



SIM À INCLUSÃO ACTIVA BASEADA NOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Resposta da EAPN à consulta da Comissão sobre a Inclusão Activa

A EAPN confirma o seu apoio à iniciativa da Comissão relativa à Inclusão Activa.

Na nossa opinião, o valor desta iniciativa está presente nos 7 pontos seguintes e que esperamos que estejam patentes nos princípios comuns que serão adoptados sobre inclusão activa:

- Um indício de vontade política e um novo ímpeto na área das políticas sociais
- Um paradigma integrado baseado em três vertentes interdependentes
- A ambição de efectuar um impacto na definição de outras políticas
- Importância dada às políticas de emprego na luta contra a exclusão social
- Um novo enfoque no rendimento mínimo adequado
- O reconhecimento da importância dos serviços na luta contra a pobreza e a exclusão social
- Apoio às abordagens participativas.

Embora estejamos conscientes de que esta abordagem possa ser delicada num contexto político neo-liberal, no qual o trabalho está em primeiro lugar, fazemos propostas detalhadas para o seu reforço. Sublinhamos que a estratégia da inclusão activa deve ser considerada e implementada como um todo, não esquecendo que as suas três vertentes são estritamente interdependentes, e que um apoio adequado ao rendimento tem que ser conjugado com oportunidades no mercado de trabalho e o acesso a serviços de qualidade. Pedimos também que a Inclusão Activa seja mais protegida e baseada no direito e, conseqüentemente, propomos um conjunto detalhado de recomendações relativo a cada área, assegurando também políticas preventivas que esperamos que sejam consideradas aquando da formulação dos Princípios.

Recomendamos que a implementação dos Princípios da Inclusão Activa seja efectuada através de um Método Aberto de Coordenação mais forte, com uma maior consistência entre os vários processos que exercem um impacto sobre a inclusão activa, sendo apoiada pelos instrumentos financeiros. A EAPN pede à UE que assegure a participação qualitativa das organizações anti-pobreza e das pessoas em situação de pobreza, no âmbito de um processo dinâmico contínuo.

A mobilização da opinião pública será também crucial para o sucesso da abordagem da Inclusão Activa.

Contexto: A 17 de Outubro de 2007 (Dia Internacional para Erradicação da Pobreza), a Comissão publicou a Comunicação "Modernização da protecção social para uma maior justiça social e coesão económica: promover a inclusão activa das pessoas mais distantes do mercado de trabalho" (COM (2007) 620 final). Esta Comunicação lança a segunda fase da consulta iniciada em 2006 (Comunicação sobre a acção europeia para a promoção da inclusão activa das pessoas mais distantes do mercado de trabalho (COM 2006 044). Segundo o artigo 138 (3) do Tratado, os parceiros sociais estão convidados a expressar as suas

opiniões relativamente a esta proposta. Além disso, pediu-se a todos os stakeholders que dessem a sua opinião sobre a eficácia e a globalidade da sua proposta na promoção da inclusão activa.

A EAPN é uma rede que tem vindo a reunir, há mais de 15 anos, pessoas envolvidas na área da luta contra a pobreza por toda a UE. Congratulamos a consulta desta Comissão que consideramos uma iniciativa importante e levada a cabo na altura certa, levantando expectativas positivas da nossa parte, num momento em que, caso contrário, censuraríamos o contexto político geral da UE, o que não favoreceria a luta contra a pobreza e a exclusão social.

A EAPN tem seguido de perto o desenvolvimento desta estratégia. Em 2006, acolhemos a implementação desta combinação de políticas conjugando as oportunidades do mercado do trabalho, o rendimento adequado e o acesso aos serviços de qualidade, destacando a urgência de se colmatar as necessidades das pessoas em situação de pobreza sem se considerar o trabalho a única solução (ver *Ensuring a decent income and a better life for all*, Tomada de Posição da EAPN, Abril de 2006).

Observamos também até que ponto os governos nacionais têm em consideração o conceito da inclusão activa através da análise que fizemos da implementação dos Relatórios Estratégicos sobre a Protecção Social e a Inclusão Social (2006-2008) (ver *Light Year: Hard work!*, *Assessing the impact on Poverty*, Relatório da EAPN, Outubro de 2007) e dos Relatórios Nacionais de Implementação de 2007 da Estratégia de Lisboa renovada (ver *Social Inclusion Scoreboard*, Relatório da EAPN, Janeiro de 2008). Vários membros da EAPN estão, a nível nacional, a contribuir para esta consulta.

A resposta da EAPN a esta consulta tem em conta:

1. Porque apoiamos esta iniciativa;
2. As recomendações que fazemos para que esta estratégia seja reforçada e implementada de forma consistente, com a recentemente proclamada Carta dos Direitos Fundamentais;
3. Como deveria ser implementada a inclusão activa no que diz respeito aos processos e à governação.

Referimos também a nossa posição relativamente ao actual desenvolvimento de políticas nos vários países.

1. Sim à Inclusão Activa! Porquê?

A consulta da Comissão aceitou algumas das nossas propostas, nomeadamente, a necessidade de uma abordagem integrada na luta contra a pobreza, o facto de o emprego não ser a única solução para tirar as pessoas da pobreza, a necessidade de se abordar a questão da inadequação dos esquemas do rendimento mínimo, a necessidade da participação de todos os actores (incluindo as pessoas em situação de pobreza). Apresentamos em seguida os **7 pontos principais** da Comunicação que podem ajudar a estabelecer o que anteriormente mencionamos e que **queremos que se mantenha e se desenvolva através de debates** entre os Estados Membros que, sob os auspícios da Presidência Francesa, irão conduzir à adopção da proposta da Comissão.

- Um sinal de vontade política e um novo ímpeto na área das políticas sociais

A Comissão reconhece a necessidade dos Estados Membros **agirem** dado o fraco progresso no âmbito do objectivo europeu de erradicar a pobreza.

A consulta reforça o Método Aberto de Coordenação (MAC) em matéria de Inclusão Social e Protecção Social, e baseia-se nos seus resultados relativos a um "melhor entendimento do complexo fenómeno da pobreza e da promoção de uma abordagem mais holística". Sem substituir a dimensão de trabalho do MAC e,

nomeadamente, os seus objectivos tão detalhados, a abordagem da inclusão activa pode, de forma útil, fomentar o **fortalecimento desta estratégia**.

Enfatiza também a necessidade de se criar serviços de qualidade acessíveis, uma protecção social adequada, um mercado de trabalho inclusivo e instrumentos financeiros europeus de apoio à inclusão. Deste modo, relembra que a Inclusão não deve ser apenas o objecto de políticas fortes específicas, deve constar noutras políticas relevantes e nos programas de financiamento, de acordo com o frequente pedido da EAPN de *mainstreaming* dos objectivos sociais.

- **Um paradigma integrado baseado em três vertentes interdependentes**

Vemos alguns progressos, em alguns países, relativamente à área dos serviços, ao rendimento adequado e aos mercados de trabalho inclusivos, mas não nas três certentes de forma simultânea e no mesmo país.

A discrepância entre o mercado de trabalho e a activação é bem patente na Bulgária onde o sucesso da redução do subsídio de desemprego tem sido acompanhado por salários e rendimentos muito baixos, aumentando o fenómeno da pobreza no trabalho. (Light Year, hard work, relatório da EAPN de Outubro de 2007, disponível em www.eapn.org)

Além disso, as redes nacionais assistiram a uma activação do mercado de trabalho bastante predominante enquanto parte da estratégia implementada nos Estados Membros. Porém, a não ser que a activação faça parte de uma abordagem global, poderá ter um impacto negativo sobre a população mais vulnerável.

É crucial abordar as 3 vertentes em conjunto, do mesmo modo que as questões chave do rendimento adequado e do acesso aos serviços são a pré-requisito para o acesso ao mercado de trabalho. **A inclusão activa deveria ser vista como um triângulo cuja base seria constituída pelas questões do rendimento adequado e do acesso aos serviços. O seu topo seria constituído pelas questões do emprego e da activação social.**

- **A ambição de provocar um impacto na definição de outras políticas relevantes**

O paradigma da inclusão activa diz respeito a várias políticas e não apenas às da área social. Além disso, é suposto que exerça uma influência sobre a criação das políticas relacionadas com o emprego, impostos, serviços, etc., de acordo com as necessidades sociais. Consideramos que isto constitui uma valiosa mudança numa altura em que, na actual estratégia de Lisboa, lamentamos o facto da abordagem macroeconómica ditar os termos das políticas sociais e de emprego (esperando sobretudo que as políticas sociais contribuam para o aumento da taxa de emprego de modo a que o equilíbrio do sistema de pensões possa ser mantido e os custos da protecção social sejam controlados). Esta ambição vai de encontro às constantes solicitações da EAPN de reforço da dimensão social da estratégia de Lisboa.

- **Importância dada às políticas de emprego na luta contra a exclusão social**

Sempre nos mostramos críticos relativamente ao facto de não haver um *mainstreaming* dos objectivos sociais em políticas de emprego. Lemos esta comunicação como uma clara declaração de que o emprego tem um papel determinante na criação de uma sociedade coesa e de que a política de emprego deve ter como objectivo a implementação de um mercado de trabalho inclusivo.

Felicitemos também o facto da proposta da Comissão se referir **à reintegração na sociedade bem como no mercado de trabalho**. É crucial que a Inclusão Activa também se destine às pessoas para quem o trabalho não é uma opção realista.

- **Um novo enfoque no rendimento mínimo adequado**

A EAPN tem vindo a abordar, insistentemente, a questão do acesso a um rendimento decente estando, simultaneamente, bastante preocupada com os crescentes condicionalismos e sanções ligados aos benefícios para os desempregados, e com a crescente inadequação desses rendimentos que forçam um grande número de pessoas a viver sem dignidade, na UE.

É sobre este ponto que nos centramos na nossa campanha de sensibilização “Rendimento Mínimo Adequado: toda a gente tem direito a uma vida decente”. Estamos bastante satisfeitos com o enfoque dado ao “apoio ao rendimento”, uma das três vertentes da proposta. De facto, concordamos que as palavras da Recomendação de 1992 continuam a ser válidas, especialmente porque incluem a noção de “direito” e referem a de “dignidade humana”. Estas precisam de ser novamente declaradas sendo necessário pôr em prática instrumentos mais fortes que assegurem que se tornam uma realidade para as pessoas que, todos os dias, são confrontadas com condições de vida indecentes.

Em 2003, na Alemanha, o acesso aos benefícios sociais dos idosos e das pessoas que não podiam trabalhar melhoraram. Mais especificamente, tem havido melhor informação e, mais importante ainda, os filhos dos idosos não têm obrigação de reembolsar estes benefícios. Tal representa um passo em frente no reconhecimento do direito a um rendimento, mesmo que o nível destes rendimentos mínimos não seja adequado.

A França tem feito experiências com o “Rendimento Social de Actividade”, propiciando um nível de rendimento social que não está apenas ligado à composição do agregado familiar mas que também complementa o rendimento obtido no emprego, numa tentativa de combater a pobreza no trabalho e de fomentar a adequação dos rendimentos.

- O acesso aos serviços enquanto uma terceira vertente relevante

Efectivamente, o poder de compra e os níveis de vida não podem estar desassociados da oferta de serviços e, por isso, congratulamos a referência feita à importância de se assegurar o acesso a serviços (de interesse geral) acessíveis em termos financeiros e de qualidade, nomeadamente ao nível da rede de indústrias como os transportes, as infra-estruturas e os serviços financeiros.

Ficamos igualmente satisfeitos com a importância dada aos serviços sociais bem como com o reconhecimento de que as pessoas em situação de pobreza necessitam de ser apoiadas com recursos suficientes e de emprego personalizados, de modo a reforçar a sua participação social e empregabilidade.

- Um apoio à participação

A EAPN tem trabalhado activamente no MAC em matéria de protecção social e inclusão social, tentando que seja implementado da melhor maneira. Fazemos parte dos *stakeholders* da estratégia da Inclusão Activa e estamos convencidos que há uma necessidade de “participação e integração de todos os actores relevantes” para que tal estratégia seja implementada.

Valorizamos, particularmente, a menção ao facto das “pessoas desfavorecidas devem ser envolvidas, consultadas e capacitadas” para que “haja uma melhoria das políticas públicas”. De acordo com esta perspectiva, as organizações da sociedade civil têm um papel determinante.

2. Para uma abordagem de inclusão activa mais forte, baseada nos direitos fundamentais: recomendações da EAPN para uma estratégia reforçada

Embora apoiemos a Inclusão Activa, estamos preocupados com a possibilidade de não ser implementada de forma consistente e com o facto da abordagem do “trabalho a todo o custo”, dominante na UE, poder favorecer o esquecimento das necessidades dos mais excluídos. Assim sendo, pedimos que a Recomendação da Comissão, que será adoptada para “promover a identificação e a adopção dos princípios comuns e para especificar as vertentes da estratégia”, **seja reforçada de acordo com as recomendações que se seguem.**

Sabendo que um conjunto de princípios comuns acordados em Bruxelas pode ser implementado de formas extremamente diferentes e segundo as realidades nacional e local, insistimos também que a Comissão deva desempenhar um papel chave no encorajamento do desenvolvimento de uma visão clara e consistente, aceite de comum acordo, através de orientações, revisões e intercâmbios, monitorização e avaliação com recomendações específicas e desafios nas áreas que os Estados Membros devem melhorar, possivelmente para reforçar uma implementação dos princípios de luta contra a pobreza.

2.1 A Inclusão Activa enquanto abordagem global baseada em direitos

Para sublinhar a especificidade da abordagem da inclusão activa enquanto abordagem integrada, os princípios comuns propostos não devem ser divididos apenas nas três vertentes. É necessário um princípio mais abrangente que enfatize o facto das três vertentes serem interdependentes, o facto do rendimento mínimo, das medidas activas do mercado de trabalho e dos serviços sociais serem direitos de toda a gente, e o facto do **acesso aos serviços e ao rendimento adequado serem requisitos** para o emprego ou a integração social e que, portanto, devem ser implementados de uma forma coordenada.

2.2 Apoio ao rendimento

Alguns desenvolvimentos nacionais tendem a mostrar o reconhecimento da necessidade de aumentar o acesso e os níveis dos benefícios.

Na Alemanha, está em marcha um novo sistema após a reestruturação do Hartz IV e cerca de 7 milhões de pessoas que se encontram na linha de pobreza são apoiadas. Se por um lado, o acesso a tal apoio é um progresso, por outro, os beneficiários do rendimento mínimo têm sido esquecidos no que concerne ao aumento dos rendimentos. Uma série de famílias pobres não podem suportar os custos da educação dos seus filhos, uma situação que tem sido abordada pelas fundações privadas.

Na Áustria, tem havido um aumento na concessão de fundos para a segurança social e para a redução da pobreza num total de 1,2 milhões de euros até 2010. A pensão mínima mensal aumentou para 726 euros (14 meses) e está a ser introduzido o salário mínimo. A EAPN Áustria considera que estas políticas são o primeiro passo para que a dimensão social seja tida em maior consideração – mas “ainda é necessário muito trabalho e perícia para fazer desta abordagem uma abordagem integrada”. Na Irlanda, estão a ser promovidas medidas específicas para apoiar as necessidades dos idosos relacionadas com o seu bem-estar.

A França está a experimentar um novo esquema de rendimento mínimo (“Revenu de solidarité active – RSA”) que provavelmente complementar o rendimento do trabalho de modo a evitar a pobreza no trabalho.

Porém, outras redes nacionais vêem, pelo contrário, retrocessos nas áreas dos benefícios: “Eles têm sobretudo como objectivo a redução dos custos sociais e do rendimento distribuído pelos mais pobres (...) as locações familiares já não estão indexadas pelo que já não contribuem para o aumento do custo de vida”, declarou a EAPN Luxemburgo. A EAPN Suécia testemunhou “direitos mais reduzidos para a assistência ao desemprego e às licenças de doença”.

“Suficiente apoio ao rendimento como o elemento purificador das políticas da inclusão activa”

(John Veit-Wilson, University of Newcastle upon Tyne, England. “Active inclusion requires adequate incomes: the role of minimum income standards’, intervenção na Mesa Redonda sobre a Pobreza e a Exclusão Social, Açores, Portugal, Outubro de 2007)

A EAPN está convencida que a pobreza só poderá ser erradicada se o rendimento adequado for a base das políticas sociais, assegurando a prevenção da pobreza e da exclusão social e tornando possível a construção da nossa sociedade sob o signo do respeito. Estamos conscientes de que nem toda a gente partilha desta perspectiva e consideramos que o direito aos benefícios está “sob ataque” em alguns países e, em geral, têm sido desenvolvidas uma série de abordagens negativas aos benefícios sociais. Na campanha “Rendimento Mínimo Adequado: toda a gente tem direito a uma vida decente”, lançada em Dezembro passado, a EAPN apresenta um conjunto de argumentos a um público mais vasto, demonstrando a importância vital da necessidade de se desenvolver um rendimento mínimo decente na UE, quer para o interesse dos mais pobres quer para qualquer outro membro da sociedade. Esperamos que a estratégia da Inclusão Activa promova uma abordagem positiva relativamente aos rendimentos mínimos adequados.

Os princípios comuns devem incluir, de forma clara, os seguintes pontos:

- A **noção de direito** deve estar relacionada, de forma visível, ao desenvolvimento dos regimes de Rendimento Mínimo adequado nos países da UE, e o recurso a tal rendimento deve ser separada da disponibilidade activa para o trabalho de cada pessoa. Se a integração da gestão dos benefícios sociais e os esquemas de activação podem apoiar abordagens integradas, assim como podem estabelecer o “serviço centralizado” de que as pessoas com dificuldades necessitam, por um lado, os esquemas de provisão de rendimentos e, por outro lado, as políticas que têm por objectivo a integração das pessoas no mercado de trabalho, devem continuar a ser coisas distintas.
- O desenvolvimento dos esquemas do Rendimento Mínimo adequado deve ser **ambicioso** e criar as condições necessárias a um processo contínuo que promova uma vida digna para todos.
- A sua **adequação** relativamente à sociedade em geral deve ser confirmada pelas pessoas interessadas e pelo desenvolvimento dos indicadores participativos de avaliação baseado em rendimentos reais e no preço médio real dos serviços e bens.
- Deveria ser considerado um primeiro passo na **elaboração e acordo dos padrões sociais na UE**. No âmbito de um projecto financiado pela UE de intercâmbio transnacional, uma série de parceiros concordou com uma abordagem comum aos padrões sociais, ao nível da UE, vista como um processo de diálogo entre a União Europeia, os Estados Membros, as pessoas em situação de pobreza, os investigadores sociais e o público em geral de modo a que se chegue a um acordo relativo aos “conjuntos” de bens e serviços essenciais precisos em cada Estado-Membro para garantir a toda a gente uma vida digna. (ver <http://www.eapn.ie/standards/>). Esta abordagem deve ser usada como referência e inspirar uma implementação concreta.

2.3 Vertente da ligação aos mercados de trabalho

Se queremos que os mercados de trabalho inclusivos sejam implementados, a Inclusão Activa deve promover o progresso tendo em conta uma série de aspectos do actual mercado de trabalho de modo a haver uma aproximação às necessidades das pessoas em situação de pobreza e de exclusão social, nomeadamente:

- a existência de empregos com qualidade, incluindo empregos que se coadunam com as capacidades e expectativas das pessoas excluídas;

- o desenvolvimento da qualidade dos empregos (incluindo a garantia de padrões sociais, ao nível da EU, em termos de tempo de trabalho, segurança no trabalho, etc., assim como a luta contra a pobreza no trabalho e a garantia de contratos seguros, de um alto nível de protecção social, salários a níveis decentes), designadamente da qualidade dos empregos em regime de *part-time*...;
- anti-discriminação e igualdade de sexos;
- a integração de migrantes, incluindo migrantes não documentados;
- o desenvolvimento de uma flexibilidade de acordo com as necessidades dos empregados em termos de responsabilidade, equilíbrio entre a vida pessoal e profissional e das necessidades de apoio pessoal;
- o desenvolvimento de serviços de apoio às pessoas mais vulneráveis para que voltem a trabalhar (por exemplo, serviços de apoio ao empreendedorismo social, serviços de informação, apoio aos trabalhadores incapacitados/com deficiências, apoio em termos de cuidados de qualidade aos dependentes, apoio à mobilidade...);
- acesso a uma aprendizagem contínua de qualidade para as pessoas que se encontra empregadas ou não, de acordo com as suas necessidades e capacidades, e apoiando o desenvolvimento das competências relacionadas com os domínios do social e do emprego;
- validação da aprendizagem formal e informal e reconhecimento da experiência pessoal;
- no contexto da implementação dos princípios da flexisegurança, está assegurada uma forte protecção social para todos, quer tenham ou não um emprego remunerado, e a longo prazo;
- a EAPN já apresentou a sua posição relativamente à flexisegurança (ver Resposta da EAPN à Comunicação da Comissão sobre a flexisegurança). Acreditamos que os mercados de trabalho inclusivos só podem ser estabelecidos se todos os *stakeholders* fizerem parte, ao nível local e regional, de um debate e acção de parceria. O progresso sob estes pontos deve ser, compreensivelmente, monitorizado pela Estratégia Europeia do Emprego.

A Inclusão Activa deve proporcionar várias oportunidades a todos, em todas as fases

Valorizamos a proposta da Comissão relativamente aos planos de acção personalizados (4.2, parág. 1) enquanto medida activa e para suprir os entraves ao mercado de trabalho e gostaríamos de insistir numa implementação plena da noção de personalização.

Em primeiro lugar, é crucial que sejam **planos personalizados para todos**: as políticas não devem seleccionar as pessoas capazes de obter mais rapidamente um emprego remunerado, deixando as outras de parte. As actividades de apoio e de integração devem ser avaliadas para todos. Deverão começar pelas necessidades das pessoas, construindo a confiança e proporcionando uma abordagem que vá de encontro a uma “actividade significativa”, a uma maior activação social que poderá ou não conduzir ao emprego mas que fará as pessoas progredirem no sentido de um maior envolvimento com a suas comunidades e na construção das suas competências e capacidades.

Em segundo lugar, deverá incluir o reconhecimento do **direito das pessoas desenvolverem as suas capacidades** e impedir que sejam agrupadas de forma fixa (empregáveis / não empregáveis), em vez de permitirem que elas acedam a vários tipos de oportunidades tais como a formação profissional ou o emprego subsidiado pela economia social em várias fases das suas vidas, mesmo que se tenham afastado, por algum tempo, do mercado de trabalho.

Activação positiva que respeita a pessoa “socialmente racional”

Não subscrevemos a forma como a questão da “revisão dos incentivos e desincentivos decorrentes dos sistemas fiscais e de prestações” (4.2, parágrafo 2) é apresentada. Efectivamente, os dois objectivos de “aliviar a pobreza” e de “aumentar os incentivos da oferta de mão-de-obra” não são tão contraditórios

quanto o que é sugerido. A experiência mostra que os desincentivos – sanções aos benefícios – nem são tão relevantes nem eficazes quando se trata da integração das pessoas que sofrem de exclusão. A abordagem do “trabalho compensador” referida baseia-se na suposição de que as pessoas são “economicamente” racionais, sugerindo que ninguém quer trabalhar e que apenas pode ser forçado a tal através da motivação financeira. As pessoas estão também sob a influência de dificuldades psicológicas sociais e de motivações mais complexas. Efectivamente, uma protecção social forte e segura contribui para a confiança e disponibilidade de que as pessoas necessitam para se integrarem. Além disso, a abordagem punitiva cada vez mais desenvolvida em vários países, onde as compulsões e as sanções estão ligadas aos benefícios relacionados com o comportamento das pessoas no mercado de trabalho, não só é ineficaz como também desrespeita a dignidade humana, e acaba por colocar cada vez mais as pessoas em situação de pobreza. Isto parece estar em contradição com a prioridade da Comissão na luta contra a pobreza infantil.

A EAPN dinamarquesa apontou os efeitos negativos da activação sem o apoio suficiente aos mais vulneráveis: “O nível e a extensão dos benefícios sociais diminuiu para grupos mais fracos específicos que, antes de mais, não têm um nível elevado de educação e vivem excluídos do mercado de trabalho bem como da sociedade. A ideia de que o corte dos benefícios motivará as pessoas a trabalhar é uma suposição mas até agora tem havido uma documentação limitada do seu real efeito. Politicamente, há uma clara expressão de apoio aos grupos mais vulneráveis e, ao mesmo tempo, há uma restrição de recursos económicos relativamente aos benefícios, aos custos para a reabilitação, aos trabalhos protegidos, etc.

Outros estudos demonstram a ineficácia das abordagens voluntárias que começam com as expectativas realísticas e objectivam o apoio contínuo (por ex., com famílias de pais solteiros – Estudo elaborado pelo Conselho Nacional das Famílias Monoparentais 2007).

Concordamos e felicitamos quando a Comunicação declara que “para apoiar a inclusão das pessoas desfavorecidas no mercado de trabalho, contam-se entre as **políticas relevantes** do lado da procura” (**4.2, parágrafo 3**) a “expansão da economia social”. Porém, que tipo de economia social deveria ser apoiada (ver Tomada de posição da EAPN “A economia social: uma força positiva para o emprego e a inclusão social” – Setembro de 2007)? Congratulamos também o pedido de “desenvolvimento de novas fontes de trabalho em resposta às necessidades colectivas”, bem como da “legislação da anti-discriminação e a legislação laboral”. Contudo, estamos **mais cépticos relativamente à referência aos “ incentivos financeiros à contratação”** que muitas vezes não são eficientes. São vários os aspectos negativos de se subsidiar as entidades patronais: “efeito carrossel” – contratos de pouca duração desenvolvidos lado a lado com a duração do subsídio, substituição de um grupo vulnerável por outro lado a lado com regras ligadas aos subsídios... Muito frequentemente, o nível de responsabilidade assumido pelas empresas em termos de integração sustentável não é suficiente. Os orçamentos públicos deveriam, contrariamente, fazer um esforço decisivo relativamente ao investimento nas pessoas.

A EAPN Irlanda salienta que os mercados de trabalho que apoiam os desempregados a se incluírem nas vagas de trabalho precisam de ser revistos para assegurar que as entidades patronais não exploram a oportunidade fazendo com que a pessoa tenha desvantagens na colocação. A discriminação directa ou indirecta contra as pessoas pertencentes a grupos sociais específicos é uma das maiores barreiras para que membros desse grupo possam aceder a um emprego. Há que exigir às entidades patronais que provem que estão a tomar medidas positivas para assegurar a igualdade, e a não discriminação, nas suas práticas laborais e nos locais de trabalho. (in www.eapn.ie)

2.4 Acessibilidade e qualidade dos serviços

Valorizamos o reconhecimento da importância da função de todos os serviços de interesse geral incluindo o desempenho das redes de indústrias para a coesão social. A acção da UE é vital para assegurar um equilíbrio adequado entre os direitos sociais e as liberdades do mercado, para clarificar a função e as responsabilidades dos Estados Membros, os limites do mercado interno e das regras da concorrência e **para assegurar que a voz dos utentes, particularmente a dos pobres e a dos socialmente excluídos, é ouvida**. Na preparação da Cimeira da Primavera, um documento provisório sobre os assuntos chave elaborado pela presidência Eslovena, o Comité da Política Económica e o Comité Económico e Financeiro, pedem que haja acção ao nível europeu relativamente “ao mercado interno enquanto meio de melhoria da qualidade de vida dos cidadãos”. Consideramos que tal objectivo não será atingido a não ser que os objectivos sociais sejam tidos em conta nas políticas do mercado interno e sejam **reunidas informações relativas ao impacto real do mercado liberalizado na vida das pessoas, especialmente na das mais vulneráveis**.

Insistimos que o **impacto social no desenvolvimento do mercado interno através da avaliação do impacto social e da avaliação horizontal independente** e que a UE assegure que a qualidade dos serviços de interesse geral seja acessível a todos, e resistimos ao desenvolvimento das abordagens, de dois níveis, aos serviços. Isto deveria incluir uma revisão dos termos de referências dos reguladores nacionais e europeus, assegurando que estes órgãos agem como “controladores” independentes e eficientes da acessibilidade e qualidade, particularmente para os utentes com baixos rendimentos. É necessária clarificar o alcance do protocolo sobre os Serviços Sociais de Interesse Geral (SSIG) no Tratado de Lisboa e do compromisso efectuado relativamente ao desenvolvimento de instrumentos horizontais adicionais para afirmar a supremacia dos princípios universais dos serviços de interesse geral em detrimento dos interesses do mercado interno, caso estes entrem em conflito.

3. Resposta da EAPN Irlanda à Comunicação disponível em www.eapn.ie

No âmbito dos serviços de interesse geral, a Comissão reconheceu que os serviços sociais desempenham uma função específica na “concretização dos objectivos básicos da UE tais como a realização da coesão social, económica e territorial, um alto nível de emprego, a inclusão social e o crescimento económico, bem como a sua íntima interconexão com as realidades locais” (COM (2007) 725 de 25.11.07, p. 7). Apesar de serem os pobres que mais necessitam de tais serviços, os serviços sociais precisam de ser afirmados como um direito fundamental, ser mais distribuídos através da provisão dos serviços universais para assegurar que “Os Serviços para os pobres não significa que são serviços fracos” (EAPN Light Year Report 2007). No entanto, devem ser tomadas medidas específicas para assegurar a acessibilidade dos serviços e preços módicos, distribuídos localmente e respondendo às necessidades dos utentes. Enquanto a nova Comunicação enfatiza a estratégia de apoio à qualidade dos serviços sociais por toda a UE através do MAC, desenvolvendo uma estrutura de qualidade e a clarificação dos problemas legais com a competição europeia e a lei do mercado interno acerca da provisão dos serviços sociais através do novo serviço de informação interactivo, nós gostaríamos de sublinhar a necessidade de considerar tudo isto apenas como o primeiro passo para o acordo dos padrões sociais comuns que podem garantir a adequação destes serviços enquanto direito fundamental. É essencial que se façam progressos no que diz respeito à garantia da participação dos utentes e das pessoas em situação de pobreza no desenvolvimento e na monitorização do estabelecimento destes padrões.

O acesso à educação e à aprendizagem contínua é vital para a integração na sociedade e no mercado de trabalho e nós enfrentamos enormes obstáculos relativamente às necessidades das pessoas em situação de pobreza e de exclusão social.

Subscrevemos a lista do conceito de qualidade da Comunicação (4.3), com a adição dos seguintes elementos relativos aos serviços disponibilizados:

- flexibilidade e relevância das necessidades individualizadas;
- rapidez nas respostas;
- segurança;
- qualidade do apoio.

3. Outras propostas para a governação participativa e para os processos integrados de inclusão activa

A proposta da Comissão inclui a adopção dos princípios comuns e de um quadro de suporte da Inclusão Activa. Acreditamos que isto é uma exigência mínima que deve ser complementada caso queiramos que a Inclusão Activa conduza à inclusão social.

O reforço do MAC e adopção de instrumentos mais vinculativos

Felicitamos a ambição de fortalecimento do Método Aberto de Coordenação. Acreditamos que:

- os princípios comuns da Inclusão Activa não deveriam substituir os objectivos comuns do Método Aberto de Coordenação. Relativamente a este ponto gostaríamos de referir a análise da Professora Mary Daly (Whiter EU Social Policy ? AN Account and assessment of developments in the Lisbon Social Inclusion Process, *Jnl Soc.pol.*, 37, 1, 1-19, Cambridge University Press) que enfatiza a forma como os objectivos originais do Método Aberto de Coordenação têm sido diminuídos através da revisão de 2005. A estratégia da Inclusão Activa não deveria contribuir para este constrangimento mas, pelo contrário, uma oportunidade de renovar uma ambição mais ampla para o MAC.

- Cada vertente da Inclusão Activa deve ser elaborada individualmente, a todos os níveis, e de forma detalhada, incluindo a sua inter-relação.

- As recomendações listadas segundo as três vertentes devem ser tidas em consideração aquando da elaboração dos princípios comuns.

- Os princípios da Inclusão Activa devem ser postos em prática de forma consistente e no âmbito do MAC. Deve exigir-se que os Estados Membros estabeleçam nas Estratégias Nacionais para a Protecção Social e a Inclusão Social a forma como irão implementar os princípios daquela estratégia, que deverá ser anualmente monitorizada segundo um quadro avaliativo da inclusão activa. Peritos independentes devem avaliar os relatórios e o sistema de análise estabelecido, propondo alterações ou recomendações.

Para além da troca de boas práticas relativas aos elementos chave bem como das abordagens integradas, uma revisão de pares – *peer review* – deveria focar mais aspectos controversos, ou seja, por exemplo, até que ponto as abordagens de activação apoiam a inclusão social? Até que nível os esquemas do rendimento mínimo proporcionam um poder de compra para adquirir bens e serviços considerados normais?

- É necessária uma maior transparência, mais intercâmbio e mais debate público. Os Estados Membros deveriam fazer propostas sobre o modo como o conceito da inclusão activa será promovido e efectuar acordos, ao nível da UE, relativos à promoção de um debate de *stakeholders* sobre os resultados.

- Deve proporcionar-se aos Estados Membros uma orientação detalhada para a implementação da Inclusão Activa segundo estas recomendações (esta orientação deve complementar a nota de orientação que circulou a

propósito da preparação da próxima mesa redonda do Planos Nacionais de Acção, incluídos na estratégia de ISPS que tem sido lançada antes dos princípios comuns).

- Além da adopção dos princípios comuns, o Método Aberto de Coordenação deve reflectir os passos adicionais para o fortalecimento da acção europeia na luta contra a pobreza, incluindo instrumentos mais vinculativos tais como uma Directiva.

Para além do MAC: promover a consistência entre os vários processos com impacto na inclusão social

A estratégia da Inclusão Activa implicará esforços maiores se tiver que ser iniciada num contexto difícil. Neste momento, apesar das referências feitas na Proposta da Comissão para a próxima mesa redonda relativa às Orientações de Emprego, as preocupações sociais não têm peso suficiente na Agenda de Lisboa e a adopção da Inclusão Activa deve ser feita a par com a adaptação da Estratégia de Lisboa (ver o Comunicado à Imprensa "O Crescimento e o Emprego não estão a promover a inclusão social!", EAPN, Janeiro de 2008).

A monitorização específica dos princípios da Inclusão Activa deve ser incorporada no processo de relatórios do Programa Nacional de Reforma e como elemento chave da avaliação.

Os Estados Membros devem, de forma consistente, prestar atenção à articulação feita entre a inclusão activa e a flexisegurança. Os seguintes critérios devem ser seguidos pelos Estados Membros e revistos segundo a Estratégia Europeia para o Emprego:

- impacto social nas reformas do mercado de trabalho;
- extensão da compatibilidade da nova flexibilidade com as necessidades expressas pelos empregados, bem como pelo sector da economia social;
- desenvolvimento de provisões adequadas de segurança a par de desenvolvimentos passados e actuais da flexibilidade;
- participação das pessoas confrontadas com o fenómeno da exclusão no mercado de trabalho na concepção e implementação da flexisegurança.

Orientação para a participação e a integração de todos os actores

A UE deve dar uma orientação precisa através do Método Aberto de Coordenação para assegurar a participação qualitativa das pessoas em situação de pobreza e das organizações que representam os seus interesses, não apenas na implementação mas também na concepção das políticas da inclusão activa. Todas as ferramentas do MAC (incluindo as notas de orientação, as revisões dos Planos Nacionais de Acção da Comissão, as revisões de pares...) deveriam ser convergentes para insistir numa abordagem à participação mais exigente. Os critérios para uma participação de qualidade podem ser esboçados a partir dos resultados do seminário da Revisão de Pares de 2007 bem como da experiência dos Encontros Europeus das Pessoas em Situação de Pobreza (Ver também *EAPN comments on the draft guidance document for preparing National Reports on Strategies for Social Protection and Social Inclusion 2008-2010*).

Já estão a ser desenvolvidas algumas medidas positivas na Bélgica onde o "Accord de Cooperation concernant la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale en Belgique (1999)" estabeleceu, a pedido das organizações, um processo consultivo contínuo e dinâmico com organizações onde tanto as pessoas em situação de pobreza como outros actores fazem parte da acção. Na região Flamengo, e desde o Decreto Flamengo sobre a Pobreza (2003), a rede Flamengo é oficialmente um parceiro privilegiado no debate com o governo.

Nível Local

A implicação e integração dos actores a nível local são cruciais para a implementação da Inclusão Activa. Consideramos que a ideia da “**instituição de uma rede de observatórios locais**” é altamente interessante uma vez que reflecte a vontade de aumentar o apoio à implementação local da Inclusão Activa. Os observatórios locais não só podem apoiar a implementação local dos projectos de inclusão activa como podem aumentar a participação e a co-responsabilidade de diferentes *stakeholders* nos processos de activação e de inclusão. Estes observatórios podem ser uma ferramenta importante para se perceber a razão pela qual algumas políticas de activação não estão a funcionar em relação a diferentes públicos e no que toca à proposta e à provisão de novas abordagens para esses mesmos públicos. As ONG e as organizações locais deveriam estar envolvidas nos observatórios locais enquanto parceiros activos, e as abordagens “investigação – acção” devem ser desenvolvidas com a participação de todos os actores, particularmente daqueles que estão em situação de pobreza e das organizações que representam os seus interesses.

Alguns membros da EAPN estão envolvidos na implementação e no funcionamento destes observatórios. A UE deveria promover a visibilidade e o apoio dados às experiências existentes. Acolhemos com agrado a proposta da Comissão relativa a uma parceria com as redes europeias das ONG tendo em vista a implementação de uma rede de observatórios locais. Esperamos ansiosamente poder participar em posteriores debates sobre este projecto.

- A partilha das boas práticas deve também ser complementada pelo desenvolvimento de **Planos Nacionais de Acção, ao nível local/regional**. Os Estados Membros deviam comprometer-se a apoiar o estabelecimento de tais quadros locais. O MAC em matéria de protecção social e inclusão social deve, enquanto prioridade, rever estes desenvolvimentos.

- A competência do *staff* encarregue pela implementação das três vertentes deve ser considerada importante e, portanto, ser reforçada através de formações e gestão relevantes ao nível local.

Instrumentos Financeiros da UE

Temos solicitado que os Fundos Estruturais Europeus apoiem a inclusão social e felicitamos a proposta segundo a qual a Comissão irá “encorajar” o uso da provisão do novo regulamento do FSE para apoiar as medidas da inclusão activa. Pedimos que esse apoio seja também dado aos projectos que ajudam à integração social das pessoas para quem, segundo a noção de inclusão activa, o trabalho remunerado não é uma opção.

Deste modo, a EAPN pede à Comissão Europeia que apoie activamente o estabelecimento dos novos projectos transnacionais relativos à inclusão activa, enquanto parte do “*mainstreaming* do EQUAL” para o novo Fundo Social Europeu:

- identificando claramente a “inclusão activa” enquanto enfoque temático;
- proporcionando aos Estados Membros uma orientação específica sobre a oportunidade de tais programas;
- utilizando as ferramentas adequadas para a procura de parceiros;
- envolvendo activamente a sociedade civil nesse processo.

Pedimos que esse apoio seja também dado aos projectos que apoiam a integração social das pessoas para quem, segundo a noção de inclusão activa, o trabalho remunerado não é uma opção. Assim sendo, pedimos à Comissão Europeia e aos Estados Membros que assegurem que a gestão, a elaboração de relatórios e a avaliação dos programas do FSE foquem com clareza a questão da inclusão activa, desenvolvendo abordagens integradas da integração dos grupos excluídos no mercado de trabalho. Isto poderá ser feito através de avaliações específicas contínuas (substituindo as antigas avaliações intercalares) efectuadas relativamente ao assunto.

Opinião Pública

Além da mobilização dos *stakeholders*, a mobilização da opinião pública é também crucial para que se assegure o investimento e a abordagem positiva de que necessita a Inclusão Activa.

Em França, o governo iniciou, no primeiro semestre de 2008, uma revisão alargada das políticas de inclusão. E, só conseguirá ter um impacto positivo se a opinião pública for informada e mobilizada. Tal só será facilitado se as preocupações sociais europeias forem tidas em consideração.

A EAPN apoiará esta iniciativa. Nós continuaremos a exercer pressão através da nossa Campanha do Rendimento Mínimo, pedindo aos Estados Membros que apoiem esta iniciativa, que estejam preparados para a implementar verdadeiramente e que estejam dispostos a fazer dela uma política participativa.

26 de Fevereiro de 2008