

17 de Outubro de 2002

UMA CONVERSA SOBRE A POBREZA...

LISBOA, FIL (Auditório III) – Parque das Nações

Marcos importantes na estratégia europeia para a inclusão social

O Tratado de Amsterdão (1997) contem várias provisões, novas e inter-relacionadas, que comprometem a Comissão e os Estados-Membros a empenhar-se mais claramente na promoção do bem-estar social e no emprego dos cidadãos europeus.

O Tratado marca um novo estágio no processo de construção da Europa para todos, com um renovado compromisso no progresso social e na consideração do emprego como uma questão de interesse comum.

O princípio da solidariedade é também enfatizado, como o demonstram os novos objectivos que serão tidos em conta nos Tratados logo que o Tratado de Amsterdão seja ratificado.

“A União deverá estabelecer para si própria os seguintes objectivos:

promover o progresso económico e social e um alto nível de emprego e atingir um desenvolvimento equilibrado e sustentado, em particular através do reforço da coesão económica e social”.

In Artigo 2 do Tratado da União Europeia, revisto pelo Tratado de Amsterdão

“A Comunidade e os Estados Membros (...) devem ter como objectivos a promoção do emprego, melhorando as condições de vida e de trabalho, (...) protecção social condigna, (...) e o combate à exclusão”.

In Artigo 136 do Tratado da Comunidade Europeia, revisto pelo Tratado de Amsterdão

A Cimeira de Lisboa que decorreu no âmbito da presidência portuguesa do Conselho da Europa durante o primeiro semestre de 2000 representou um marco importante na interrelação entre as políticas económicas e de emprego, favorecendo as políticas de inclusão social.

A Cimeira de Lisboa estabeleceu como objectivo estratégico para os próximos 10 anos: *fazer da União Europeia uma economia baseada no conhecimento, mais competitiva e dinâmica, capaz de um crescimento económico sustentável com mais e melhores empregos, e mais coesão social.*

Este objectivo exige a seguinte estratégia:

- Preparar a transição para a economia baseada no conhecimento
- Promover reformas económicas para a competitividade e a inovação
- **Renovar o modelo social europeu investindo nas pessoas e combatendo a exclusão social**
- **Continuar com um *policy mix* macro-económico para o crescimento sustentável**

Pela primeira vez, a exclusão social foi tratada oficialmente numa Cimeira, tendo sido estabelecido um calendário (iniciativa da Comissão a apresentar até Junho de 2000), objectivos e alguns instrumentos possíveis.

Em primeiro lugar, parece-nos importante o reconhecimento por parte do Conselho Europeu (23 e 24 de Março de 2000) de que **“o número de pessoas que vivem abaixo da linha da pobreza e em situação de exclusão na União é inaceitável”**. É igualmente significativo que o Conselho proponha que se utilize o mesmo método da Estratégia Europeia para o Emprego ao nível da pobreza e exclusão - isto é, **preparar Programas de Acção Nacionais**. No documento do Conselho de Lisboa pode ler-se:

“As políticas tendentes a combater a exclusão social deverão basear-se num método aberto de coordenação que combine os planos nacionais de acção e uma iniciativa da Comissão com vista à cooperação neste domínio a apresentar até Junho de 2000”.

In Conselho Europeu de Nice (7, 8 e 9 de Dezembro de 2000)

Como resultado desta Cimeira surge publicado no Jornal Oficial das Comunidades Europeias de **7 de Dezembro de 2001 o Programa de acção comunitária de incentivo à cooperação entre os Estados Membros em matéria de luta contra a exclusão social.**

Tratado de Nice (2001) institui importantes alterações e tem implicações relativamente ao processo do alargamento. Este tratado ainda não foi ratificado por todos os países (15) – falta a Irlanda, que lança um novo referendo a 19 de Outubro de 2002, e por isso não está em vigor.

Os **Planos Nacionais de Acção para a Inclusão** concretizados pelos Estados Membros a partir de Junho de 2001, com base no compromisso assumido nos Conselhos Europeus de Lisboa (Março de 2000), de Nice (Dezembro de 2000) e de Estocolmo (Junho de 2001) são a expressão da nova estratégia de cooperação na promoção de políticas inclusivas e de combate à pobreza e exclusão social. No entanto, resta saber o que tem sido feito desde esse momento, ou seja que nível de concretização têm.

Aparentemente muito pouco se tem passado e os Estados-Membros tem-se pautado mais pelo silêncio que por acções visíveis.

Os conceitos – chave...

A Pobreza

Há hoje em dia um paradigma organizado em torno dos conceitos clássicos de “pobreza absoluta” e “pobreza relativa”, que muitos autores apelidam de paradigma sócio-económico. O conceito de pobreza absoluta tem associada a noção de subsistência, sendo que se encontram em situação de pobreza, segundo este conceito, as famílias cujos recursos materiais, institucionais e simbólicos são insuficientes para satisfazer as necessidades básicas. Por seu lado, no conceito de pobreza relativa a noção decisiva é a de desigualdade – são pobres os indivíduos, famílias e grupos cujos recursos materiais, culturais e sociais são tão fracos que eles são excluídos dos modos de vida mínimos aceitáveis nos Estados em que vivem. De referir que o conceito de pobreza relativa é particularmente utilizado pelas entidades oficiais, quer políticas, quer estatísticas e pelos responsáveis de programas de combate à pobreza.

Segundo a definição presente no Terceiro Programa Comunitário de Luta contra a Pobreza, contida na declaração do Conselho Europeu de 19 de

Dezembro de 1984: “Por pobres deve entender-se pessoas, famílias e grupos de pessoas cujos recursos (materiais, culturais e sociais) são tão limitados que os excluem do nível de vida minimamente aceitável no Estado-membro em que vivem”. Este conceito utilizado salienta a multidimensionalidade da pobreza.

Uma década mais tarde no Tratado de Amsterdão fala-se em exclusão social, como “o processo que impede as pessoas de participarem plenamente na sociedade assim como serem socialmente integradas”

Segundo o Eurostat, os dados referentes ao risco de pobreza relativa (aquela em que se encontram as pessoas que vivem com um rendimento inferior a 60% do rendimento mediano nacional) revelam que as transferências sociais concretizadas no nosso país entre 1997 e 1998 fizeram diminuir o risco de pobreza em 4 pontos percentuais (de 24% para 20%).

Alguns dados ...

Em 1998 e segundo dados do Eurostat cerca de **18% da população total da União Europeia vivia com um rendimento idêntico e que era inferior a 60% da mediana nacional.** Esta percentagem corresponde aproximadamente a **68 milhões de pessoas no contexto europeu.**

Portugal

Em torno dos 18% que representam a média comunitária de risco de pobreza, verificam-se grandes variações nos Estados-Membros. As taxas mais baixas de risco de pobreza registam-se na Dinamarca (8%), na Finlândia (9%), no Luxemburgo (8) e na Suécia (12%), na Áustria e nos Países Baixos (13%), enquanto **as mais elevadas são as de Portugal (23%), do Reino Unido (21%) e Grécia (22%)** .

Uma importante causa de pobreza e exclusão social reside na falta de emprego ou na baixa remuneração do mesmo.

Em 1998, o risco de pobreza para as pessoas que vivem em agregados familiares em que nenhum indivíduo em idade activa tem emprego era de 51% (na União Europeia). Em Portugal esse risco era de 49%.

No actual contexto económico e social importa, por um lado, não esquecer estes números, e não esquecer os compromissos que Portugal assumiu em termos europeus (o marco que foi a Cimeira de Lisboa, os Planos Nacionais de Acção para a inclusão, a Estratégia Nacional de Emprego, etc).

Nos Conselhos Europeus de Lisboa (Março de 2000), de Nice (Dezembro de 2000) e Estocolmo (Junho de 2001), os Estados-Membros comprometeram-se a promover o desenvolvimento sustentável e empregos de qualidade que contribuirão para reduzir o risco de pobreza e exclusão social, bem como para reforçar a coesão social na União Europeia entre 2001 e 2010. Como base deste compromisso, o Conselho definiu objectivos comuns na luta contra a pobreza e exclusão social e concordou em que estes objectivos fossem concretizados pelos Estados-Membros a partir de 2001 no âmbito de Planos de Acção Nacionais bienais contra a pobreza e a exclusão social (PANincl). um programa de acção em matéria de inclusão social.

Portugal

Relatório Conjunto sobre a Inclusão Social, Conselho do Emprego e Política Social

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)**. 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 centros 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.

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. A estratégia do Plano Nacional de Acção para Inclusão 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 PNAI 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.

A posição da REAPN

Na opinião da REAPN, tendo em atenção o momento actual, **existem 5 eixos estruturantes aos quais é necessário dar prioridade:**

- 1. O Reforço da Cidadania e da participação da sociedade civil**
- 2. A Subsidiariedade como processo de comando**
- 3. A articulação e interacção das políticas**
- 4. Monitorização / observação participada de resultados: a avaliação**
- 5. A escuta e a dinamização da participação activa dos cidadãos que enfrentam situações de pobreza e de exclusão social**

1. O Reforço da Cidadania e da participação da sociedade civil tendo em vista a boa governação e uma democracia participada e eficaz. A legitimidade democrática não é apenas resultado de uma expressão eleitoral. A legitimidade democrática ganha-se todos os dias. A este nível trata-se de um trabalho que tem como ponto central a questão dos direitos sociais fundamentais, claramente expressos na lei, mas sem expressão concreta na vida quotidiana dos cidadãos, e sobretudo daqueles que enfrentam situações de maior precariedade e exclusão social. É a garantia do acesso de todos aos bens e recursos disponíveis que importa assegurar.

Para que isto aconteça existem algumas condições que importa garantir sob pena de ficarmos apenas pelos discursos.

Intervir no âmbito da mobilização e da participação dos cidadãos é uma tarefa aliciante mas difícil. A experiência comprovada que a REAPN tem adquirido ao longo dos vários anos de trabalho junto do sector não governamental, com o propósito de **disseminar uma cultura de trabalho em Rede ao serviço da luta contra a pobreza**, permite-nos dizer que a “batalha” ainda está no início e que é necessário muita persistência e empenhamento.

Por este motivo continua a ser **claramente necessário:**

- **investir ao nível da sensibilização**, da informação com vista a fazer (re)nascer o associativismo e os movimentos de cidadania responsáveis,

- capazes de liderar processos de intervenção em parceria com todos os actores presentes no território numa base horizontal;
- **apoiar as iniciativas de base local** protagonizadas pelos próprios excluídos, quer sejam iniciativas culturais, desportivas, de carácter económico, ou outras;
 - **investir na formação de técnicos e dirigentes** de ONGs, com vista a uma maior implicação destes actores na luta contra a pobreza, de acordo com a filosofia do trabalho em Rede;
 - incentivar a **criação e aperfeiçoamento de novos perfis profissionais** na área social que correspondam mais eficazmente às novas necessidades resultantes de problemas sociais e de grupos sociais vulneráveis que assumem novos contornos;
 - investir num **continuo conhecimento dos fenómenos de pobreza e exclusão social**, sobretudo em relação àqueles que são emergentes e que se encontram sem resposta, por forma a garantir que a intervenção de médio/longo prazo possa estar mais próxima das reais necessidades das populações desfavorecidas;
 - **avaliar as medidas de promoção de inclusão** existentes e o seu grau e consequente eficácia de articulação e de coerência com as restantes políticas sociais.

2. A Subsidiariedade como processo de comando

O respeito pelo princípio da subsidiariedade – tão caro aos políticos em determinadas alturas e tão desrespeitado noutras... – deve ser a linha condutora de todas as políticas, com particular incidência nas políticas sociais. É ao nível local que em primeira instância devem ser procuradas, construídas e desenvolvidas as respostas a todos os problemas. Independentemente de haver necessidade de uma intervenção de nível intermédio ou central, deve caber sempre ao local a supremacia da intervenção e das respostas.

Para que este princípio possa ser efectivamente posto em prática, importa, para além de respeitar o mesmo sob o ponto de vista teórico, que seja facilitado estruturas de resposta a este nível, ou seja, o mais próximas dos cidadãos quanto possível. Mas o princípio da subsidiariedade não se deve limitar às questões das super-estruturas de decisão; importa também respeitar

o papel de cada actor individual ou colectivo em todo o processo de intervenção.

Assim, e no caso concreto português, a intervenção local não deve ser entendida como o “reino” das autarquias locais ou de qualquer outra estrutura independentemente da sua legitimidade. É fundamental que também ao nível local se respeite o princípio da subsidiariedade.

Por outro lado, parece relativamente pacífico admitir hoje em dia, que as respostas devem estar – ser pensadas, construídas e implementadas –, o mais próximo dos cidadãos o quanto possível. Assim, deverá ser privilegiada a intervenção de carácter comunitário, de base local e que conte com a participação activa de todos os cidadãos directa ou indirectamente envolvidos. A este nível importará aprofundar e dar seguimento a alguns instrumentos e políticas que se manifestem – após aturadas avaliações – facilitadores deste tipo de intervenção. (ex. O próprio PNAI e os programas de Desenvolvimento Urbano e Rural que protagoniza; o próprio programa das redes sociais, ...)

3. A articulação e interacção das políticas – o tão famoso conceito de *Mainstreaming*: tão famoso quanto de difícil aplicação e generalização...

O *Mainstreaming* - aplicado ao campo da luta contra a pobreza - significa a mobilização de todas as políticas e medidas gerais, sobretudo na fase de planeamento das mesmas, especificamente com o objectivo de combater ou impedir o surgimento de fenómenos de pobreza e de exclusão social. A serem concretizadas acções de *mainstreaming* o que aconteceria era que nenhuma política sectorial poderia ser posta em marcha sem que previamente fossem conhecidos os seus futuros previsíveis impactos sobre outras políticas ou sectores.

Por outras palavras, e no caso específico da pobreza e da exclusão social quereria dizer que nenhuma política (seja fiscal, económica, ambiental, de saúde, etc) poderia ser implementada sem que fosse conhecido o seu impacto na produção, reprodução ou agravamento dos fenómenos de pobreza e exclusão social.

O *mainstreaming* é claramente um processo político. Conhecendo as características dos fenómenos de pobreza e de exclusão social – multidimensionais e inter-sectoriais – a sua não implementação criará

constantes dificuldades no que concerne ao combate e erradicação da pobreza.

Em relação concretamente à pobreza e exclusão social, importa reforçar ainda mais a necessidade e definitiva importância de articulação das políticas e de respeito por este processo. A este nível seria mesmo importante reforçar a mecanismos de *poverty proofing*, ou seja, criar indicadores capazes de medir permanentemente e de forma antecipada as consequências que cada decisão política, aos mais variados níveis, terá sobre os fenómenos de pobreza.

4. Monitorização / observação participada de resultados: a tão famosa avaliação do impacto das políticas

Directamente relacionada com o princípio do *mainstreaming*, importa pôr em prática mecanismos de avaliação do impacto das políticas. Para este efeito é decisivo afinar e adaptar indicadores, sobretudo qualificando os mesmos para a área específica da pobreza e da exclusão social. É urgente repensar e redefinir alguns dos indicadores de pobreza para que estes sejam capazes de delatar a verdadeira situação vivida pelas pessoas afectadas pelas situações de pobreza e exclusão social. Para este efeito importa consultar os próprios desfavorecidos. Ouvir as pessoas é fundamental...

É fundamental aprofundar uma cultura de avaliação, distinguindo esta do simples controlo administrativo-financeiro. É urgente que a avaliação comande a definição e aplicação das políticas, sem medo de conhecer a verdade e os reais impactos de determinada decisão ou processo político. A avaliação deve ser um processo obrigatório e não estar dependente de boas vontades ou boas oportunidades...

5. A escuta e a dinamização da participação activa dos cidadãos que enfrentam situações de pobreza e de exclusão social na definição, implementação e avaliação das políticas que directamente lhes dizem respeito. A participação dos próprios desfavorecidos deve ser uma metodologia e não apenas uma intenção pontual ou meramente verbalizada nos discursos e projectos.

Devem ser privilegiadas intervenções que demonstrem a possibilidade concreta de desenvolver acções que, para além de serem protagonizadas por

organizações de base em parceria com outros actores e agentes sócio-económicos locais, directamente tenham envolvido os principais interessados na aplicação das políticas sociais, desde o início das acções / projectos. Trata-se de, no fundo, pôr em prática outro conceito muitas vezes citado mas ainda pouco concretizado: **o conceito de *empowerment***. As intervenções no domínio da pobreza e da exclusão social devem ter em vista, em primeiro lugar, a promoção e dignificação da pessoa humana e a centralidade destas intervenções deve situar-se na possibilidade de atribuir capacidades – poderes – aos próprios afectados pela pobreza de conseguirem encontrar respostas e soluções para a resolução dos seus próprios problemas, seja de uma forma individual ou colectiva.

Referimo-nos no fundo à possibilidade de cortar com os círculos viciosos da pobreza – muitas vezes mais alimentados pelo sistema que prefere manter a “coesão social” do silêncio do que pela inércia ou ausência de vontade de mudança dos próprios pobres – , pela possibilidade de atribuir e facilitar a autonomização dos indivíduos e a sua plena integração na sociedade.

É sobretudo a este nível que tudo está por fazer e onde radica a grande revolução em termos de intervenção social. Atribuir autonomia às pessoas significará romper com as visões tradicionais e assistencialistas as quais, em última instância, apenas reproduzem os fenómenos. Pena é que este tipo de filosofia de intervenção – protagonizadas e comprovadamente eficazes desde há longas décadas por pessoas como Paulo Freire – ainda sejam apenas miríades ou quimeras de apenas alguns que teimosamente insistem em acreditar que é possível erradicar a pobreza para além dos discursos políticos.

Pe. Agostinho Jardim Moreira

REAPN / 14.10.2002