baixos rendimentos; um maior acesso à informação acerca de direitos e deveres e recursos existentes e a promoção de momentos formativos e de acompanhamento, próximo e permanente, às famílias com pessoas idosas a cargo, principalmente quando estas estão dependentes ou com problemas graves de saúde.
- A realização de **campanhas públicas** que visem defender uma imagem positiva das pessoas idosas e incentive a solidariedade intergeracional.
- A promoção da **participação cívica das pessoas idosas**, não só ao nível da comunidade, mas também no processo de definição das políticas e medidas a eles dirigidas.
- Promover uma maior cobertura dos serviços de cuidados de longa duração tendo em conta que se tem assistido a um aumento do grupo de pessoas com 80 ou mais anos e, por isso, poderá se verificar uma maior procura deste tipo de serviços. A este nível é importante também assegurar que exista uma maior e melhor coordenação entre o sector da saúde e o sector da proteção social com o objetivo de garantir uma resposta mais eficaz e integrada a este público.
- Apostar no desenho de **programas de formação dos profissionais** que trabalham com as pessoas idosas num sentido de contínuo reforço e promoção das suas competências na boa execução das tarefas em que são responsáveis.
- Apostar numa política de qualidade das respostas sociais tendo por base o público a que estas respostas se dirigem, as suas necessidades e capacidades.
- Promover a definição de **planos locais de promoção do envelhecimento ativo** que tenham em conta as necessidades e as potencialidades das pessoas idosas ao nível dos vários sectores da sociedade: família, educação, saúde, trabalho, lazer.
- Promover a definição de uma **política nacional de envelhecimento ativo** que seja capaz de responder aos desafios demográficos que o país atravessa, às necessidades deste grupo populacional e que vise uma sociedade para todas as idades.

4. Comunidades Ciganas

As comunidades ciganas vivem, de modo geral, em condições precárias de habitação, com baixas qualificações escolares e profissionais e com dificuldades no acesso à maioria dos bens e serviços de saúde, emprego, educação e formação. Assim, as comunidades ciganas enfrentam processos nos

quais se desenvolvem estereótipos, preconceitos e práticas discriminatórias. Esta discriminação é um ciclo vicioso que se auto-perpetua e que reforça a exclusão nas suas mais diversas formas. Esta exclusão, numa primeira instância, significa a negação do acesso às principais "ferramentas" necessárias á Inclusão. O momento é particularmente interessante e relevante. Foi aprovada em Março a Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas e está a ser definido o próximo Quadro comunitário de Apoio e esperamos que algo de muito concreto seja previsto para suportar e apoiar ações que facilitem a inclusão destas comunidades. Neste sentido, o FSE e o FEDER devem ser considerados como instrumentos decisivos para promover mudanças efetivas e estruturais de inclusão destas comunidades. Os programas operativos devem incluir no próximo Quadro Comunitário um eixo específico sobre a inclusão das comunidades ciganas e contemplar medidas direcionadas à inclusão das mesmas, no sentido de reduzir significativamente o fosso das desigualdades entre estas comunidades e a restante população portuguesa.

Defendemos:

- **Uma aposta no conhecimento destas comunidades**: é necessário que os programas operacionais contemplem ações que permitam a realização de estudos específicos que permitam, por um lado, conhecer a situação das comunidades ciganas em cada uma das áreas (habitação, educação, emprego, saúde, discriminação, entre outras) e, por outro lado, conhecer a evolução e o impacto das medidas e das ações nestes domínios.

- **O combate à discriminação:** a discriminação é uma das principais barreiras para a inclusão social que pode colocar em causa outras medidas e ações, assim os Fundos Estruturais devem apoiar o combate à discriminação que estas comunidades vivenciam. Para que qualquer tipo de ação com o mínimo de eficácia aconteça é absolutamente crucial que tenhamos como prioridade o combate à discriminação. Assim, neste domínio defendemos:

  - Ações que contribuam para a implementação de mecanismos de promoção da igualdade de tratamento e proteção de vítimas de discriminação;

    - Ações que detetem preconceitos e praticas discriminatórias, medindo as suas consequências e o seu impacto;

- Ações de formação, informação e sensibilização sobre as comunidades ciganas direcionadas aos profissionais das diversas áreas de intervenção, entidades empregadoras, organizações sociais, comunicação social e opinião pública em geral;

- Ações de empowerment e de valorização da imagem social das comunidades ciganas através da realização de campanhas de sensibilização de forma a combater o desconhecimento que a sociedade em geral possui face a estas comunidades, assim como as práticas (de discriminação e racismo) existentes que se tem verificado e que tem tendência a aumentar num contexto de crise.

No entanto, é importante ter presente que as estratégias para combater o preconceito e a discriminação devem ocorrer em todas as áreas, a vários níveis, e numa perspetiva multidimensional.

- **A promoção do acesso aos principais bens e serviços:**

Educação:

- Ações que promovam o acesso à educação e medidas que permitam melhorar a qualidade da educação destas comunidades com uma atenção particular no combate às práticas diretas e indiretas de segregação ou de assimilação nas escolas;

- Ações, em colaboração com as comunidades ciganas, para promover a frequência escolar das crianças, combatendo o problema da taxa de abandono escolar, particularmente das meninas;

- Ações desenvolvidas em conjunto com as escolas no sentido de promover a cultura cigana e a diversidade cultural juntos dos professores e dos alunos;

- Garantir processos educativos de qualidade, desenvolvendo mecanismos de apoio, acompanhamento e incentivos para a continuidade dos estudos e a sua ligação com o mercado de emprego;
- Programas de acompanhamento, orientação e reforço educativo especifico para a transição da primária para o ensino secundário e a redução do abandono escolar;
- Medidas que contemplem ajudas e incentivos para as famílias e os alunos com maiores dificuldades económicas para a continuidade dos seus percursos escolares, designadamente

apoio para o ensino secundário e superior assim como ajudas complementares que incentivem o acesso e a continuidade dos estudos universitários.

Emprego/formação:

- Desenvolvimento de estratégias para inserir as comunidades ciganas no mercado de trabalho, através da formação profissional e do acompanhamento da sua integração no mercado de trabalho (itinerários individualizados de inserção profissional);
- Ações específicas de formação para jovens ciganos e mulheres ciganas que abandonaram os estudos em idade precoce e que não conseguiram integrar o mercado de trabalho;
- Ações de sensibilização/informação direcionadas para as entidades empregadoras para a contratação de pessoas de etnia cigana no sentido de combater alguns estereótipos e representações;
- Ações que tenham como objetivo regularizar, dignificar e melhorar as condições de trabalho, as qualificações/competências de autoemprego e a criação de microempresas;
- Ações que apoiem as atividades desenvolvidas por estas comunidades (ex. venda em feiras) através de programas como o microcrédito ou outras formas de financiamento que permitam fazer face às necessidades e ao contexto atual;
- Devido à crise que caracteriza o nosso país estas atividades estão em decadência e a passar por grandes dificuldades de sobrevivência. Por isso, é necessário apoiar estas comunidades através de ações de formação (qualificação dos vendedores), regulamentação da atividade, orientação e apoio em processos de inovação, formação em gestão, entre outros.

Habitação:

- Conseguir um impacto efetivo nas condições de habitabilidade das comunidades ciganas neste período de programação (2014-2020). Neste sentido, é importante que esta questão seja uma prioridade nos programas operativos e nos eixos de intervenção do FEDER, apostando na complementaridade dos fundos;
- Definir planos de erradicação das barracas e dos acampamentos, promovendo o acesso a habitações dignas e integradas na malha urbana evitando guetos e a exclusão;
- Ações integradas em bairros vulneráveis onde existe uma grande percentagem de população cigana. Neste sentido, é importante rever as políticas de realojamento e

apostar na participação e no envolvimento efetiva destas comunidades nos processos de realojamento.

Saúde:

- Desenvolver sessões de educação para a saúde que devem incidir num processo de (in)formação, de responsabilização das pessoas no sentido de adquirir os conhecimentos, hábitos e atitudes para a defesa e promoção da saúde;
- Campanhas de sensibilização para adoção de estilos de vida saudáveis e a interiorização da importância da prevenção, adaptadas a estas comunidades com a colaboração de elementos da etnia cigana e dos profissionais de saúde.

- **A aposta em ações articuladas e integradas entre as diversas áreas de intervenção (emprego, educação, saúde, habitação, entre outras), bem como na complementaridade de fundos.**
- **Os programas operacionais devem ter presente que os territórios não são iguais**. Este facto deve estar contemplado na definição das próprias ações, assim como na sua adequação às especificidades dos territórios.
- A **promoção da mediação intercultural e o associativismo cigano -** A mediação e as associações ciganas são recursos pertinentes que atuam como ponte entre as comunidades ciganas e a sociedade maioritária no sentido em que promovem o intercâmbio entre estes intervenientes. É importante ter presente que a mediação não deve ter apenas um enquadramento "municipal", mas sim outros âmbitos de intervenção, como por exemplo a educação, a habitação, a saúde e o emprego. Incluir experiências piloto de mediação intercultural nos serviços de saúde, nas escolas e nos restantes serviços permitirá trabalhar diretamente com a população cigana e promover a sua inclusão.
- **Formação dos profissionais sobre a diversidade cultural –** Para se obter uma intervenção eficaz junto das comunidades ciganas, deve-se promover a proximidade entre os profissionais e estas comunidades, tentando criar uma relação de confiança e de empatia no sentido de desmistificar estereótipos e preconceitos existentes. Para tal, é importante o desenvolvimento de um trabalho contínuo de sensibilização de todos os profissionais através de formação multicultural.
- **Apresentação e divulgação de "casos de referência" ou de "sucesso"** no sentido de mostrar, à sociedade em geral e às comunidades ciganas, que existem outras realidades nas comunidades ciganas, nomeadamente no acesso ao emprego e à educação.

- **Desenvolver ações de informação e de sensibilização para as comunidades ciganas nas diversas áreas** no sentido de fomentar a inclusão social destas comunidades e construir as necessárias " pontes" entre as Comunidades Ciganas e a restante sociedade portuguesa.

5. Pobreza e Exclusão Social

A taxa de Pobreza em 2011 foi, segundo o INE[7], de 17.9%, reflexo do decréscimo nominal de 1% entre 2010 e 2011 da mediana do rendimento monetário líquido por adulto equivalente. Em virtude desta taxa ter por base o rendimento médio da população, o INE apresentou o cálculo de uma linha de pobreza ancorada no tempo com base na variação do índice de preços do consumidor. Tendo por base esta análise, tem-se vindo a verificar um aumento da proporção de pessoas em risco de pobreza, sendo que para 2011 a percentagem está estimada em 21.3% (17.9% em 2009). Segundo a mesma análise, verificou-se um aumento do risco de pobreza para os menores de 18 anos (26.1% em 2011) e um aumento do risco de pobreza para a população em idade ativa (20.3% em 2011).

No que diz respeito à percentagem de população em risco de pobreza ou exclusão social (indicador definido no âmbito da Estratégia 2020), esta foi de 25.3% (aumento de quase 1p.p. face a 2010 que foi de 24.4%).

Defendemos:

- Definição de uma **Estratégia Nacional de Luta contra a Pobreza e a Exclusão Social**, que aborde a multidimensionalidade do fenómeno pela congregação articulada das diferentes estratégias específicas, bem como das diferentes políticas e medidas necessárias (na área do emprego, da educação e formação, da saúde, da proteção social, da habitação, etc.) para atingir os seus objetivos. Igualmente defendemos que esta Estratégia seja definida em parceria com a participação da sociedade civil;
- Definição de **planos locais de combate à pobreza e à exclusão social** que tenha em atenção as necessidades do local e dos grupos mais vulneráveis. Estes planos deveriam igualmente privilegiar o trabalho em rede entre diferentes organizações, as próprias pessoas em situação de pobreza e exclusão social e o intercâmbio de boas práticas.

[7] INE, *Rendimento e Condições de Vida 2012 (dados provisórios)*, Destaque do INE, 15 de Julho de 2013.

- Promover o desfasamento existente nos indicadores de pobreza, melhorando paulatinamente as recolhas de dados (mais atempadas) e os critérios utilizados, incluindo necessariamente **indicadores de alerta de curto prazo** (que visem perceber o impacto das políticas e medidas de austeridade em vários grupos e sectores nacionais), destinados a complementar os atualmente existentes[8].
- Promover um **maior espaço à participação do Terceiro Setor, e das próprias pessoas em situação de pobreza e exclusão social no processo de decisão política**.

6. Emprego e Desemprego

A diminuição do emprego e a subida do desemprego têm sido exemplo do impacto da crise e das medidas de austeridade no país nestes últimos anos. Segundo dados do INE[9] para o 1º trimestre deste ano, a população empregada diminuiu 4.9% em relação ao trimestre homólogo de 2012 e 2.2% em relação ao trimestre anterior. A taxa de emprego (15 e mais anos) foi assim de 49.5%, quando em 2012 era de 51.7%. Por sua vez a população desempregada aumentou 16.2% em relação ao trimestre homólogo de 2012 e 3.1% em relação ao trimestre anterior. A taxa de desemprego foi no 1º trimestre de 17.7%, quando em 2012 era de 14.9%.

Defendemos:

- Adoção de uma **Estratégia de Inclusão Ativa** tendo em vista uma ação integrada das 3 áreas centrais da estratégia: acesso a um rendimento adequado, a um mercado de trabalho inclusivo e o acesso a serviços de qualidade. Esta estratégia de inclusão ativa deveria ser central aos fundos estruturais pelo papel que assume no combate à pobreza das pessoas mais excluídas do mercado de trabalho, mas também no apelo que faz à definição de políticas de emprego mais inclusivas. A possibilidade de desenvolver projetos experimentais a este nível permitirá condições e orientações para a definição da referida estratégia.
- Promover o **acesso a um rendimento mínimo adequado** em estreita relação com emprego de qualidade.
- Promover uma **maior e adequada proteção social aos jovens na transição entre a escola e o mercado de trabalho**.

---

[8] *Parecer da EAPN Portugal sobre o Light Pro-active Social Report*, Maio de 2013.

[9] INE, *Estatísticas do Emprego – 1º Trimestre*, Destaque do INE, 9 de Maio 2013.

- Promover uma **transição gradual entre o mercado de trabalho e a reforma** para os trabalhadores mais velhos, assente em planos de preparação para a reforma.
- Promover **ações de requalificação e formação ao longo da vida**. A educação informal (competências e reconhecimentos adquiridos em situações informais) deve ser reconhecida e valorizada (incluindo a possibilidade de reconhecimento de competências ao nível profissional). Por outro lado, o sistema de formação profissional deve dirigir-se a toda a população ativa, sendo por isso necessário desenvolver percursos de formação profissional para indivíduos que detêm uma escolaridade inferior ou igual ao 1º e 2º ciclo (dado o número significativo que ainda representam, quer ao nível da população ativa, quer da população desempregada);
- Para além da aposta na dupla certificação, é necessário que a formação profissional aposte no desenvolvimento de ações formativas com vista à **qualificação profissional**, sobretudo para aqueles que apostaram na elevação do seu nível de escolaridade sem o correspondente aumento da qualificação;
- Promover medidas de apoio **à conciliação entre a vida familiar e profissional** que visem as características e necessidades de grupos mais desfavorecidos face ao emprego, como as famílias monoparentais, as mulheres (e homens) cuidadores, as pessoas idosas…
- Promover uma **avaliação das várias políticas e medidas de emprego** com o objetivo de perceber o seu real impacto nos grupos para as quais se dirigem e produzir os necessários ajustamentos. A este nível é importante garantir que as políticas e medidas são articuláveis entre si, de forma a permitir o desenho de percursos integrados adaptados a cada indivíduo e às diferentes fases da vida em que se encontram;
- Desenvolver e aperfeiçoar os sistemas de orientação e aconselhamento, ao nível escolar, formativo e profissional, de modo a garantir a todos o apoio necessário às transições que, de forma cada vez mais frequente, se colocam aos indivíduos;
- **Aperfeiçoar as medidas de proteção social de forma a aumentar a sua capacidade de articulação com as situações de integração no mercado de trabalho**. Neste sentido, é fundamental que estas possam compreender um período de *phase out* que acompanhe a consolidação das integrações no mercado de trabalho, de forma a evitar uma transição brusca entre a saída das medidas e a entrada no mercado de trabalho.

EAPN Portugal, 29 Julho 2013