



Plano Nacional de Acção para a Inclusão 2008 -2011

* REACÇÃO DA REDE EUROPEIA ANTI-POBREZA / PORTUGAL *
Novembro 2008

Introdução

Desde 2001 que a Rede Europeia Anti-Pobreza / Portugal (REAPN)¹, no âmbito da sua missão de contribuir positivamente para a elaboração e implementação de políticas de combate à Pobreza, e enquanto um dos principais actores nacionais e europeus que intervêm neste domínio, tem acompanhado os diferentes Planos Nacionais de Acção para a Inclusão (PNAI). Assim, uma vez mais, e com este documento, pretendemos reagir ao novo PNAI 2008-2010 que no final do mês de Setembro de 2008 foi submetido pelo Governo Português à Comissão Europeia no quadro da Estratégia Nacional para a Protecção Social e Inclusão Social.

Com esta reacção, e como sempre fizemos, pretendemos dar continuidade a esta forma de participação procurando sublinhar as nossas principais preocupações em relação a algumas lacunas e dissonâncias em relação ao PNAI 2008-2010 apresentando igualmente um conjunto de recomendações.

1. Impressão geral

Concretamente em relação às questões directamente relacionadas com a pobreza e a exclusão social, **reconhecemos um importante progresso em termos de diagnóstico da situação social** com o qual, na generalidade, concordamos.

No entanto, gostaríamos de sublinhar que **tais diagnósticos continuam a carecer de uma abordagem mais qualitativa** e que melhor pudesse traduzir as opiniões dos actores mais interessados: as pessoas que vivem em situação de pobreza. A este nível, o PNAI continua a ser manifestamente omissa o que continua a constituir uma preocupação muito forte para a REAPN. **Esta omissão torna-se particularmente visível na avaliação da implementação e impacto do PNAI 2006-2008 onde existe uma total**

¹ A REAPN é uma entidade sem fins lucrativos que tem como missão defender os direitos humanos fundamentais e garantir que todos tenham as condições necessárias ao exercício da cidadania e a uma vida digna, promovendo a luta contra a pobreza e a exclusão social, o trabalho em rede e o envolvimento de toda a sociedade civil.

ausência de indicadores qualitativos e que demonstrem qual o verdadeiro impacto que boa parte das medidas obteve na resolução dos problemas de pobreza e exclusão social. Além disso, **essa avaliação apresenta apenas os indicadores de resultado positivo tendo por base informações exclusivamente de carácter governamental deixando completamente de lado os indicadores de não execução de determinadas medidas** não existindo um reflexo do insucesso na redefinição de velhas medidas ou na planificação de novas.

Finalmente, mas não menos importante, **tratando-se de planificar o futuro próximo**, parece-nos que **este PNAI não teve em consideração a actual e em progressão galopante conjuntura económica e social negativa** (aumento dos preços dos cereais, aumento do preço dos combustíveis, crise financeira, etc.) que irá conduzir, a muito curto prazo, a um **agravamento dos fenómenos de pobreza e exclusão social na Europa** e que, dadas as características do nosso modelo de desenvolvimento e actual situação dos fenómenos de pobreza, se irão fazer sentir em Portugal de forma particularmente acentuada. Tendo presente este cenário e os riscos que o mesmo comporta para um país como Portugal, e sabendo que muitas das suas causas ultrapassam a capacidade de intervenção política de curto prazo (forte interdependência da conjuntura externa) **seria absolutamente fundamental que o PNAI tivesse definido e pudesse implementar de forma mais evidente e prioritária medidas que reforcem o trabalho em rede e a cooperação inter-institucional** (pública e privada). **A emergência social que se adivinha vai exigir maior criatividade e flexibilidade e uma definitiva coordenação de esforços e de políticas que tem que ser incentivada e monitorizada.** Como sempre afirmámos este esforço deveria poder contar as disponibilidades financeiras que, no âmbito dos Fundos Estruturais Comunitários (**Quadro de Referência Estratégico Nacional**), poderiam contribuir para a concretização de tais desafios.

2. Conteúdos

Em relação aos **principais desafios e prioridades** mencionadas, e conforme já era esperado, **não existem grandes novidades**. Este PNAI 2008-2010 embora reconheça no diagnóstico novos desafios **optou por manter as mesmas prioridades do PNAI 2006-2008**. Se é verdade e aceitável que tais prioridades definidas em 2006 continuam a manter uma forte actualidade, e um período de três anos não seria suficiente para a sua total e eficaz concretização, não é menos verdade que **ao não arriscar avançar em novas prioridades este PNAI se demonstra pouco ambicioso e com uma fraca visão estratégica e de antecipação / prevenção de alguns problemas** que se adivinham ou que não foram totalmente resolvidos pelas prioridades anteriormente definidas.

Ainda em relação às prioridades, e conforme a REAPN havia sublinhado no seu documento de propostas para o PNAI 2008-2010, **ficamos particularmente decepcionados por não ter sido incluída qualquer prioridade ou meta específica para três áreas** que consideramos instrumentalmente fundamentais para uma boa implementação de estratégias de combate à pobreza: **medidas que favoreçam uma apropriação do Plano por parte das diferentes instâncias que têm o papel de implementar as medidas de política nele inscritas (educação, saúde, habitação, emprego, acção social); a qualificação das respostas sociais, particularmente em áreas de intervenção que maioritariamente intervêm com públicos mais desfavorecidos; e a definição de uma prioridade específica em relação à definição de standards sociais mínimos que se deveria consubstanciar na adopção de uma estratégia de inclusão activa.** A ausência destas prioridades faz-nos adivinhar que enormes barreiras se poderão levantar face a uma eficaz implementação das medidas propostas.

Sobre a **terceira prioridade** ("Ultrapassar as discriminações, reforçando a integração de grupos específicos, nomeadamente: pessoas com deficiências e incapacidades, imigrantes e minorias étnicas") **acolhemos com muito agrado o tão esperado reconhecimento das Minorias Étnicas como um dos grupos-alvo** desta prioridade, constituindo esta alteração um importante reconhecimento de uma forte e urgente solicitação de uma boa parte das Organizações Não Governamentais, reforçada por várias recomendações da Comissão Europeia. **No entanto, e em relação às medidas e metas propostas, sublinhamos uma vez mais a fraca ambição das mesmas.**

Relativamente às outras prioridades **registamos com apreço o reforço da componente do combate à pobreza infantil**, embora nos pareça que uma parte das medidas propostas (e de resto já em implementação) **carece de uma forte coordenação em termos territoriais e de uma mais eficaz coordenação de políticas.** Os aumentos de diferentes prestações monetárias já existentes e a introdução de algumas novas só por si poderão não obter qualquer resultado no que ao combate à pobreza diz respeito. Uma vez mais chamamos à atenção **que a pobreza infantil é um fenómeno que tem que ser combatido de forma global** e com um forte enfoque transversal nas famílias.

Em relação à **Inclusão Activa**², um dos eixos em relação aos quais gostaríamos de ter visto definida uma prioridade explícita, **muito nos surpreende que quase nada seja dito sobre esta estratégia.** Sabendo que em termos europeus a inclusão activa assumiu um relevante papel enquanto um dos fortes pilares de combate à pobreza, estranhámos

² Abordagem integrada entre um rendimento mínimo adequado, garantindo um apoio para inserção num mercado de trabalho decente e com acesso a serviços de qualidade.

que um instrumento da natureza do PNAI seja totalmente omissivo em relação à mesma. Parece-nos que **tal atitude se arrisca a negligenciar a área do Emprego e a elaboração de propostas que favoreçam a Inclusão Social pela via de uma mais estreita relação com as prioridades de Emprego**³. Estranhámos ainda mais esta ausência quando, paralelamente, é solicitado aos Estados Membros da União Europeia, através de uma recomendação da Comissão Europeia⁴, que reforcem estas componentes pondo em marcha estratégias de Inclusão Activa⁵.

Concretamente em relação às medidas e metas propostas, conforme já afirmámos, este PNAI parece-nos pouco ambicioso e não ter dado suficiente atenção a algumas críticas e recomendações formuladas ao longo da implementação do anterior plano. **As metas continuam a ser relativamente vagas e essencialmente baseadas em indicadores de carácter quantitativo**. De resto, e em relação aos indicadores, **persiste uma ausência de mecanismos e instrumentos para aferição de indicadores de carácter mais qualitativo** e que sejam capazes, de uma forma objectiva e observável, proporcionar uma participação mais alargada em termos de observação e monitorização de resultados, nomeadamente partindo das experiências dos próprios beneficiários das medidas. Ficamos altamente desconcertados com o facto de não ser proposta nenhuma forma para que (pelo menos a título experimental) fosse possível ensaiar tal tipo de construção e observação de indicadores.

Em relação ao âmbito de intervenção do PNAI, registamos positivamente que a nossa permanente preocupação com uma desconcentração da implementação das medidas e uma aposta num maior envolvimento estratégico do Poder Local e das **Redes Sociais Locais na implementação do PNAI tenha tido eco**. Porém, julgamos que devido ao facto de tais estruturas desconcentradas não terem sido suficientemente envolvidas em todo o processo venha a ser extremamente difícil conseguir os necessários consensos e visões estratégicas comuns para uma boa e coordenada implementação do Plano. A este nível **será particularmente importante futuramente fazer um esforço adicional para que, pelo menos ao nível das Plataformas Supra-Concelhias da Redes Sociais Locais, sejam criadas as condições para uma maior coordenação estratégica de implementação, acompanhamento e avaliação do PNAI**, fazendo com que tais estruturas sejam igualmente capazes de garantir uma participação suficientemente alargada garantido nomeadamente que a voz das pessoas em situação de pobreza possa ser ouvida de forma consequente. **Na nossa opinião tal não acontecerá se a coordenação do PNAI não puser em marcha uma metodologia**

³ Nomeadamente aquelas incluídas no Plano Nacional de Emprego.

⁴ Commission Recommendation on the Active Inclusion of people excluded from the labour market, Brussels, 30.09.2008

⁵ Medidas estas suportadas pelo Governo Português durante a 6.ª Mesa Redonda Europeia sobre Pobreza e Exclusão Social que teve lugar nos Açores a 15 e 16 de Outubro de 2007 e que saíram reforçadas durante 7.ª Mesa Redonda que teve lugar em Marselha a 15 e 16 de Outubro de 2008.

específica de informação e sensibilização especificamente dedicada a este objectivo.

No que diz respeito às questões relacionadas com a **Discriminação** registamos com agrado a intenção de tais problemáticas serem tratadas de forma transversal ao longo do PNAI. No entanto, **não podemos deixar de sublinhar que ao não existirem suficientes medidas concentradas e específicas para esta área da inclusão social existe um perigoso risco de futuramente verificarmos um desequilíbrio na sua implementação por parte de diferentes áreas de política.** Tal poderá ser evitado se estas intenções se concretizarem com a paralela implementação de mecanismos de permanente vigilância sobre as políticas sectoriais. Por outro lado, e se nos apraz registar esta evolução, **continuamos a insistir que o mesmo tipo de preocupação transversal deveria existir em relação à pobreza, ou seja, garantir que as diferentes políticas sectoriais estivessem em permanência submetidas a um mecanismo de vigilância (*poverty proofing*) sobre o impacto que as mesmas poderão exercer sobre a redução ou aumento dos fenómenos de pobreza.**

Sobre as questões de **orçamentação e de financiamento das diferentes medidas**, se é possível aceitar o argumento que as mesmas se encontram devidamente consolidadas nos orçamentos sectoriais, **continuamos a insistir que, no sentido de obter uma maior transparência sobre o esforço dedicado ao PNAI, e para facilitar uma mais objectiva avaliação da implementação e do custo / benefício de cada medida seria indispensável ter um orçamento específico para o PNAI.** A ausência deste instrumento irá impedir, uma vez mais, a possibilidade de, com o detalhe que se impunha, sabermos qual o verdadeiro investimento feito nas políticas de inclusão social e verificar a sua implementação também a este nível, obtendo indicadores que nos permitiriam melhor planificar futuras acções ou a meio-termo da implementação inverter alguns dos recursos em áreas de maior prioridade ou emergência. Pelas mesmas razões, o que lamentamos, **ficamos também impossibilitados de saber qual o verdadeiro esforço do Estado Português e das instâncias comunitárias nos casos em que determinadas medidas são financiadas por Fundos Estruturais enquadradas pelo Quadro Estratégico de Referência Nacional.**

Sobre as propostas para a **nova Governação do PNAI**⁶, a REAPN nutre **sentimentos antagónicos.** Por um lado, **reconhecemos o esforço feito no sentido de encontrar mecanismos de maior coordenação das políticas sectoriais que se consubstancia na proposta de criação de uma Plataforma de Planos Nacionais** que com todo o interesse acolhemos e que, de resto, corresponde a uma velha ambição da REAPN. Mas, por outro

⁶ Conforme Resolução do Conselho de Ministros n.º 136 /2008, de 9 de Setembro

lado, a decisão de extinguir a Comissão Interministerial de Acompanhamento do PNAI, substituindo-a por um grupo de pontos focais merece-nos a mais altas reservas. Existe um forte risco de tal grupo de pontos focais ficar reduzida a um grupo de técnicos sem qualquer tipo de representação política ministerial com suficiente peso e poder de decisão o que, claramente, significaria um retrocesso face à anterior estrutura (Comissão Interministerial). A este nível **preocupa-nos igualmente o facto de ver que, se por um lado é feito um esforço para conseguir um maior envolvimento do Poder Local e das suas estruturas representativas, ao mesmo tempo a restante sociedade civil (nomeadamente as ONG's) são remetidas para um papel secundário** mantendo-se na estrutura que substituirá a Comissão Interministerial (e que tememos que seja apenas uma estrutura técnica sem qualquer capacidade de interlocução política) **mas não integrando de pleno direito e em formato de lei a Plataforma de Planos Nacionais**. Esta atitude parece-nos poder comportar um grave retrocesso num processo de **participação** que havia progredido muito positivamente nos últimos anos e que **poderá ser posto em causa por estes novos mecanismos de Governação**.

Como já havia acontecido no anterior PNAI, na nossa opinião nota-se uma **lamentável falta de coordenação entre as três áreas da Estratégia Nacional de Protecção Social e Inclusão Social**. Se o PNAI afirma a vontade e o esforço de construir uma maior coordenação das políticas esta estratégia⁷ deveria ser o primeiro exemplo de coordenação o que, claramente não aconteceu⁸.

Finalmente, consideramos particularmente grave que **nenhuma referência seja feita em relação ao futuro pós-2010**. Este Plano é o último de um ciclo de dez anos, um período em que os Estados Membros se comprometeram com objectivos bastante relevantes e sobre os quais importa ter uma visão avaliativa mas também prospectiva. A este nível **estranhamos a total ausência de uma referência explícita ao Ano 2010 – Ano Europeu de Luta Contra a Pobreza** – e conseqüente apresentação de uma estratégia para a preparação de tal ano. Conforme sublinhado e recomendado pela Comissão Europeia, tratando-se de um Ano Europeu particularmente especial, era suposto que o Estado Português tivesse já uma estratégia clara sobre o que pretende fazer neste ano e a tivesse inscrito neste PNAI.

⁷ Em que confluem três pilares: Pensões, Cuidados de Saúde e Cuidados de Longa Duração e Inclusão Social.

⁸ E que de resto ficou patente na forma como a participação das ONG's é promovida no pilar da Inclusão Social e está totalmente ausente nos restantes pilares.

Propostas / Recomendações⁹:

1. "Localizar" o PNAI

Tal como em anteriores tomadas de posição, **sublinhamos a necessidade de envolver fortemente as estruturas e actores locais, nomeadamente através do reforço das Redes Sociais Locais**, facilitando o processo de monitorização do Plano e a interlocução com todas as políticas sectoriais que contam com diversas iniciativas de nível local. Salientamos ainda a persistente dificuldade em tornar o PNAI um documento compreensível a todos os actores do nível técnico da intervenção, devendo apostar-se em acções de informação e formação que visem dotar os profissionais do "sistema de intervenção social" de um conhecimento mais aprofundado sobre o Plano e sua "matriz" de intervenção (pedagogia da inclusão social). Porque isso influencia de forma determinante a implementação do Plano, **a promoção de debates e sessões informativas junto dos públicos-alvo e técnicos de intervenção sobre a problemática da pobreza e exclusão social, com a sua activa participação no desenho de estratégias adequadas às suas necessidades, continua a ser uma necessidade absolutamente premente e decisiva para o sucesso deste Plano.**

2. Maior participação e enquadramento institucional da mesma

Reforça-se assim a ideia, já também transmitida no passado recente, da necessidade de um sistema de coordenação forte entre a coordenação do PNAI e as Redes Sociais Locais no cumprimento deste objectivo de participação mais alargada. **A participação de representantes do Poder Local e de estruturas descentralizadas do Estado na monitorização e avaliação do PNAI, bem como dos próprios beneficiários das medidas, é um requisito fundamental.** A este nível é ainda altamente recomendável implementar mecanismos que permitam uma mais coerente e sistemática participação da sociedade civil, nomeadamente das Organizações Não Governamentais que, sobretudo ao nível local, se encontram mais próximas dos problemas e dos destinatários finais de cada medida e meta deste Plano.

3. Mais evidente identificação de meios

Torna-se também fundamental para uma efectiva e eficaz concretização do PNAI 2008-2010 e de todas as suas medidas e metas que se identifiquem os meios, humanos e financeiros, necessários e, por outro lado, os meios disponíveis e mobilizáveis para o cumprimento das

⁹ Estas propostas e recomendações resultam do trabalho conjunto de várias organizações no âmbito do Fórum Não Governamental para a Inclusão Social (FNGIS), estrutura na qual a REAPN participa activamente integrando o seu Secretariado Executivo desde a sua constituição em 2004. O FNGIS surgiu na sequência de um apelo formulado em 2004 pela Coordenação do PNAI a um conjunto de ONG's no sentido de estas se organizarem e se constituírem como plataforma de interlocução do PNAI, concretizando, assim, em parte, o então 4º Objectivo Comum do Processo Europeu de Inclusão Social – "Mobilizar o conjunto dos Intervenientes". O FNGIS é presentemente constituído por 56 entidades (membros efectivos e observadores). Desde 2006, o FNGIS participa com o estatuto de observador na Comissão Interministerial de acompanhamento do PNAI.

metas propostas. A ideia não é nova e persiste: verifica-se que a escassez de meios, recursos financeiros e técnicos, se reafirma como justificativo de um possível insucesso na implementação do PNAI. A este nível torna-se urgente voltar a sublinhar a necessidade de fazer concorrer os Fundos Comunitários disponíveis – nomeadamente no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional – para a concretização de algumas das medidas propostas.

4. Preparação do futuro:

É urgente que no âmbito do PNAI se **promova uma reflexão estratégica sobre o futuro e que este período 2008-2010 seja especialmente dedicado à preparação desse mesmo futuro**. 2010 marcará o final de um processo, parte integrante da Estratégia de Lisboa, e é fundamental que, desde já, se comece a delinear, de forma participada (envolvendo todos os actores num processo de participação transparente e adequado a diferentes níveis de decisão e participação), quais irão ser as novas estratégias para dar continuidade ao esforço de combate à pobreza. Por estas razões **solicitamos que, com a maior urgência, seja criado um Comité de preparação do Ano 2010 – Ano Europeu de Luta Contra a Pobreza, estrutura na qual manifestamos desde já todo o interesse e empenho em participar.**

5. Mais e melhor Governança

Por fim, mas não menos importante, salientamos a necessidade de uma maior coordenação e *mainstreaming* das políticas de inclusão social o que vem reflectido na preocupação anteriormente explicitada referente à constituição e efectiva articulação entre os “pontos focais” e naturalmente a posição desvalorizada da sociedade civil. **Deve ser prioritário envolver de forma consolidada os contributos dos diversos planos sectoriais numa estratégia coerente de inclusão social expressa no PNAI**. Para tal torna-se imperativa a promoção do envolvimento de todos na sua construção, garantindo a coordenação e real complementaridade entre planos contando com uma contratualizada congregação de esforços na sua implementação e avaliação. A coesão social é promovida também neste esforço conjunto pelo prosseguimento de um objectivo comum – o do combate à pobreza e exclusão social.

*
* *
*

REAPN – Rede Europeia Anti-Pobreza / Portugal – Novembro 2008
Rua de Costa Cabral, 2368 - 4200-218 Porto
Tel: 225420800 * Fax: 225403250 * E-mail: geral@reapn.org * www.reapn.org