



Relatório de Actualização

PNAI 2003-2005

* Reacção da REAPN *

Agosto 2005

Síntese

Com o alargamento da União Europeia em Maio de 2004, e no âmbito da revisão da Estratégia de Lisboa, os Estados-Membros acordaram elaborar um relatório de progresso e uma actualização dos Planos Nacionais de Acção para a Inclusão 2003-2005 que deveria ser enviada à Comissão Europeia até ao final do mês de Julho de 2005. Estes relatórios, para além de procederem a uma avaliação e a um ponto da situação da implementação dos Planos Nacionais de Acção para a Inclusão, deveriam ainda proceder a uma actualização deste Planos de acordo e consequente com a avaliação efectuada. Neste documento a Rede Europeia Anti-Pobreza / Portugal apresenta os seus comentários e posição sobre o Relatório de Actualização Português.

Introdução

Nos últimos 3 anos, e exactamente durante o período de implementação do PNAI 2003-2005, Portugal viveu um dos momentos mais críticos a nível político, desde a instauração do regime democrático em 1974. Durante este período, e para além da conjuntura económica externa que também teve sérias consequências ao nível nacional, Portugal foi governado por três executivos diferentes, o que conduziu a uma forte instabilidade política.

Tendo em conta que o PNAI é também um processo político e que necessita de um forte empenhamento a este nível é fácil de perceber as dificuldades que este plano enfrentou neste período de tempo. Isto é ainda mais evidente quando o entendimento e as prioridades dos diferentes governos não foram exactamente as mesmas. Para ilustrar o impacto que a instabilidade política provocou poderemos referir, nomeadamente:

- que quando um novo executivo toma posse e origina uma mudança de todos os cargos de topo e verifica-se a necessidade de esperar algum tempo (por vezes mais de quatro meses) para serem nomeados os novos rostos nos diferentes ministérios que serão responsáveis pelo PNAI.
- as mudanças orgânicas nos ministérios, fizeram com que algumas políticas e programas (como o EQUAL por exemplo), mudassem de tutela de um ministério para outro;

-este tipo de mudança tem também um impacto muito significativo a nível local, porque se registam igualmente mudanças nas estruturas locais e regionais responsáveis pela implementação do PNAI. Quando muda um novo responsável significa invariavelmente que o processo terá que começar de novo. Não queremos com isto dizer que as medidas políticas sejam completamente alteradas ou fiquem necessariamente em risco mas significa que se regista uma estagnação ou retrocesso no processo e que os novos responsáveis necessitam de tempo para convenientemente liderarem tais iniciativas;

- durante esse período ocorreram também algumas mudanças ao nível legislativo. Isto significa que alguns dos mais importantes instrumentos de luta contra a pobreza e exclusão social (como o rendimento mínimo garantido) sofreram importantes e relevantes mudanças que interferiram e alteraram em boa parte a implementação de tais medidas.

Durante este período a REAPN tentou manter um diálogo próximo com a Estrutura nacional que coordena o PNAI, mas devido às circunstâncias acima descritas nem sempre foi fácil manter esse diálogo, particularmente ao mais alto nível (Ministro).

As propostas da REAPN em Agosto de 2003, aquando da apresentação da 2ª geração do PNAI foram bem-vindas e discutidas com a coordenação nacional em diferentes momentos. Foi neste enquadramento que a REAPN insistiu na necessidade de garantir uma maior participação através da criação de um Fórum Não Governamental de âmbito nacional. Infelizmente e devido à instabilidade política tornou-se muito difícil consolidar este Fórum até ao momento, sendo no entanto desejável que esta acção seja consolidada num futuro próximo.

Por outro lado, o PNAI terá ainda sofrido o impacto de outras decisões políticas não previsíveis aquando da sua formulação e que, ainda que indirectamente, impuseram constrangimentos na implementação do mesmo.

O contexto económico e político que este na origem de tais medidas, teve um impacto muito negativo na situação das pessoas que experienciam a pobreza. Uma crise económica, a subida da taxa de desemprego, alterações na legislação laboral (produzindo um clima de insegurança e instabilidade para os trabalhadores, sobretudo para os que têm baixas qualificações), alterações no rendimento mínimo, aumento dos impostos, e algumas outras políticas ou constrangimentos políticos e económicos, produziram um impacto notório na vida daqueles que se encontram em situação de pobreza e exclusão social. Mesmo não tendo números concretos, todas estas medidas e o contexto geral em que se produziram tiveram um impacto negativo e pela experiência do dia-a-dia é inevitável constatar que a pobreza cresceu em Portugal.

As alterações governamentais produziram também um efeito indirecto que se prende com a criação de "planos nacionais paralelos" para temas específicos (tais como a saúde, a violência contra as mulheres, a toxicoddependência, etc,) não tendo em consideração o que foi expresso no PNAI 2003-2005, e tendo por vezes sido dada maior visibilidade pública a estes planos que ao PNAI (desvalorizando claramente a Estratégia de Lisboa, a Agenda Social Europeia e os compromissos assumidos a estes níveis).

A instabilidade política e a crise económica constituíram uma combinação perfeita para justificar o abandono ou recuo ao nível da luta contra a pobreza e exclusão social em Portugal que se havia iniciado em 1997 com a introdução em Portugal da chamada "nova geração de políticas sociais". Tal situação confirma a triste e paradoxal teoria de que a luta contra a pobreza só é uma prioridade em sociedades ricas.

1. A análise relativa à implementação do PNAI 2003-2005

Processo e Participação

A coordenação na implementação do PNAI é um dos maiores obstáculos a sua própria implementação. Para além do difícil contexto político vivido nos últimos três anos, as decisões institucionais inerentes ao processo de implementação do Plano são demasiado centralizadas. Existe uma Comissão Interministerial que é a instância governamental responsável pelo PNAI e uma coordenação nacional, sob a responsabilidade do Ministro do Trabalho e Solidariedade Social. Na Coordenação Nacional há uma equipa responsável por acompanhar a implementação do PNAI. No entanto, tais estruturas, para além de dificuldades de funcionamento inerentes às próprias prioridades dos Ministérios onde o PNAI nunca constituiu uma verdadeira prioridade, não encontram qualquer reflexo a um nível intermédio, particularmente no que ao nível local diz respeito. Tal como a REAPN afirmou diversas vezes, não há grande compromisso e envolvimento a nível local. A este nível o fluxo de informação é fraco e particularmente lento e as estruturas governamentais locais aos diferentes níveis continuam a não conhecer o PNAI ou a não tomar parte activamente nesse processo (particularmente as estruturas públicas a quem competiria em primeira instância assumir papéis de liderança na implementação de um tal Plano).

Apesar de tudo temos que reconhecer que mesmo numa situação política difícil, e com todos os constrangimentos anteriormente apontados, a coordenação do PNAI 2003-2005, tentou por em marcha um sistema de informação e disseminação procurando envolver alguns actores ainda que de uma forma experimental e apenas a um nível Micro.

Ao reconhecerem que esta estratégia é fundamental para garantir um sucesso mínimo na implementação do PNAI, a coordenação nacional do PNAI decidiu organizar (em parceria com a REAPN) um conjunto de Seminários Locais (num total de 9 Distritos cobrindo a totalidade do território continental) com o propósito de apresentar e disseminar o PNAI. Numa segunda fase realizaram-se workshops locais por forma envolver e promover a participação de diferentes actores (Redes Sociais Locais em 7 Concelhos). Apesar de ter sido a título experimental e a um nível muito micro, este exercício foi muito importante e demonstrou claramente que há uma forte necessidade de disseminar informação sobre o PNAI de forma a poder transformar este Plano num Plano efectivamente nacional.

Em relação a um dos pilares e desafios mais importantes do próprio Plano - a participação das pessoas em situação de pobreza - verifica-se que tal participação, ou inclusivamente de organizações que representem os seus interesses, ainda não se concretizou. Apesar de o PNAI 2003-2005 reconhecer a importância deste nível de participação existe uma clara falta de instrumentos e estruturas específicas para colocar em marcha este tipo de participação.

Se tivermos em consideração todas as dificuldades inerentes à coordenação do PNAI é fácil de compreender as razões da não concretização deste tipo de abordagem. A participação de pessoas em situação de desfavorecimento social ou de organizações que representam os seus interesses (e o nível

de representação é já por si questionável) necessita de uma mudança completa de cultura de trabalho e de valores na intervenção social em Portugal. É necessário implementar mecanismos específicos para facilitar este processo. Introduzir uma abordagem bottom-up e um real e efectivo nível de participação de pessoas que experienciam a pobreza deverá ser visto como uma acção concreta (ou inclusivamente uma medida específica) dentro do PNAI. A tenra idade da democracia em Portugal justifica de certo modo que só agora se estejam a dar os primeiros passos para uma sociedade mais aberta onde os cidadãos (independentemente da sua condição social) podem participar e efectivamente participam e influenciam as decisões que afectarão as suas vidas e o seu bem-estar. Mesmo a participação de grandes organizações da sociedade civil não é ainda um fenómeno estável, e continua a ser sempre muito difícil ter acesso a uma participação clara, estruturada, respeitada e significativa.

O Programa das Redes Sociais Locais poderá ser uma ferramenta muito interessante para promover e reforçar a participação das pessoas que experimentam situações de pobreza e nós acreditamos que esta excelente boa prática deverá ser usada como o principal instrumento para este tipo de estratégias. A REAPN sublinhou, em diferentes momentos, a necessidade de garantir as condições necessárias para a mobilização e a participação dos grupos vulneráveis no seu processo de inclusão. Desde 2001 que destacamos que é importante uma orientação transversal em todas as actividades e projectos, a necessidade de criar mecanismos adequados de consulta e participação das pessoas que serão, em última instância, os principais protagonistas (porque beneficiários finais) das políticas sociais. É essencial consolidar a ideia de que participação e envolvimento de todos os cidadãos é crucial para o reforço e o apoio da democracia e esta nunca se encontrará profundamente consolidada enquanto houver cidadãos a viver em situação de pobreza. A qualidade da democracia depende em larga escala da forma e do envolvimento dos cidadãos. Assim, é fundamental desenvolver e promover uma consciência crítica, activa, participativa, dinâmica e responsável.

Foi precisamente neste sentido que a REAPN iniciou no âmbito do PNAI (Eixo 4) o desenvolvimento de um projecto experimental (Activar a Participação) que tenta precisamente ensaiar respostas para este desafio.

Os objectivos específicos do Activar a Participação são os seguintes:

- Desenvolver e implementar uma "cultura" de participação nas instituições em geral;
- Garantir a participação e a expressão das pessoas em situação de pobreza e exclusão social, nomeadamente, sobre a sua situação e sobre as políticas e acções desenvolvidas em sua intenção, designadamente ao nível local;
- Desenvolver metodologias e práticas modelares de envolvimento, participação e de capacitação com os indivíduos e os grupos em situação e ou risco de exclusão;
- Incentivar o surgimento e o desenvolvimento de organizações e ou associações que integrem população desfavorecida, promovendo a sua capacidade de participação nos processos de decisão e de mudança, assentes numa lógica de negociação permanente.

O Relatório nacional reconhece claramente a falta de participação e isso pode ser visto como um sinal positivo. Também consideramos positivo aquilo que é descrito no Relatório como uma acção a desenvolver para colmatar essa falha no próximo ano "promover as associações locais, garantindo a participação dos destinatários finais nos processos de tomada de decisão". Também a importância dada à implementação de uma estratégia de mobilização de todos os actores relevantes é muito interessante.

Finalmente, a ideia de consolidação do Fórum Nacional das ONG's é muito bem vista. A única crítica reside no facto de não ser claro a forma como tudo isto será operacionalizado e com que recursos.

Avaliação em relação à implementação das medidas previstas no Plano Nacional de Acção para a Inclusão 2003-2005

De acordo com o Relatório português percebe-se que as políticas e programas que já se encontravam em funcionamento (uma parte importante já estavam em curso ou prevista antes mesmo da existência do PNAI, nomeadamente aquelas que resultavam da existência dos Fundos Estruturais), e apesar de terem sofrido alguns avanços e recuos devido ao impacto das alterações a nível político, estão a ser concretizadas. No entanto, e este é um ponto bastante crítico neste relatório, não é fácil avaliar de que forma estas medidas foram úteis, particularmente na luta contra a pobreza, devido ao facto de existir uma falta de indicadores claros e mensuráveis. Os últimos dados relativos à Pobreza sobre Portugal remontam a 2001 (Fonte: Eurostat), sendo também por isso difícil conhecer com exactidão qual o impacto deste Plano e das suas medidas em concreto na redução da taxa de pobreza.

Um outro facto crítico advém do facto de grande parte das iniciativas implementadas ou em fase de implementação terem o seu âmbito de intervenção no Distrito e na Cidade de Lisboa (facto que já tinha sido sublinhado pela REAPN quando o PNAI 2003-2005 foi apresentado). É também relevante sublinhar que grande parte das medidas implementadas está dependente de Iniciativas Comunitárias como o EQUAL ou de programas implementados com o apoio dos Fundos Estruturais (Programa Operacional Emprego, Formação e Desenvolvimento Social).

A REAPN está particularmente preocupada com algumas medidas específicas orientadas para o combate à pobreza e à exclusão social e que parecem não ter sido plenamente concretizadas ou parecem ter sido as principais vítimas da instabilidade política. São casos flagrantes deste problema o Rendimento Social de Inserção e o Mercado Social de Emprego. Uma outra preocupação centra-se num novo Programa (Programa para a Inclusão e Desenvolvimento - PROGRIDE), que, para além de ter sido implementado tardiamente em relação ao que estava previsto, pela sua formulação demonstra não ter incorporado as lições aprendidas com o anterior Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza. Mesmo considerando que a sua formulação teve por base um diagnóstico interessante (elaborado por outro programa - Redes Sociais Locais) este novo programa negligencia importantes necessidades em termos territoriais ao nível da pobreza e exclusão social, assentando em metodologias relativamente conservadoras e sem uma clara planificação estratégica.

Como já referimos o Governo Português (Coordenação Nacional do PNAI) fez alguns esforços no sentido de implementar acções que permitissem a participação de todos os actores (não exactamente pessoas que se encontram em situação de pobreza e exclusão social, mas organizações que representam os seus interesses a um nível mais local. No entanto, este esforço, ainda que relevante e com resultados muito interessantes, realizou-se a uma escala demasiado micro. Por outro lado, e porque este tipo de abordagem não foi prevista de uma forma estratégica, os resultados de tais formas de participação são bastante modestos.

Como a REAPN sublinhou quando o PNAI 2003-2005 foi apresentado (Julho 2003) a questão dos indicadores e metas nacionais é um dos seus pontos críticos. As metas e os indicadores não são explícitos, particularmente ao nível qualitativo. No Relatório há um esforço para referir se as metas

foram cumpridas (completamente ou parcialmente) e se existe uma tendência positiva ou negativa na sua actual implementação. No entanto, e mesmo tendo em consideração o esforço, não é possível conhecer o real impacto destas medidas. Um exemplo concreto (e de resto comum) é relativo ao número de projectos (20) apresentados como um reflexo da efectividade do instrumento "Empowerment" (a previsão inicial era de 40 projectos no âmbito do EQUAL), mas não se sabendo nada acerca desses projectos. Será possível medir os efeitos concretos desses projectos em termos de Empowerment? Como medir a efectividade de uma medida quando a medida em si mesma é uma meta? Mas este é somente um exemplo, porque muitos mais poderiam ser apresentados.

Outro factor que terá contribuído para a dificuldade de avaliação do impacto do Plano, é que o fluxo de informação é muito fraco (o que não é estranho se tomarmos em consideração o envolvimento e o conhecimento que existe ao nível local por parte das estruturas governamentais e não-governamentais responsáveis pela implementação das medidas) e sem metas claras acompanhadas de indicadores quantitativos mensuráveis com fortes instrumentos para os recolher. Estes factores impedem objectivamente qualquer esforço de recolha e tratamento de dados que possam efectivamente avaliar o impacto da implementação das medidas.

Por outro lado, seria fundamental que a criação de tais metas e indicadores pudesse contar com a participação daqueles que no terreno terão que implementar as medidas. A definição de metas e indicadores por parte daqueles que não conhecem com exactidão a realidade onde essas acções decorrem é seguramente um factor inibidor de uma boa avaliação do impacto das mesmas. Um bom diagnóstico (como aquele que foi feito pelo Programa das Redes Sociais Locais) pode ajudar a ultrapassar esse problema mas não é suficiente. Uma descentralização no diagnóstico e na implementação do PNAI é um requisito fundamental e deveria constituir uma das principais preocupações futuras.

Boas práticas

No capítulo relativo à apresentação de "Boas Práticas", consideramos que aquelas que foram seleccionadas para apresentação no relatório são muito interessantes e reconhecemos o esforço em apresentar acções concretas em vez de Programas (tal como havíamos solicitado quando o PNAI 2003-2005 foi apresentado).

O ponto mais positivo em relação às boas práticas prende-se com o facto de, e pelo menos ao nível metodológico, serem práticas que poderão ser disseminadas e "reproduzidas" noutros contextos. Claro que o conceito de "boas práticas" é sempre muito subjectivo, e que gostaríamos de ver plasmadas no relatório outras boas práticas. Seria particularmente interessante relatar algumas práticas no campo da imigração e das minorias étnicas.

2. Conteúdo do Relatório relativamente à actualização do Plano

De uma forma genérica, a nota mais importante a realçar é que existe um importante reconhecimento dos problemas enfrentados na implementação do PNAI durante este período. Da análise da actualização do PNAI constata-se uma forte vontade política deste Governo de colocar em marcha uma 3.ª geração de políticas sociais que representem um novo impulso no reforço da protecção social. Esta 3.ª geração de políticas sociais apresenta interessantes princípios chave, tais como:

- Promover a diferenciação positiva nas prestações face às diversas situações de risco;
- Diferenciar as respostas de acordo com as condições particulares dos seus destinatários e as circunstâncias próprias dos territórios, no respeito pela equidade na distribuição dos recursos;
- Contratualizar as soluções assegurando que todos os intervenientes, cidadãos, famílias, instituições públicas e privadas são mobilizados e assumem compromissos nas intervenções de que sejam parte;
- Desenvolver as capacidades das pessoas, das famílias, dos grupos dos territórios.

Estes princípios aparecem traduzidos em relevantes eixos estratégicos:

1. Construir uma terceira geração de políticas sociais, forças motoras do desenvolvimento de Portugal e de todos os cidadãos, com os seguintes desafios
2. Combater as desigualdades sociais
3. Combater o desemprego

É importante sublinhar que dentro do 1º eixo estratégico um dos desafios é precisamente: "*priorizar o combate à pobreza e à exclusão social*". Uma outra proposta interessante surge no 3º eixo estratégico "*Reforçar o papel da economia social, no âmbito do combate à pobreza e exclusão social*". No entanto, e embora em termos de princípios e eixos estratégicos seja evidente um salto qualitativo em termos de preocupação com o combate à pobreza, no que se refere a acções concretas, estas são muito vagas e não se apresentam metas ou indicadores específicos. Mesmo reconhecendo a relevância e urgência da maior parte das propostas, verificamos uma falta de capacidade de mensurar como tais propostas e princípios irão ser postos em marcha. Ainda que algumas das propostas estejam claramente definidas por relação com os problemas identificados no anterior PNAI 2003-2005, não é claro como tais propostas encontrarão uma concretização efectiva, particularmente quando Portugal vive uma crise económica bastante acentuada, e toda a atenção política está centrada na redução do deficit económico e da despesa pública nos mais variados sectores. Torna-se difícil compreender como será possível concretizar tais medidas quando parece evidente que existe uma clara escassez de recursos, proveniente de cortes financeiros na despesa pública que ameaçam ou põem em risco a capacidade do Estado em assumir consequentemente parte dos compromissos definidos neste Plano.

Mas, e mesmo considerando tratar-se de propostas genéricas, e reforçando a ideia de que é fundamental um plano mais detalhado (particularmente em termos de metas, indicadores e investimento financeiro), reconhecemos que uma boa parte das medidas propostas poderá constituir um progresso importante na luta contra a pobreza, corrigindo alguns problemas diagnosticados no relatório. De facto, parece haver um evidente reconhecimento de que o PNAI deve ser, antes de mais nada, um plano nacional de acção contra a pobreza e a exclusão social.

Em síntese, na nossa opinião, e em primeira instância o que continua a ser mais preocupante, é que continua a faltar uma estratégia clara e global de enquadramento do PNAI. Por outro lado, mas não menos importante, será fundamental dar maiores passos no sentido do reforço da participação e envolvimento de todos os actores, particularmente daqueles que vivem em situação de pobreza. A este nível e mesmo sendo mencionado por diversas vezes que a participação dos cidadãos/cidadãs em situação de pobreza deve ser garantida, não é visível uma estratégia global e transversal que possa concretizar esta tão importante ambição. Finalmente, continua a ser necessário um maior esforço e empenhamento e envolvimento político por parte do Estado Português aos mais variados níveis, com destaque para o Conselho de Ministros, o Parlamento, os serviços públicos sectoriais, as autarquias locais, e uma maior mobilização da sociedade portuguesa em torno de um objectivo que deveria ser de

todos e para todos: a inclusão social. Sem este esforço - que deveria ser encarado como a verdadeira metodologia de implementação do PNAI - será ainda mais difícil garantir o sucesso deste Plano o que, certamente, poderá por em causa a ambição de erradicar a pobreza e a exclusão social e cumprir os objectivos da Estratégia de Lisboa.

REAPN
Agosto 2005