Em ANÁLISE

* DOCUMENTOS DE APOIO *

Nº 4 – Abril de 2005 – Gabinete de Investigação e Projectos

Parecer da EAPN sobre as Directrizes Comunitárias Estratégicas[1]

Síntese

A Comissão Europeia prepara neste momento as Directrizes Comunitárias para os Fundos Estruturais 2007-2013. Neste documento a EAPN define a sua posição relativamente a essas Directrizes, baseando-se na sua perspectiva acerca do próximo QCA e nos documentos informais usados pela Comissão em discussões com os Estados Membros e parceiros chave.

Análise

A EAPN e os Fundos Estruturais

A EAPN dá bastante importância aos Fundos Estruturais e às Directrizes Comunitárias que irão enformar as operações entre 2007-2013. Os Fundos Estruturais têm o potencial de reduzir a pobreza e a exclusão social na União Europeia se conduzidos por prioridades, métodos e valores esclarecidos.

A EAPN defende há vários anos a necessidade de que os Fundos Estruturais tenham como objectivo primordial a promoção da inclusão social e que utilizem ferramentas que efectivamente permitam combater a exclusão social e as suas causas. Essas ferramentas incluem uma efectiva definição das comunidades geográficas que se encontram mais excluídas e marginalizadas; a incorporação de objectivos sociais nos outros Fundos Estruturais; a utilização de ONG´s na distribuição de programas financiados pelos FE; a utilização de sistemas tais como os *global grants* para distribuir os fundos estruturais de forma mais efectiva e directa; o principio do partenariado, envolvendo ONG´s no planeamento, preparação, monitorização e avaliação dos Fundos Estruturais; e a utilização de sistemas eficientes, rigorosos, e efectivos de indicadores que permitam avaliar se os objectivos de inclusão social foram atingidos.

[1] Um parecer adicional será desenvolvido depois do draft das Directrizes estar disponível ao nível dos Estados membros.

Rede Europeia Anti-Pobreza/ Portugal
Rua de Costa Cabral, 2368 4200-218 Porto
☎225 420 800 225 403 250 @ geral@reapn.org www.reapn.org

A EAPN encorajou a participação das ONG´s nas operações dos FE e em 1999 publicou um Manual que informa sobre este envolvimento. Para o período 2007-2013 a EAPN publicou pareceres acerca das perspectivas financeiras publicados na Primavera de 2004 e as regulamentações (draft) posteriormente.

A EAPN e as Directrizes Estratégicas

As Directrizes estratégicas são desenhadas para informar os Estados membros sobre as prioridades chave para os 3 objectivos da nova ronda dos Fundos Estruturais (ver *Em Análise* n.º3). Um assunto vital para a EAPN foi o processo de consulta que seguiu a preparação das Directrizes. Em Junho de 2004, em discussões com a DG de Assuntos Regionais a EAPN expressou o seu desejo em contribuir para as Directrizes. Apesar disso, na preparação das Directrizes a Comissão consultou apenas 8 parceiros sociais. A EAPN considera que o processo de consulta deveria ter sido mais abrangente e transparente. Em primeira instância, deveria incluir as organizações que pertencem à Plataforma Europeia a das ONG`s. Em segundo lugar, deveria ter existido um processo público, com audiências e o convite público para a apresentação de propostas. A natureza limitada da consulta fica aquém dos standards impostos pela própria Comissão e é contrário ao espírito imprimido pelo documento "*Promovendo o papel das organizações voluntárias e as Fundações na Europa*" (1997), o "*Livro Branco da Governação*" (2001), a decisão da Comissão (COM 2002/74) "*Para uma cultura reforçada de consulta e de diálogo - princípios gerais e standards mínimos de consulta*", e o Artigo 47 da futura Constituição Europeia, que compromete a União Europeia a um diálogo aberto, transparente e regular com a sociedade civil.

O Contexto das Directrizes Estratégicas

O documento informal utilizado em consultas com os Estados Membros e parceiros fornece uma descrição do contexto actual: a situação económica da Europa, o aumento, embora muito lento, das taxas de emprego, com alterações na produtividade, pesquisa e desenvolvimento, inovação, protecção ambiental (Protocolo de Kioto) e alterações demográficas (o envelhecimento da força de trabalho). Nesta introdução considera-se que "o risco de pobreza permanece largamente inalterado e a discriminação permanece uma realidade para muitos europeus, especialmente nas grandes cidades". O reconhecimento da persistência de altas taxas de pobreza é para a EAPN um dado positivo. A EAPN enfatiza o facto de 68 milhões de europeus viverem abaixo da linha de pobreza e cerca de 20 milhões não terem emprego. As mulheres e as crianças encontram-se em situação de particular risco. Os progressos que poderiam ter existido foram impedidos pelo falhanço dos Estados membros na definição de metas primordiais para reduzir a pobreza e a desigualdade na Europa.

As propostas da Comissão para discussão

A EAPN congratula-se com a ênfase colocada no "*reforço da inclusão social das pessoas desfavorecidos e o combate à discriminação*". A proposta 10 refere-se ao desafio da inclusão social nas cidades, que é bem aceite, mas falha no reconhecimento dos níveis de exclusão social e baixos salários nas áreas urbanas. **A pobreza não é apenas um assunto urbano.** Apesar destes apontamentos relativos à exclusão social, na geralidade a ênfase na inclusão social é fraca. As 10 propostas enfatizam primeiramente o

desenvolvimento económico e infraestrutural, a força de trabalho e o ambiente. Há fortes razões para que tal aconteça, no entanto, dado o nível e a extensão da exclusão social, a falha em não considerar a inclusão social como uma prioridade é desconcertante. A inclusão social não aparece como um tema supra-mencionado nas propostas, embora, no nosso entendimento, devesse ser.
A EAPN considera que o eixo "administração inteligente" (*smart administration*) é um conceito útil, mas não foi desenvolvido com a imaginação suficiente. Primeiro esta proposta (5) é aplicada, erradamente, apenas às regiões de convergência, embora seja igualmente necessária nos outros território da União. Segundo, porque aparece limitada a melhorar a capacidade na esfera da administração publica. Nós consideramos que este conceito de "administração inteligente" deve ser estendido à esfera não governamental. Comparando com a administração pública as ONG´s têm recursos financeiros limitados e raramente conseguem aceder a verbas para melhorar a sua capacidade administrativa, de gestão e qualidade.
O Artigo 10 das regulamentações gerais dos FE (draft) define a sociedade civil e as ONG´s como parceiros dos FE, mas nem as regulamentações, nem outros instrumentos comunitários providenciam o apoio suficiente para permitir efectivamente a participação.

O ano passado, a EAPN criticou o falhanço da disseminação (*mainstreaming*) da Iniciativa Comunitária EQUAL na nova ronda dos FE. Pelo contrário as outras 3 IC (LEADER +, URBAN, INTERREG) foram explicitamente disseminadas. Uma das 10 propostas da Directrizes poderia ter ido nesse sentido e essa falha é irreparável. O EQUAL foi valorizado na União Europeia pelo seu compromisso com a inovação, experimentação, trabalho transnacional, o enfoque nos desfavorecidos, o acesso relativamente facilitado por parte das ONG´s, o focus em aspectos estratégicos, a sua perspectiva participativa e de bottom-up, o principio do partenariado a nível local, regional e nacional, etc.

As propostas no documento relativas ao objectivo da cooperação territorial são reduzidas, e pouco imaginativas. Estamos perante outra oportunidade falhada. Os programas e exemplos de maior sucesso de cooperação transnacional são aqueles que envolvem actividades com as pessoas, desenhadas na sociedade civil, e que dão voz às comunidades marginalizadas e periféricas. A cooperação transnacional tem sido até agora dominada por projectos infraestruturais, conduzidos pelos governos e autoridades locais, com capacidade insuficiente para abranger diferentes vozes e actividades, especialmente na área da política social. Finalmente a EAPN critica a tendência para não incluir recomendações dirigidas aos Estados Membros como uma parte do documento das Directrizes Estratégicas.

As Propostas da EAPN:

A EAPN considera que as Directrizes deveriam ter em conta os seguintes pontos:

1- A secção da contextualização deveria reflectir a total extensão e severidade do problema da pobreza e exclusão social na Europa. As grandes questões que deveriam ser contempladas seriam:

- A extensão da pobreza, com 68 milhões de pessoas vivendo abaixo do limiar de pobreza;
- O nível e os efeitos do desemprego, com mais de 20 milhões de europeus sem trabalho, mas também a questão da qualidade do emprego e dos níveis de pobreza entre a população empregada;

- A forma como a pobreza afecta determinados grupos mais que outros (a natureza de género da pobreza e o facto de determinados grupos que se encontram em alto risco de pobreza – famílias monoparentais, idosos com baixos rendimentos, deficientes, grupos étnicos minoritários, imigrantes e ciganos, sem-abrigo);
- Os efeitos perniciosos que a pobreza tem para a coesão social, alienação do processo político, marginalização e perda de capital social;
- As relações entre a pobreza e a desigualdade, onde a pobreza é o resultado do falhanço dos governos na prossecução de políticas de protecção social, educação, igualdade, rendimento mínimo e o acesso aos serviços universais.

2 - A EAPN propõe que as Directrizes estratégicas sejam divididas em 3 grupos, para que reflictam as conclusões da Presidência da Cimeira da Primavera de 2005, ao nível das dimensões económica, social e ambiental, às quais foi atribuída igual importância. A importância da inclusão social como objectivo de topo na política da União Europeia deve ser integrada nas Directrizes quando revistas.

3 - A EAPN considera que pelo menos 3 Directrizes deverão considerar as questões da inclusão social.

São elas:

- Estender o conceito de "Administração inteligente" (*smart administration*) para reforçar o papel do sector Não Governamental como um agente de planeamento, preparação, distribuição, monitorização e avaliação dos FE. Assim, todos os Estados Membros (e não só aqueles com regiões de convergência) deveriam ser convidados a pensar como poderão envolver a sociedade civil e as ONG`s nos FE; como poderão capacitar as ONG`s e o sector da sociedade civil como um agente activo nas políticas dos FE (global grants, assistência técnica); formas de melhorar a administração dos Fundos; apoiar a capacidade das ONG`s para se tornarem mais profissionais e "inteligentes" (a qualidade é obviamente aqui um eixo estratégico);
- Um eixo de inovação social, que substitua o EQUAL. Deveria ser dedicada uma proporção dos FE para o desenvolvimento de políticas sociais renovadas e áreas de
- fronteira da Agenda Social Europeia 2006-2010, adoptada pela Comissão em 2005, em particular onde se identifica o assunto do rendimento mínimo e a importância de estabelecer um tecto de rendimento abaixo do qual nenhum cidadão europeu deveria viver. Os Estados Membros deveriam ser convidados a identificar áreas de política onde uma perspectiva inovadora, baseada na experiência do EQUAL poderia ser aplicada.
- Um eixo dedicado à marginalização. Um dos problemas mais graves nos FE, e em particular no FSE, é que seguem uma definição de exclusão que é excessivamente focalizada naqueles que se encontram no mercado de trabalho. As novas regulamentações estendem o *campus* de apoio a percursos de integração de um vasto espectro de pessoas excluídas. A lógica desta extensão deverá ser desenvolvida neste eixo. Esta extensão deverá recair em áreas de trabalho e em grupos já contemplados nas politicas comunitárias, tais como as categorias abrangidas pelo artigo 13 do Tratado de Amesterdão e aqueles grupos já identificados como estando em grande risco de pobreza e exclusão social pelo Programa de Acção contra a Exclusão Social. Assim, a EAPN recomenda que haja um eixo para os mais marginalizados e os Estados Membros deveriam ser convidados a identificar os grupos mais marginalizados nos seus países. Uma lista indicativa poderia incluir, pessoas com

deficiência intelectual e física; pessoas sem-abrigo, juventude em risco, idoso com baixos rendimentos, famílias com crianças em situação de pobreza, desempregados, pessoas institucionalizadas, famílias monoparentais, grupos étnicos minoritários (particularmente os ciganos), pessoas que vivem em áreas desindustrializadas, comunidades imigrantes, e pessoas que vivem em áreas isoladas e periféricas. Ainda mais isto é verdade quando estes grupos se encontram bem identificados nos seguintes documentos: *Joint Inclusion Report* - "Ajudar os mais vulneráveis" e no relatório síntese do *Joint Memoranda* sobre inclusão social dos novos Estados Membros.

REAPN
2005, Abril