

EAPN  
France  
Ireland  
Portugal  
Northern Ireland

PROJECTO EUROPEU DE INTERCÂMBIO TRANSNACIONAL:  
**MAINSTREAMING DA INCLUSÃO SOCIAL**



Projecto Europeu de Intercâmbio Transnacional:

# **Mainstreaming da Inclusão Social**

Trabalhar para a Prevenção e Erradicação da Pobreza  
numa Europa em Mudança

## **Relatório de Investigação: Fase 1**

Fevereiro 2004

Ref: VS/2002/0486

Acct No: S12.342501



# Índice

<b>Sumário Executivo</b>	<b>i</b>
<b>1 Introdução ao Projecto</b>	<b>1</b>
1.1 Contexto	2
1.2 Âmbito e Principais Objectivos	2
1.3 Parceiros	3
1.4 Metodologia	5
<b>2 A Evolução do Mainstreaming da Inclusão Social na Europa</b>	<b>8</b>
2.1 Introdução	8
2.2 Novas respostas para combater a pobreza	8
2.3 Resposta política da Europa	9
2.3.1 Agenda de Política Social	9
2.3.2 Método Aberto de Coordenação	10
2.4 O futuro da Agenda de Política Social	12
2.5 Origens do Mainstreaming da Inclusão Social no contexto da Agenda de Política Social Europeia	12
<b>3 Sobre o Mainstreaming noutras áreas</b>	<b>16</b>
3.1 Introdução	17
3.2 Prática Internacional	17
3.3 Mainstreaming do Género	20
<b>4 O que se entende por Mainstreaming da Inclusão Social nas jurisdições dos parceiros transnacionais?</b>	<b>25</b>
4.1 Introdução	26
4.2 Portugal	26
4.3 França	38
4.4 Irlanda do Norte	46
4.5 Irlanda	56
<b>5 Características do Mainstreaming da Inclusão Social</b>	<b>69</b>
5.1 Introdução	70
5.2 Análise dos Estudos de Caso	71
5.2.1 Processos Políticos	71
5.2.2 Resultados para as pessoas em situação de pobreza	75
5.2.3 Resultados para a formulação de políticas e decisores políticos	76
<b>6 Conclusão</b>	<b>79</b>
6.1 Notas Finais	80
6.2 Trabalho futuro na Fase II	80
<b>Notas de rodapé Bibliografia</b>	<b>83</b>
Notas de rodapé	84
Bibliografia	87
<b>Apêndice</b>	<b>91</b>
Apêndice 1: Contactos dos Parceiros	92
Apêndice 2: Entrevistas realizadas no âmbito do relatório nacional Irlandês	93

## Agradecimentos

O Projecto *Mainstreaming* da Inclusão Social foi financiado pela Comissão Europeia através da Fase I da Linha de financiamento do Programa de Intercâmbio Transnacional do Programa de Acção Comunitário de Luta contra a Exclusão Social 2002-2006, pelo Gabinete de Inclusão Social, Departamento de Assuntos Sociais e da Família e Agência de Combate à Pobreza da Irlanda.

Os parceiros dos projecto são os seguintes:

### **Rede Europeia Anti-Pobreza**

Fintan Farrell, Director

*Instituto de Solidariedade e Segurança Social, Departamento de Investigação e Conhecimento*

Gisela Matos, Socióloga

*École Nationale de la Santé Publique*

*(Escola Nacional de Saúde Pública)*

Michel Legros, Professor

### **Irlanda do Norte**

*Gabinete do Primeiro Ministro e Adjunto do Primeiro Ministro*

Gerry Mulligan, Director de Divisão da Igualdade e Necessidades Sociais

Harriet Ferguson, Directora da Unidade Nova Orientação das Necessidades Sociais

### **Irlanda**

Agência de Combate à Pobreza

Helen Johnston, Directora

Padraig Carmody, Analista de Política e de Investigação

Fidelma Joyce, Assessora de Articulação Política

Anne Bride, Administradora

Naomi Feely, Assistente de Investigação

Rose McGrath, Coordenadora da pesquisa e autora principal do relatório de Investigação

*Gabinete de Inclusão Social, Departamento de Assuntos Sociais e da Família*

Eoin O'Seaghdha, Assessor Principal

*Fórum Nacional Económico e Social*

Gerard Walker, Analista de Política

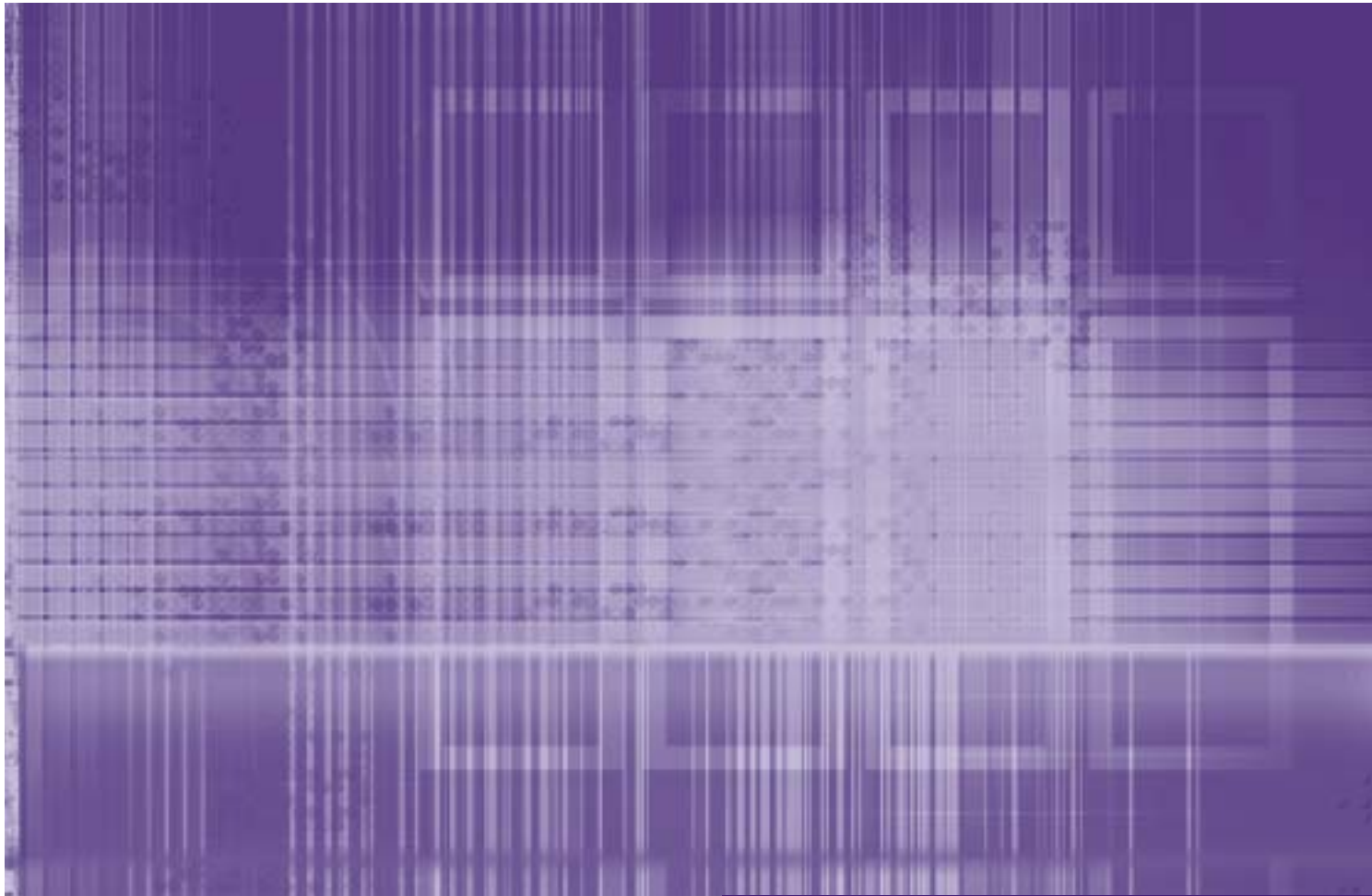
As opiniões e os comentários expressos neste relatório são da responsabilidade individual dos autores. A Comissão Europeia e as organizações parceiras do projecto não são responsáveis por qualquer uso que possa ser feito da informação aqui contida.

## Abreviaturas

<b>CCAS</b>	Centre Communal d'Action Social (Centro Local de Acção Social)
<b>CDB</b>	Conselho de Desenvolvimento Municipal
<b>CPA</b>	Combat Poverty Agency (Agência de Combate à Pobreza)
<b>DAC</b>	Países de Assistência ao Desenvolvimento
<b>DCAL</b>	Departamento de Cultura, Artes e Lazer
<b>DE</b>	Departamento de Educação
<b>DEHLG</b>	Departamento de Ambiente, Cultura and Governo Local
<b>DEL</b>	Departamento de Emprego e Formação
<b>DETI</b>	Departamento da Empresa, Comércio e Investimento
<b>DSD</b>	Departamento de Desenvolvimento Social
<b>DSFA</b>	Departamento de Assuntos Sociais e da Família
<b>EAPN</b>	Rede Europeia Anti-Pobreza
<b>EEA</b>	Área Económica Europeia
<b>EFTA</b>	Área Europeia de Comércio Livre
<b>EPFs</b>	Fundos de Programas Executivos
<b>GDP</b>	Produto Interno Bruto
<b>GNP</b>	Produto Nacional Bruto
<b>LAAPLN</b>	Rede de Aprendizagem Anti-pobreza da Autoridade Local
<b>MSI</b>	Mainstreaming da Inclusão Social
<b>NAPS</b>	Estratégia Nacional Anti-Pobreza
<b>NAPs Inclusion</b>	Planos Nacionais de Luta contra a Pobreza e Exclusão Social
<b>NDP</b>	Planos Nacionais de Desenvolvimento
<b>NDPBs</b>	Entidades Públicas Não-Departamentais
<b>NESF</b>	Fórum Nacional Económico e Social
<b>NESC</b>	Conselho Nacional Económico e Social
<b>New TSN</b>	New Targeting Social Need (Nova Orientação das Necessidades Sociais)
<b>NGOs</b>	Organizações Não-Governamentais
<b>OMC</b>	Método Aberto de Coordenação
<b>OFMDFM</b>	Gabinete do Primeiro Ministro e Adjunto do Primeiro Ministro
<b>PNAI</b>	Plano Nacional de Acção para a Inclusão - Portugal
<b>PRAPS</b>	Programas Regionais de Acesso à Prevenção
<b>PSI</b>	Promoção da Inclusão Social
<b>RAPID</b>	Revitalização de Áreas através do Desenvolvimento e Investimento no Planeamento

## Abreviaturas (continued)

<b>RMI</b>	Rendimento Mínimo de Inserção
<b>SMIC</b>	Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance (Salário Mínimo)
<b>SIU</b>	Unidade de Inclusão Social
<b>SNP</b>	Programa Rede Social
<b>TEP</b>	Programa de Intercâmbio Transnacional
<b>TRACE</b>	Trajet d'Accès à l'Emploi (Plano Personalizado de Acesso ao Emprego para Jovens)
<b>TSN</b>	Targeting Social Need (Orientação das Necessidades Sociais)



**SUMÁRIO EXECUTIVO**



## SUMÁRIO EXECUTIVO

Este projecto, Mainstreaming da Inclusão Social, é um dos 64 projectos do Programa de Comunitário de Intercâmbio Transnacional (TEP). O objectivo principal do TEP é apoiar a aprendizagem mútua entre os Estados-Membros, países candidatos e países EFTA e EEA. No conjunto dos projectos TEP a Comissão Europeia interessou-se particularmente por aqueles cujo objectivo era o desenvolvimento dos Planos Nacionais de Acção de Luta contra a Pobreza e Exclusão (NAPincl).

Este projecto desenvolveu-se em duas fases:

- Fase I: O objectivo foi conhecer e analisar os conceitos de mainstreaming em cada país/região dos parceiros do projecto e identificar as características-chave do que representa o mainstreaming
- Fase II: O objectivo foi continuar o trabalho da fase I, em particular as características-chave do mainstreaming, e investigar o potencial do mainstreaming no sentido de alcançar resultados positivos para as pessoas em situação de pobreza.

Os parceiros do projecto são: NGO que trabalham na área da pobreza e exclusão social; políticos/decisores na área da inclusão social; Institutos de investigação na área da pobreza e exclusão social. Os países/região parceiros são: Portugal, França, Irlanda do Norte e República da Irlanda.

A metodologia seguida no projecto foi a seguinte:

- Pesquisa bibliográfica no âmbito da evolução do conceito de mainstreaming da inclusão social;
- Dois estudos de caso por cada parceiro (por cada país/região parceiro) demonstrativos da aplicação do mainstreaming;
- Um seminário transnacional.

O conceito de Mainstreaming da inclusão social na Europa é relativamente recente e, conseqüentemente, não existe literatura extensa nesta matéria. As origens da aplicação do conceito pela UE datam da Comunicação emitida pela Comissão Europeia antes da Cimeira de Lisboa (Março 2000). Esta Comunicação (COM, 2000: 79) sublinhou de modo efectivo a necessidade de uma nova iniciativa com o objectivo de direccionar os Estados-Membros para o combate à pobreza e à exclusão social.

No decurso da Cimeira de Lisboa, a Rede Europeia Anti-Pobreza (EAPN) salientou também a importância de uma acção de mainstreaming no campo da luta contra a pobreza com vista a aumentar a coesão social das políticas da UE.

Esta nova iniciativa traçou o caminho, no âmbito da Agenda de Política Social Europeia, que leva a Europa a atingir a meta estratégica estabelecida em Lisboa para a próxima década (até 2010), de tornar-se na *economia baseada no conhecimento mais competitiva e dinâmica do mundo... com mais e melhores empregos, e com maior coesão social*. Este objectivo reconhece essencialmente a interdependência entre as componentes económica e social da sociedade para alcançar o crescimento económico sustentável e coesão social. Em 2010 o cumprimento desta meta *contribuiria decisivamente para a erradicação da pobreza*.

Esta nova iniciativa tornou-se no que hoje é conhecido como método aberto de coordenação (OMC). Este método reconhece essencialmente que a política social permanece da responsabilidade dos Estados-Membros, e que a Comissão Europeia elabora objectivos, orientações e indicadores, monitorizando o progresso da sua implementação. O OMC pressupõe a submissão de Planos Nacionais de Acção de luta contra a pobreza e exclusão social e pretende identificar e promover a troca de informação sobre boas-práticas no âmbito da luta contra a pobreza e exclusão social. Isto é conseguido através da análise e revisão (peer review) dos Planos Nacionais de Acção, estabelecendo-se assim o *Relatório Conjunto da Inclusão Social* (Comissão Europeia, 2002), e do Programa de Intercâmbio Transnacional.

O mainstreaming da inclusão social surge explicitamente no 4º objectivo comum do OMC. Este objectivo reclama a participação das pessoas em situação de exclusão social, o mainstreaming da luta contra a exclusão social em todas as políticas, e a promoção do diálogo e da parceria entre todos os intervenientes relevantes, públicos e privados. O *Relatório Conjunto da Inclusão Social* destaca alguns exemplos de mainstreaming em diferentes Estados-Membros. Reconhece também a necessidade de esforços adicionais, para além dos efectuados no domínio da protecção social e assistência social, para que o mainstreaming da inclusão social seja uma preocupação de todas as áreas políticas.

A Comissão e o Conselho Europeus têm continuado a proferir declarações sobre a necessidade de aplicar o Mainstreaming da inclusão social, por exemplo nas Conclusões da Cimeira de Bruxelas em Março 2003 e na revisão intercalar da Agenda de Política Social (COM, 2003: 312). No entanto, essas declarações não definem orientações de como este pode ser conseguido. Existe, pois, a necessidade de uma compreensão mais clara do que o conceito de mainstreaming implica e da forma como o mainstreaming é aplicado nos diferentes Estados-Membros. Este relatório procura contribuir para aprofundar estas questões.

De modo a aprofundar a reflexão e o conhecimento em torno do conceito de mainstreaming, este relatório examinou-o ao nível da sua aplicação nas áreas internacionais e na do género.

O mainstreaming no âmbito da redução da pobreza é uma prática política (policy-making) nas agências de desenvolvimento internacionais. Em particular, são definidas orientações pela OCDE nas suas "Developing Assistance Countries Guidelines (DAC)" (OECD, 2001); estas orientações destinam-se às agências internacionais tais como o Banco Mundial, o FMI e as NU. Entre os princípios subjacentes a estas orientações encontra-se o reconhecimento de que a pobreza é multidimensional e que é necessária vontade política de todos os parceiros para a redução da pobreza. As orientações estabelecem os elementos necessários para um mainstreaming efectivo da redução da pobreza e fornecem uma definição útil:

***O Mainstreaming da redução da pobreza significa integrá-la, com uma consideração crítica, na formulação, planeamento, decisão, e avaliação das políticas da agência.***

As primeiras referências ao mainstreaming de género emergiram de um debate no seio das NU em torno do papel das mulheres no desenvolvimento, onde este foi perspectivado como um meio de promover o papel das mulheres no campo do desenvolvimento e de integrar os valores das mulheres no trabalho de desenvolvimento. Na Europa, este conceito foi definido e aplicado a partir de meados de 1990 em todas as principais políticas e programas europeus. Inclusivamente o Tratado de Roma da UE forneceu a base legal para este conceito, reforçada mais tarde pelo Tratado de Amesterdão onde foram acrescentados artigos que cobrem a promoção da igualdade de género e a eliminação das desigualdades e discriminação baseadas no género.

Embora não haja uma definição exclusiva de mainstreaming do género, todas as definições têm elementos comuns. Estes são: o objectivo da igualdade de género; a compreensão de que o mainstreaming é um meio para atingir esse objectivo; uma nova forma de desenvolver e implementar políticas; novos conhecimentos e competências para os actores; e uma mudança nas tradições culturais e institucionais e forma de pensar dos actores. Uma definição relevante proferida pelo Conselho da Europa (Conselho de Europa, 1998) apresenta o mainstreaming como:

***A (re)organização, melhoria, desenvolvimento e avaliação dos processos políticos, de modo a que a perspectiva da igualdade do género seja incorporada em todas as políticas, a todos os níveis e em todas as fases, pelos actores habitualmente envolvidos na formulação e implantação das políticas.***

Tem havido até hoje algum progresso no estabelecimento de uma cultura de mainstreaming do género na concepção de políticas na Europa. Um relatório recente (Comité Consultivo, 2002) sublinhou que tem havido compromissos e ganhos consideráveis. Contudo, é também referido que o "o ambicioso objectivo de mobilizar todos os serviços permanece largamente por cumprir; que o mainstreaming do

género não estava a ser aplicado de forma coerente e eficaz; que as principais barreiras para o mainstreaming são a ausência de vontade política, recursos – quer humanos, quer financeiros – e conhecimento técnico apropriado.

Este relatório debruça-se, assim, sobre a prática e entendimento do mainstreaming da inclusão social em cada país/região dos parceiros do projecto. Num primeiro momento, e de modo a contextualizar, debruça-se sobre a situação política e socio-económica que conduziu ao mainstreaming, apresentando, de seguida, estudos de caso para melhor ilustrar o entendimento deste conceito.

## **Portugal**

Nas últimas três décadas o Estado português tem sido palco de um conjunto de transformações que o conduziram do subdesenvolvimento típico de um Estado autoritário, para um Estado-Providência de modernidade inacabada, integrado na União Europeia e, como os seus parceiros, envolvido num processo de coordenação aberta para a inclusão social. Após a revolução de 25 de Abril de 1974 o Estado democratizou-se e desenvolveu-se no sentido da “europeização”, isto é, da imitação dos padrões dos Estados-Providência Europeus: universalizou-se o direito às pensões, criando as pensões sociais mínimas não-contributivas; a protecção social expandiu-se rapidamente, criou-se o salário mínimo nacional e elevaram-se de maneira generalizada os rendimentos do trabalho; instaurou-se o direito universal à saúde e aos serviços médicos do sistema público, entre um conjunto de outras realizações que, na forma da lei, configuram um Estado-Providência. Em 1986 Portugal entrou na Comunidade Económica Europeia, o que representou uma grande viragem no país. Portugal passa a participar e a beneficiar dos financiamento oriundos dos programas europeus de luta contra a pobreza. No entanto, apesar desta evolução, o risco de pobreza (após as transferências sociais), definido como 60% do rendimento mediano, permanece ainda elevado, situando-se, em 1999, em 21%, e a pobreza persistente em 14%.

Em Portugal, o mainstreaming da inclusão social é utilizado para descrever estratégias que assegurem que seja dada prioridade à pobreza na concepção e implementação de políticas. Isto significa a integração desta dimensão em todas as áreas/sectores políticos, a construção de sinergias entre estas e a promoção de uma coerência política. Pode dizer-se que o mainstreaming da inclusão social surge em dois níveis: de cima para baixo (top-down) através da implementação e coordenação de políticas e estratégias nacionais; e de baixo para cima (bottom-up) onde existe também uma compreensão de mainstreaming enquanto um processo desenvolvido essencialmente ao nível local.

Os seguintes estudos de caso portugueses procuram ilustrar o entendimento deste conceito:

1. O Plano Nacional de Acção para a Inclusão (PNAI) 2001-2003: o PNAI promoveu a mobilização de todos os actores relevantes em

torno de uma estratégia nacional de luta contra a pobreza e promoção da inclusão social. O PNAI 2003-2005 assenta na continuidade do primeiro Plano, fornecendo uma identificação e caracterização mais aprofundada das situações de pobreza e exclusão social, em Portugal.

2. A Rede Social – assenta num planeamento estratégico ao nível local que reúne todos os actores públicos e privados, como as NGO, num processo coerente e sistemático. As Comissões Locais desenvolvem um diagnóstico das necessidades locais, bem como elaboram um plano de acção. No início de 2003, tinham Rede Social 176 municípios num conjunto de 286.

### **França**

A França beneficiou de um longo período de crescimento económico até ao início dos anos 1980. Este crescimento, a par da introdução de políticas tais como o SMIC (salário mínimo) e melhores condições e remuneração para as mulheres, contribuíram para uma significativa redução da pobreza. Contudo, a partir do início dos anos oitenta, devido sobretudo a uma reestruturação económica, o desemprego aumentou, e tem permanecido relativamente alto com períodos de desemprego elevado em 1980 e no início de 2000. Isto conduziu à emergência de “novas situações de pobreza”, o que combinado com o aumento do número de refugiados, resultou em taxas da pobreza de aproximadamente 15% e 9% de pobreza persistente em 1999.

Durante a campanha presidencial de 1995 foi reconhecida publicamente a “fractura social”, que originou duas linhas de acção para combater a pobreza e a exclusão social baseadas em:

- A pobreza e a exclusão são o resultado do desemprego
- A necessidade de mobilizar factores para a aquisição de direitos, que teve como consequências, entre outras, a adopção da lei intitulada “Luta contra as exclusões” 1998; e “Direito dos doentes” em 2002.

Em França, não se encontram, em termos formais, tentativas de mainstreaming da pobreza e da inclusão social no contexto de outros domínios de política. No entanto, é possível encontrar nas políticas sociais francesas muitos exemplos de medidas desenvolvidas e executadas através de parcerias entre diferentes sectores com o objectivo de promover a inclusão de indivíduos e grupos em situação de pobreza e exclusão social.

O ponto de partida desta abordagem de mainstreaming é a compreensão de que se trata de uma tentativa do processo político de providenciar os requisitos necessários ao sistema, de modo a que as pessoas em situação de pobreza e exclusão social possam exercer os seus direitos no acesso à saúde, à habitação, etc.

Esta abordagem da luta contra a pobreza e exclusão social centrada nos direitos está patente nos estudos de caso apresentados, respectivamente:

1. Os Programas Regionais de Acesso à Prevenção (PRAPS): o objectivo do PRAPS é reduzir as desigualdades na provisão dos cuidados de saúde e, através da intervenção a nível regional, permitir que os indivíduos em situação de pobreza tenham acesso aos serviços de apoio; promover igualmente a mobilização e a coordenação dos vários actores envolvidos na área dos cuidados de saúde.
2. TRACE - Trajet d'Accès à l'Emploi (Plano Personalizado de Acesso ao Emprego para Jovens): este programa foi desenhado para apoiar os jovens com baixos níveis de qualificações a conseguirem um emprego estável. Disponibiliza aos jovens entre os 16 e 25 anos um acompanhamento personalizado durante 18 meses no sentido de encontrarem emprego. Este acompanhamento caracteriza-se pela participação e coordenação de todos os actores pertinentes.

### **Irlanda do Norte**

A Irlanda do Norte passou por um período de agitação/conflito social desde finais dos anos sessenta até meados dos anos noventa. É uma região do Reino Unido e possui um sistema de governo autónomo, actualmente suspenso. A agitação sentida na Irlanda do Norte resultou das profundas divisões sociais e económicas na região. Na Irlanda do Norte não existem medidas específicas para a luta contra a pobreza. Porém, a região apresenta problemas significativos tais como o desemprego elevado e uma forte dependência de transferências da segurança social.

Na Irlanda do Norte a nova política denominada TSN (Targeting Social Need) constitui e traduz de uma forma efectiva o mainstreaming da inclusão social. Concretiza-se redireccionando esforços e recursos disponíveis nos programas públicos existentes para as pessoas, grupos e territórios em situação de grande vulnerabilidade. Não possuindo orçamento próprio, o TSN recorre a todos os programas existentes em todos os departamentos/Ministérios. Desta forma, os recursos necessários para o desenvolvimento das actividades do TSN provêm da integração noutros programas ou solicitando financiamento dentro do orçamento público anual. Os dois estudos de caso apresentados fornecem exemplos de como este programa se desenvolve.

1. Bending the Spend (Moldar o Orçamento), concretiza-se pela integração das directivas do TSN nos objectivos de outros programas, dividindo orçamentos e usando esses recursos financeiros para apoiar as pessoas e grupos em situação de pobreza e pela integração das directivas do TSN nas avaliações económicas e nos critérios de avaliação para atribuição de fundos ao sector voluntário e comunitário.

2. Fundo executivo do programa para crianças: é um fundo ao qual os departamentos/Ministérios podem solicitar orçamento/fundos adicionais com o objectivo de apoiar crianças e jovens em risco. O financiamento pode ser atribuído a projectos interdepartamentais ou a projectos de departamentos individuais, que não sejam capazes de os suportar através do seu próprio orçamento.

### **Irlanda**

Durante o final da década de noventa a Irlanda teve um crescimento económico elevado de que resultou uma queda do desemprego de longa duração. Simultaneamente, verificou-se um aumento significativo dos benefícios sociais resultando numa diminuição da pobreza consistente (que combina a pobreza de rendimentos monetários e a privação de recursos) de 11% em 1997 para 5% em 2001. Porém, a taxa de pobreza relativa mostrou uma tendência oposta, já que aumentou de 18% em 1997 para 22% em 2001. Além disso, em 1999, a taxa de pobreza persistente era 12%, quatro pontos percentuais acima da média da UE, com apenas a Grécia e Portugal com níveis mais elevados.

Na Irlanda, a resposta tradicional governamental ao problema da pobreza tem sido efectuada através de um sistema altamente direccionado para a protecção/assistência social. No entanto, em anos mais recentes (1997), o governo adoptou uma resposta mais estratégica designada Estratégia Nacional Anti-Pobreza (NAPS). Esta estratégia define metas para a redução da pobreza e estabelece estruturas para integrar e coordenar o desenvolvimento de políticas através das diferentes áreas de governo de modo a conseguir cumprir essas metas. Têm-se verificado diversas revisões desta estratégia, entre as quais a elaboração bianual de dois planos nacionais de acção no âmbito da estratégia europeia de inclusão social.

Na Irlanda o conceito de mainstreaming consiste em integrar a questão da pobreza e da inclusão social em outros domínios de política e na agenda política. Este conceito coincide com a abordagem estratégica do NAPS e apresenta as seguintes características:

- Perspectivas, objectivos e metas que forneçam um elemento de risco político e um “focal point” de sucesso para os decisores políticos e departamentos/ministérios
- Incorporação de uma perspectiva da pobreza na formulação e implementação das políticas, através de um maior e melhor conhecimento e informação. Este processo é denominado *policy poverty proofing* (verificação do impacto sobre a pobreza)
- Mecanismos de gestão, monitorização e avaliação interdepartamental das metas (as estruturas institucionais estabelecidas na NAPS cobrem estas áreas).

Os estudos de caso irlandeses são os seguintes:

1. Poverty proofing (verificação do impacto sobre a pobreza): foi introduzido em 1998, e tem como objectivo a incorporação da perspectiva da pobreza nas principais propostas políticas. Não assenta no redireccionamento de recursos ou políticas para medidas de inclusão social e de luta contra a pobreza, destina-se antes a identificar o impacto das políticas nas pessoas em situação de pobreza e exclusão social, de modo a que este possa ser devidamente tomado em consideração na formulação dessas políticas.
2. Unidade de Inclusão Social da Cidade Cork (2000-2005): Esta é uma unidade estabelecida numa base piloto e o seu objectivo é promover mudanças no interior das organizações, desenvolvendo a compreensão dos técnicos da autoridade local sobre pobreza e exclusão social. Esta abordagem compreende três aspectos: aumento da consciencialização, pesquisa e análise das políticas.

A aplicação das jurisdições dos diferentes parceiros demonstrou que não existe uma concepção e entendimento comum do mainstreaming da inclusão social. Identificam-se, contudo, abordagens que tentam redireccionar os paradigmas de política e de assistência existentes com vista a alcançar resultados positivos para as pessoas em situação de pobreza. Estas abordagens são complementares a acções específicas (targeted policies) e podem ser classificadas da seguinte forma:

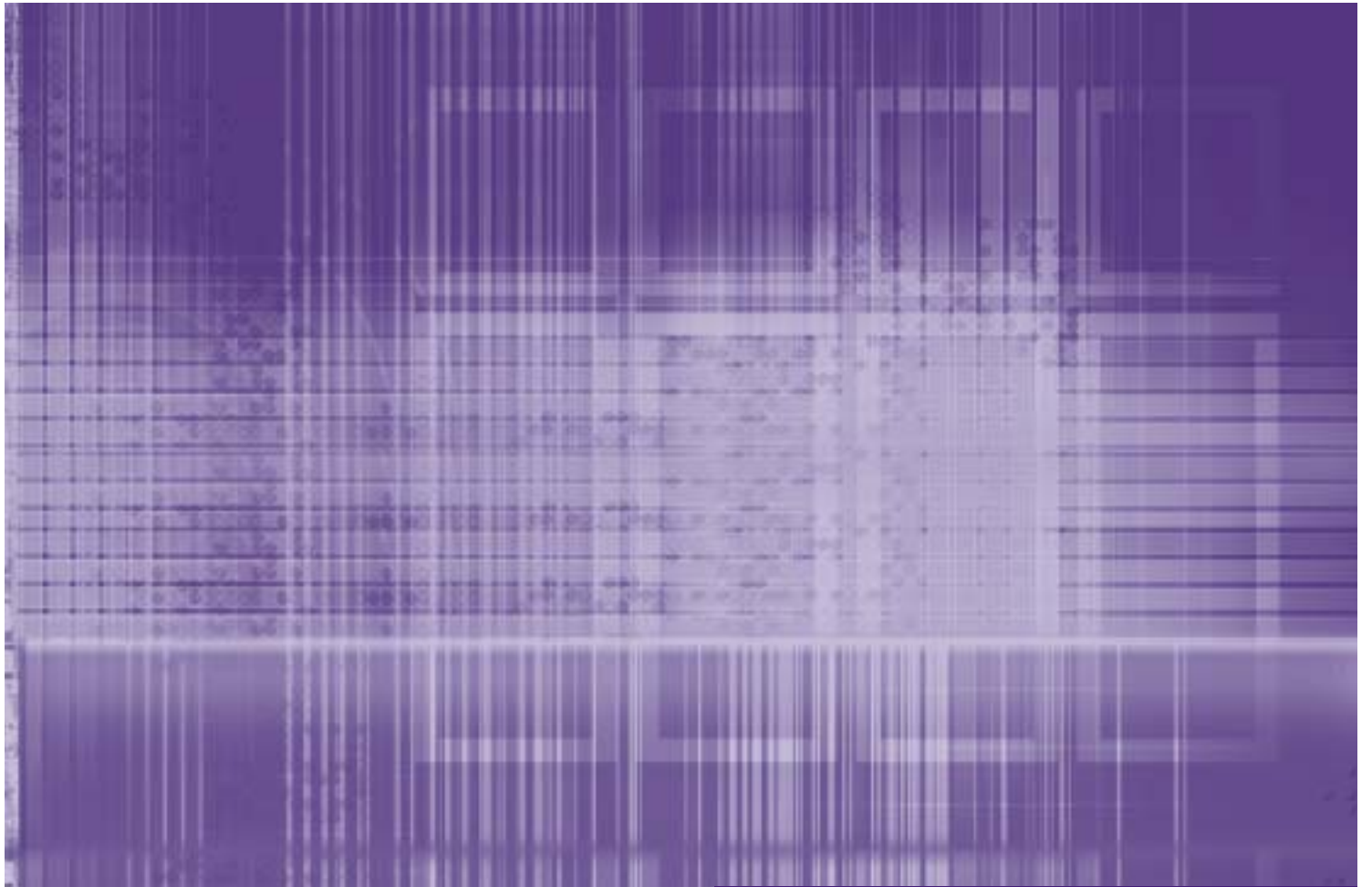
- O tipo administrativo de mainstreaming, encontrou-se na Irlanda e em Portugal. Os exemplos incluem o “poverty proofing (verificação do impacto sobre a pobreza)” onde a formulação e a avaliação de todas as políticas assenta no princípio da prevenção de situações de pobreza e exclusão social de modo a assegurar que estas políticas não acentuem o fenómeno da pobreza.
- O processo de mainstreaming predominantemente executivo, encontrou-se na Irlanda do Norte. Este caracteriza-se pela utilização activa de recursos dos orçamentos dos ministérios a favor das pessoas que se encontram em situação de pobreza.
- O mainstreaming judicial, encontrou-se na França. Os direitos sociais estão inscritos na legislação nacional e o quadro político é estabelecido com base numa legislação de direitos como por exemplo a lei contra a exclusão social.

Esta pesquisa concluiu que existem dois níveis de mainstreaming: o primeiro pode ser denominado “integracionista” pois caracteriza-se essencialmente por introduzir perspectivas de inclusão social nos processos políticos existentes, não pondo em causa, os paradigmas políticos vigentes. O segundo, pode designar-se por “agenda-setting” e envolve uma reorganização fundamental, não apenas nos meios e procedimentos de fazer política, mas nos objectivos e fins da política, numa perspectiva de inclusão social.

Os diferentes estudos de caso demonstraram a existência de características e especificidades comuns, que podem constituir uma definição ou quadro comum de mainstreaming. A identificação destas características efectuou-se através da análise e comparação dos diferentes estudos de caso, bem como com base nos resultados das discussões e reflexões do seminário. Estas características podem agrupar-se da seguinte forma:

- **Processos políticos:**
  - Inclusão da perspectiva da pobreza no desenvolvimento e execução das políticas
  - Criação de estruturas intersectoriais e interdepartamentais
  - Desenvolvimento de mecanismos para a participação das pessoas em situação de pobreza
  - Desenvolvimento de sistemas de avaliação ex-post.
  
- **Resultados/consequências para as pessoas em situação de pobreza.** (a análise não identificou qualquer exemplo de impacto efectivo na redução da pobreza, no entanto identificaram-se alguns resultados positivos nos estudos de caso:
  - Acções no quadro das políticas existentes de forma a que estas dêem maior ênfase às pessoas em situação de pobreza
  - Maior participação e diálogo com os parceiros sociais e com os grupos e pessoas em situação de pobreza
  - Mais recursos para a inclusão social dentro das políticas/ programas existentes de modo a introduzir uma maior preocupação e sensibilização para as questões da pobreza e exclusão social.
  
- **Resultados para a formulação de políticas e decisores políticos:**
  - Mudança de atitudes e cultura de trabalho de modo a incluírem a perspectiva da pobreza
  - Maior responsabilidade e sensibilização para os resultados da inclusão social em todas as áreas políticas
  - Melhor qualidade de dados e de informação na área da pobreza e exclusão social; disseminação de sistemas para a inovação e aprendizagem sobre pobreza e exclusão social
  - Maior eficiência na execução das políticas.

A Fase I constitui apenas o início da pesquisa sobre mainstreaming. O desenvolvimento de um trabalho de investigação complementar e mais aprofundado afigura-se indispensável para determinar e avaliar a capacidade efectiva dos processos de mainstreaming para reduzir os níveis de pobreza e exclusão social, bem como para promover uma maior equidade e eficiência na formulação das políticas e nas políticas em geral.



## 1 Introdução ao Projecto



# 1 Introdução ao Projecto

## 1.1 Contexto

Em Novembro de 2002, a Agência de Combate à Pobreza (CPA) obteve financiamento da Comissão Europeia para desenvolver o projecto de investigação sobre Mainstreaming da Inclusão Social (MSI).

Este projecto é um dos 64 projectos financiados pela União Europeia sobre pobreza e exclusão social, que fazem parte do Programa de Intercâmbio Transnacional (TEP) do Programa de Acção Comunitário de luta contra a Exclusão Social 2002-2006.

Especificamente, o objectivo deste Programa Europeu é promover e apoiar a organização de trocas e a aprendizagem mútua entre Estados-Membros, países candidatos, países EFTA<sup>1</sup> e EEA<sup>2</sup>. Consequentemente, uma característica fundamental deste programa é a disseminação transnacional dos principais resultados das pesquisas.

A Comissão Europeia na selecção de projectos TEP, deu preferência aos que promovessem e potenciassem o desenvolvimento dos Planos Nacionais de Acção de luta contra a pobreza e a exclusão social (NAPs Inclusion) – em particular, os que abordassem as questões e temas identificados *no Relatório Conjunto sobre a Inclusão Social* (Comissão Europeia, 2002). Neste Relatório, no Objectivo 4: “Mobilizar o conjunto de todos os intervenientes” a Comissão cita como exemplos de mainstreaming o desenvolvimento da coordenação interdepartamental no campo da exclusão social aos níveis político e técnico. Contudo, continua a declarar que:

***Para além do estabelecimento das estruturas adequadas, são necessários esforços adicionais para alcançar o mainstreaming da pobreza e da exclusão social em outros domínios políticos e não apenas no domínio da protecção e assistência social.***

O *Relatório Conjunto* refere a prática do “poverty proofing (verificação do impacto sobre a pobreza)” na Irlanda e na Irlanda do Norte como exemplos de práticas inovadoras de mainstreaming da inclusão social. O “poverty proofing (verificação do impacto sobre a pobreza)” ocorre quando a perspectiva da pobreza é incluída nas fases de desenvolvimento e revisão das políticas.

## 1.2 Âmbito e Principais Objectivos

De uma forma geral, este projecto procura contribuir para aumentar o conhecimento e compreensão sobre o mainstreaming da inclusão social e, em particular, identificar e estabelecer as principais características de mainstreaming efectivo e os seus requisitos/condições. O projecto possui duas fases:

- Fase I: O objectivo da primeira fase foi a identificação dos conceitos de mainstreaming em cada país/região parceira e caracterização dos elementos-chave do mainstreaming
- Fase II: O objectivo da segunda fase consiste na continuação e aprofundamento do trabalho da Fase I sobre os elementos –chave na compreensão do mainstreaming, e, em particular, investigar o potencial do mainstreaming para alcançar resultados positivos para as pessoas em situação de pobreza e/ou exclusão social.

***A pesquisa durante a Fase I centrou-se essencialmente no mainstreaming da inclusão social e da eliminação da pobreza. Na fase II o principal objecto de estudo será o mainstreaming da eliminação da pobreza.***

### 1.3 Parceiros

Este projecto reúne um variado número de parceiros, incluindo: decisores políticos na área da inclusão social, organizações não governamentais (NGO) que trabalham com pessoas em situação de pobreza, e institutos de investigação nas áreas da pobreza e da exclusão social:

- A Rede Europeia Anti-Pobreza (EAPN) é um conjunto independente de NGO e de grupos envolvidos na luta contra a pobreza e a exclusão social na Europa. A finalidade das organizações que integram a EAPN é promover o empowerment (capacitação) das pessoas e comunidades confrontadas com a pobreza e exclusão social, de forma a que estas exercitem as suas responsabilidades e direitos, e ultrapassem as situações de isolamento e exclusão social.
- O Instituto de Solidariedade e Segurança Social em Portugal é um instituto público tutelado pelo Ministério da Segurança Social e do Trabalho. É responsável pelo desenvolvimento e coordenação das políticas sociais, por apoiar o desenvolvimento das parcerias, e pelo acompanhamento do processo europeu de inclusão social, nomeadamente o Plano Nacional de Acção para a Inclusão.
- A Escola Nacional da Saúde Pública (École Nationale de la Santé Publique) em França desenvolve pesquisa comparativa no âmbito da pobreza e é membro do observatório nacional francês da exclusão social. O observatório nacional é responsável pela análise e divulgação de dados sobre pobreza e exclusão social em França. Este observatório reúne representantes de sete departamentos/ministérios do governo, representantes de NGO, investigadores e académicos.

- O Gabinete do Primeiro Ministro e Ministro Adjunto (OFMDFM) na Irlanda do Norte é responsável pela promoção geral da estratégia de “New Targeting Social Need” (New TSN) - combate às necessidades sociais - que consiste numa estratégia integrada destinada a combater a pobreza e a exclusão social na Irlanda do Norte. Este gabinete é igualmente responsável pela monitorização da implementação da estratégia ao nível da administração pública da Irlanda do Norte e coordena ainda a contribuição da Irlanda do Norte no âmbito da elaboração do Plano Nacional de Acção para a Inclusão do Reino Unido (NAPincl).
- O Departamento para a Inclusão Social (OSI) do Ministério dos Assuntos Sociais e da Família (DSFA) na Irlanda é o departamento governativo responsável pela implementação da Estratégia Nacional Anti-Pobreza (NAPS) e do Plano Nacional de Acção para a Inclusão (NAPincl). É também responsável pelo desenvolvimento e execução do processo de “poverty proofing (verificação do impacto sobre a pobreza)”.
- O Fórum Nacional Económico e Social (NESF) na Irlanda é a instituição representativa dos parceiros sociais nos quais estão incluídos: membros do parlamento, patronato, sindicatos e organizações da agricultura, sector comunitário e voluntário, governo central e local. O trabalho do Fórum consiste em avaliar a execução das políticas no âmbito da igualdade e inclusão social. Organiza anualmente um Fórum da Inclusão Social com o objectivo de avaliar a Estratégia Anti-Pobreza Irlandesa.
- A Agência de Combate à Pobreza (CPA) na Irlanda é uma agência do governo que tem como principal missão promover uma sociedade mais justa e inclusiva, trabalhando ao nível da prevenção e erradicação da pobreza na Irlanda. A agência assume ainda o papel de conselheira do Governo em matéria de luta contra a pobreza na Irlanda, nomeadamente ao coordenar a execução da Estratégia Nacional Anti-Pobreza irlandesa e o desenvolvimento do Plano Nacional de Acção para a Inclusão (NAPincl).

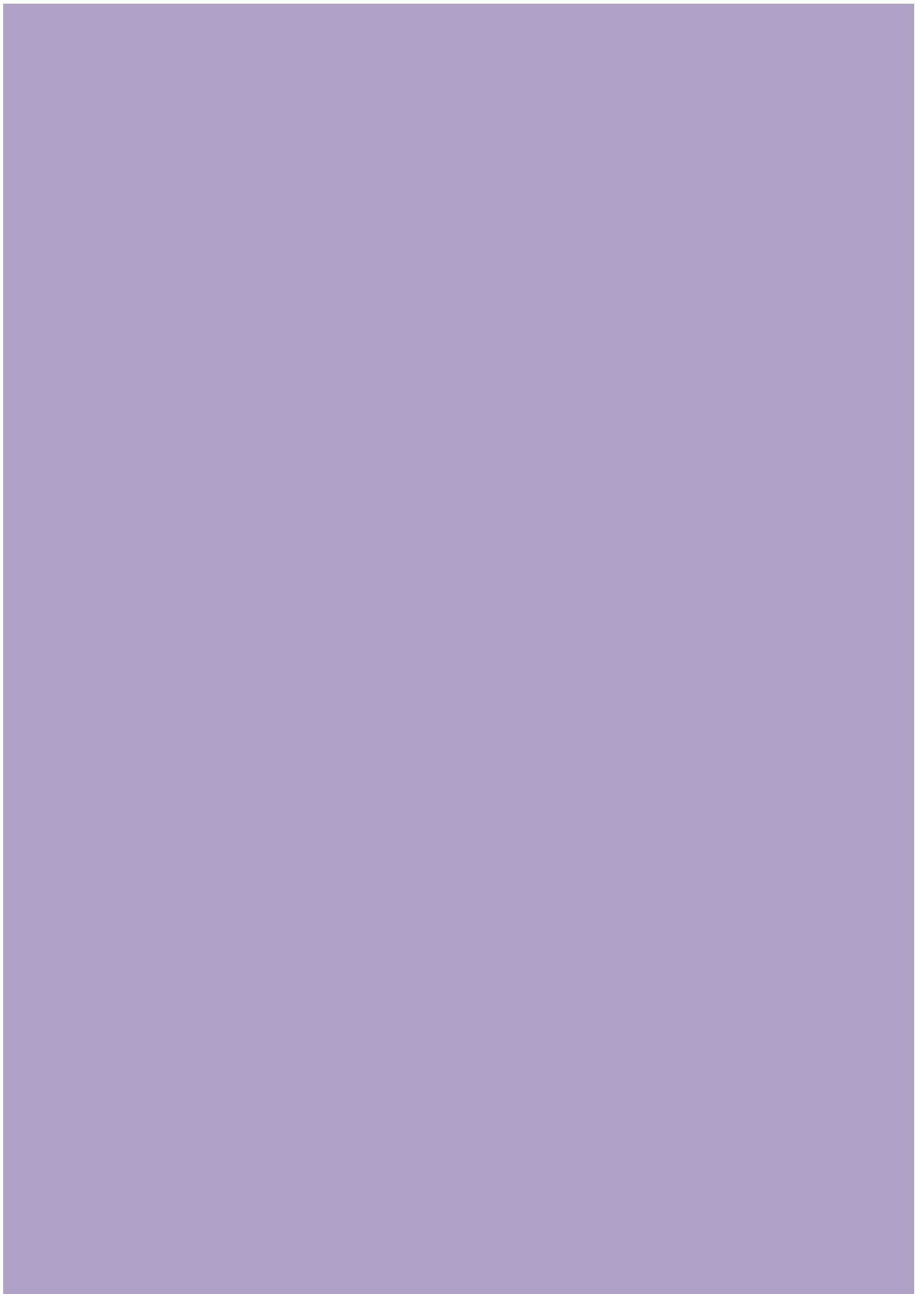
## 1.4 Metodologia

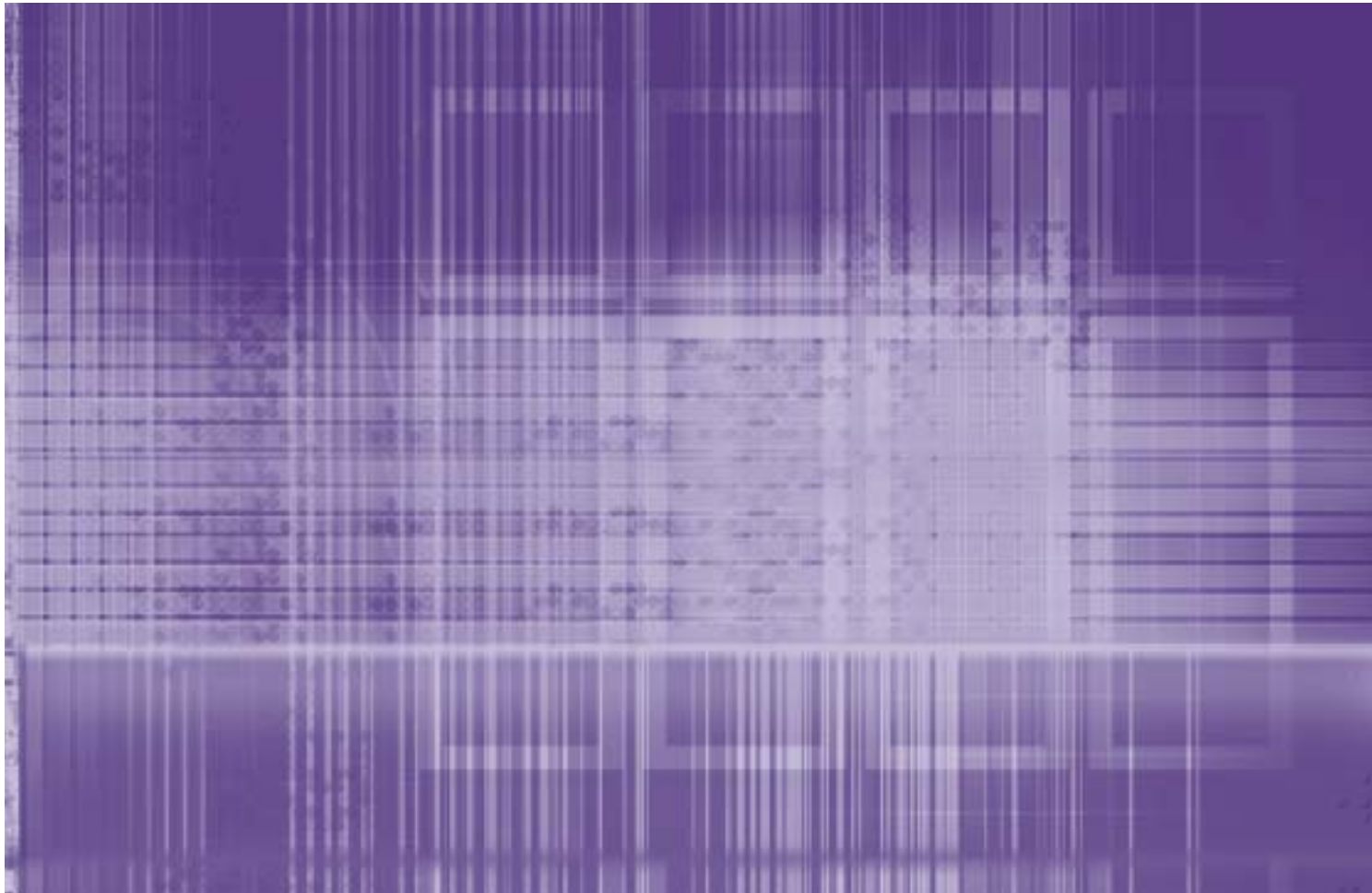
A metodologia desenvolvida pelo projecto foi a seguinte:

- Desenvolvimento de pesquisa bibliográfica ao nível europeu e internacional, para avaliar a evolução do mainstreaming de inclusão social

- Elaboração de dois estudos de caso por cada país/região parceiro, demonstrativos da aplicação do mainstreaming
- Realização de um seminário transnacional, sob o tema mainstreaming da inclusão social, ocorrido em Junho de 2003. Este seminário reuniu participantes das organizações parceiras, incluindo técnicos dos governos nacional, regional e local, peritos de política social, e NGO na área da pobreza.

*O Relatório do Seminário* está disponível na: Agência de Combate à Pobreza na Irlanda; Gabinete do Primeiro Ministro e Assessor do Primeiro Ministro na Irlanda do Norte; Escola Nacional da Saúde Pública na França; e Instituto de Solidariedade e Segurança Social em Portugal. (Ver contactos em apêndice 1).





## **2 A EVOLUÇÃO DO MAINSTREAMING DA INCLUSÃO SOCIAL NA EUROPA**



## **2 A Evolução do Mainstreaming da Inclusão Social na Europa**

### **2.1 Introdução**

O Mainstreaming da inclusão social na Europa é um conceito muito recente existindo, conseqüentemente, muito pouca literatura nesta matéria. No entanto, o conceito de mainstreaming é amplamente utilizado noutras áreas na Europa, especialmente no contexto do género. Ao nível internacional, a inclusão de uma perspectiva da pobreza pelas agências de desenvolvimento é também uma prática muito difundida. A Comissão Europeia tem vindo, nos últimos anos, a utilizar este termo nas suas declarações políticas principais. Os dois capítulos que se seguem, analisam o mainstreaming da inclusão social desde a sua origem e formulam a sua concepção em termos da multidimensionalidade da pobreza, e da necessidade de novas respostas políticas para além da protecção social.

### **2.2 Novas respostas para combater a pobreza**

De um modo geral, a Europa é um continente relativamente rico, com estruturas económicas e institucionais bem estabelecidas que contribuem para a criação de riqueza e emprego. No entanto, apesar da protecção social e sistemas subsidiados de habitação, saúde e educação, a incidência e persistência da pobreza é significativa. De acordo com os dados mais recentes (EUROSTAT 2003), em 1999, 15% da população da UE (mais de 50 milhões de pessoas) encontravam-se em risco de pobreza.<sup>3</sup> Este número não traduz, contudo, a grande disparidade entre os Estados-Membros, sendo na realidade de 9% na Suécia até 21% na Grécia e em Portugal. Uma tendência particularmente preocupante da pobreza na Europa é que cerca de metade da população em situação de pobreza, aproximadamente 25 milhões de pessoas, encontram-se em situação de pobreza persistente<sup>4</sup>. A incidência da pobreza persistente é mais elevada na Irlanda e em Portugal.

A pobreza não é um fenómeno imediato/conjuntural que reflecta as flutuações dos ciclos económicos. Pelo contrário, resulta da existência de desigualdades estruturais tais como o acesso ao emprego e à educação.<sup>5</sup> Implica ainda que embora as transferências sociais reduzam o risco da pobreza, não o eliminam, mesmo em países que têm uma despesa social relativamente elevada. O problema da pobreza torna-se ainda mais complexo pela natureza dinâmica da Europa devido ao alargamento, ao envelhecimento da população e à polarização tecnológica crescente das competências para o emprego,

que podem acelerar a tendência existente do aumento da pobreza relativa (rendimentos) 6 na Europa.

O desafio para os decisores políticos é a concepção de novas respostas políticas no âmbito da luta contra a pobreza, e, em particular, a formulação e a implementação de políticas que melhor combatam as principais causas que originam as desigualdades estruturais. A Comissão Europeia na sua recente Comunicação “Revisão Intercalar da Agenda de Política Social” sublinha a resiliência do modelo social europeu. Refere ainda a necessidade de uma maior integração entre as políticas económicas e sociais quando declara que as economias mais dinâmicas e com maior desempenho na UE são aquelas onde as políticas económicas e sociais interagem de forma positiva. (COM, 2003: 312).

## **2.3 Resposta política da Europa**

### **2.3.1 Agenda de Política Social**

Em termos gerais, pode afirmar-se que a “Europa Social” tem tido menor protagonismo do que a “Europa Económica” desde a criação da UE. Foi apenas com o Tratado de Amesterdão em 1997 e com a Cimeira de Lisboa em Março de 2000, que a União Europeia começou a abordar explicitamente a política social. O artigo 137 do Tratado de Amesterdão requer que a UE apoie as acções dos Estados-Membros no combate à exclusão social, e conseqüentemente desenvolva o conhecimento, e intercâmbio de informação e melhores práticas, e promova abordagens inovadoras e métodos de avaliação.

Na Cimeira de Lisboa os chefes de Estado e de Governo concordaram que a União deve adoptar o objectivo estratégico, para a próxima década (até 2010), de se tornar na economia do conhecimento, mais competitiva e dinâmica... com mais e melhores empregos e maior coesão social. Essencialmente, este objectivo reconhece a interdependência entre as componentes económica e social da sociedade para alcançar um crescimento económico sustentável e coesão social. Em 2010 a realização deste objectivo teria um impacto decisivo na erradicação da pobreza.

Os objectivos políticos decididos em Lisboa foram traduzidos em medidas concretas no quadro da Agenda de Política Social. Estas foram estabelecidas numa Comunicação da Comissão (COM, 2000: 379), numa concepção que articula as políticas de emprego e sociais. Em síntese, as medidas são estruturadas em torno dos seguintes objectivos políticos:

- O pleno emprego; mais empregos, particularmente aqueles relacionados com a economia baseada no conhecimento
- A modernização e a melhoria dos sistemas de protecção social
- A promoção da inclusão social e da igualdade de género
- O reforço dos direitos fundamentais e o combate à discriminação
- O alargamento da UE e a promoção da cooperação internacional.

### 2.3.2 Método Aberto de Coordenação

Na sequência da Cimeira de Lisboa, na Cimeira de Nice, em Dezembro de 2000, foi desenvolvido um método inovador para a concretização dos objectivos definidos em Lisboa, conhecido como método aberto de coordenação (OMC).<sup>7</sup> A abordagem do OMC assenta no reconhecimento de que a política social é da responsabilidade dos Estados-Membros, e que a Comissão Europeia deve elaborar objectivos, orientações e indicadores e monitorizar o progresso da sua execução. As principais componentes do método aberto de coordenação são as seguintes:

- Adopção comum de um conjunto de objectivos
- Submissão de Planos Nacionais de Acção para a Inclusão (NAPincl) pelos Estados-Membros
- Definição de um conjunto comum de indicadores de monitorização do desempenho e do progresso
- Avaliação e revisão interpares (peer review), com apresentação dos resultados no Relatório Conjunto sobre a Inclusão Social. Este relatório contém igualmente recomendações dirigidas aos Estados-Membros.

Todos os Estados-Membros se comprometeram em Nice a definir prioridades políticas em matéria de luta contra a pobreza no âmbito de quatro objectivos comuns:

- Promover a participação no emprego, e o acesso de todos a recursos, direitos, bens e serviços
- Prevenir os riscos de exclusão
- Actuar em favor dos mais vulneráveis
- Mobilizar o conjunto dos intervenientes.

Estes objectivos são concretizados pelos estados-Membros no âmbito de Planos Nacionais de Acção de luta contra a Pobreza e Exclusão

Social. Os primeiros planos foram submetidos em Junho de 2001 e a Comissão Europeia produziu subsequentemente uma avaliação dos mesmos no Relatório Conjunto sobre a Inclusão Social (2002). Este relatório foi adoptado pelo Conselho Europeu.

Foi desenvolvido um conjunto de indicadores para monitorizar a execução destes objectivos. Estes medem os resultados sociais em vez dos meios utilizados para os atingir, reflectindo a premissa de que as políticas (os meios) para atingir a inclusão social são da responsabilidade dos Estados-Membros, enquanto os objectivos acordados a nível europeu são da responsabilidade conjunta do colectivo dos Estados-Membros, ou seja da União Europeia.

Outro aspecto relevante no método aberto de coordenação é a identificação, promoção e a troca de boas práticas no âmbito da luta contra a pobreza e a exclusão social, concretizado através do *Relatório Conjunto sobre a Inclusão Social* e também do Programa de Intercâmbio Transnacional (TEP).

A abordagem do método aberto de coordenação é também patente na área do emprego. O Tratado de Amesterdão introduziu um capítulo sobre o emprego que foi subsequentemente desenvolvido na Estratégia Europeia do Emprego, baseada em quatro pilares: empregabilidade, adaptabilidade, espírito empresarial e igualdade de oportunidades entre homens e mulheres. Os Estados-Membros têm que submeter anualmente os seus Planos Nacionais de Emprego, baseados nestes pilares, de modo a fazer face ao problema de emprego na Europa.

O'Donnell (2003) sublinha que a abordagem do método aberto de coordenação é *uma alternativa ao clássico método comunitário de regulação...promove uma via de europeização através da criação de incentivos à cooperação em torno de problemas comuns*. O método aberto de coordenação, através da gestão por objectivos (Atkinson 2002) e de indicadores associados, procura conduzir os Estados-Membros a iniciar reformas que resultem na convergência de resultados políticos a longo prazo.

A segunda ronda de Planos Nacionais de Acção foi submetida em Julho de 2003 e a Comissão preparará o segundo Relatório Conjunto para adopção no Conselho da Primavera de 2004. Provavelmente, a característica mais inovadora destes Planos é o facto de conterem metas nacionais específicas para combater a pobreza e a exclusão social, que, por um lado, fortalecerão o método aberto de coordenação e, por outro, sensibilizarão a sociedade civil e os

decisores políticos governamentais para os assuntos da pobreza e exclusão social. O *segundo Relatório Conjunto* reflectirá os progressos efectuados no sentido de atingir os objectivos de Lisboa destacando as boas práticas.

## **2.4 O futuro da Agenda de Política Social**

A União Europeia está actualmente em processo de concepção de uma nova Constituição, que substituirá todos os Tratados anteriores e acolherá a União Europeia alargada. O aspecto mais significativo, do ponto de vista da política social, é o facto da futura Constituição Europeia conter valores e objectivos sociais tais como o combate à exclusão social e à discriminação, promoção da justiça social e protecção social e aumentar a igualdade entre homens e mulheres. O actual esboço (versão draft) da Constituição reconhece os direitos, liberdades e princípios da Carta Europeia dos Direitos Fundamentais. No entanto, a Carta dirige-se a Instituições Europeias e Estados-Membros na implementação de Leis Europeias. A Carta tem que respeitar o princípio da subsidiariedade e o limite dos poderes da União. Isto implica que provavelmente não serão visíveis novas consequências nos Estados-Membros.

Não existem consequências práticas para as políticas de inclusão social no actual esboço da nova Constituição, à excepção de que partilhará as competências em matéria de política social com os Estados-Membros. É mais provável que ocorram mudanças na política social decorrentes do OMC, tais como as modificações propostas nas áreas das pensões, saúde e inclusão social. Esta provável alteração é um processo que tem vindo a designar-se como “streamlining” (racionalização). Pretende-se que todas estas áreas, juntamente com a inclusão social, sigam um calendário e um ciclo comuns. Propõe-se também que seja apresentado anualmente no Conselho da Primavera um relatório síntese comum, e um relatório mais desenvolvido a cada três anos.<sup>8</sup> O objectivo do “streamlining” é fortalecer a estratégia de Lisboa alinhando as suas componentes de forma mais equilibrada. Não está ainda definido o seu início.

## **2.5 Origens do Mainstreaming da Inclusão Social no contexto da Agenda de Política Social Europeia**

Não se pode precisar de que forma o conceito de mainstreaming da inclusão social começou a ser utilizado. Contudo, a sua possível articulação formal está estabelecida na Comunicação da Comissão (COM, 2000: 79), *Construir uma Europa inclusiva*, apresentada antes da Cimeira de Lisboa. Esta Comunicação dá ênfase à necessidade de

novas iniciativas com vista a apoiar os Estados-Membros no combate à exclusão social. Esta iniciativa foi desenvolvida posteriormente no método aberto de coordenação. Nesta Comunicação são feitas referências explícitas ao mainstreaming da inclusão social no quadro das próprias políticas da UE. Esta preconiza que a nova iniciativa *complemente o esforços da União para implementar o mainstreaming da inclusão social em todas as políticas comunitárias*. A Rede Europeia Anti-Pobreza (EAPN) forneceu também as primeiras articulações do conceito de mainstreaming. Por exemplo, num seminário anterior à Cimeira de Lisboa intitulado *Mainstreaming da inclusão social* (EAPN, 2000), propôs uma acção de *mainstreaming da pobreza e exclusão social de modo a articular uma vontade política forte para tornar o aumento da coesão social o foco de todas as políticas da UE*.

A Comunicação da Comissão (COM, 2000: 79) sublinha também que é necessária uma abordagem política compreensiva e coordenada da inclusão social. Esta abordagem deve ir para além das políticas de protecção social, ao focar-se na criação de um ambiente equitativo que permita a participação activa de todos. O Comissão refere que:

***o desafio não é só providenciar uma melhor assistência às pessoas em situação de exclusão (ou em risco de exclusão), mas também de enfrentar activamente as barreiras estruturais à inclusão social... (esta iniciativa) dirige-se também às novas formas potenciais de exclusão social, que podem emergir com o estabelecimento da economia e sociedade do conhecimento.***

Esta abordagem deve ainda assegurar que o objectivo da inclusão social seja incorporado em todas as políticas económicas e sociais. No entanto, a Comunicação da Comissão não se alonga sobre como tal política possa ser implementada.

No quadro dos objectivos comuns, o objectivo 4 relaciona-se com a mobilização de todos os actores. Este objectivo é até hoje a expressão mais clara e forte das intenções da UE em matéria de mainstreaming da inclusão social. O objectivo 4 pretende mobilizar todos os intervenientes relevantes e convida os Estados-Membros a:

- Promover, de acordo com as práticas nacionais, a participação e a expressão de pessoas em situação de exclusão, nomeadamente sobre a sua situação e sobre as políticas e acções que as afectam.
- Assegurar a integração da luta contra a exclusão no conjunto das políticas, nomeadamente através:

- da mobilização conjunta das autoridades a nível nacional, regional e local, no respeito das respectivas competências;
  - do desenvolvimento dos procedimentos e das estruturas de coordenação adequados;
  - da adaptação dos serviços administrativos e sociais às necessidades das pessoas em situação de exclusão e da sensibilização para essas necessidades do pessoal que actua no terreno.
- Promover o diálogo e a parceria entre todos os intervenientes públicos e privados em causa, nomeadamente através:
    - da implicação dos parceiros sociais, das NGO e das organizações de serviços sociais, no respeito das respectivas áreas de competência, em matéria de luta contra as diversas formas de exclusão;
    - do incentivo à responsabilidade social e à acção por parte de todos os cidadãos na luta contra a exclusão social;
    - do incentivo à responsabilidade social das empresas.

Outro momento marcante na evolução do mainstreaming da inclusão social surge com a revisão/avaliação dos Planos Nacionais de Acção – o *Relatório Conjunto sobre a Inclusão Social* – em 2002. Este destacou um conjunto de países que possuem diversos mecanismos de mainstreaming em curso em todos os níveis de governo, e referiu que são necessários esforços adicionais para alargar os domínios políticos do mainstreaming da pobreza e exclusão social para além da protecção social. Os exemplos de mainstreaming citados pela Comissão fornecem, de alguma forma, uma indicação de como o mainstreaming é compreendido, respectivamente:

- A Bélgica, França, Reino Unido, Itália, Irlanda e Luxemburgo têm já estabelecido uma estrutura de coordenação inter-departamental na área da exclusão social ao nível do governo central. Esta pode ser ao nível ministerial e/ou técnica, ou ambos. Portugal, Áustria, Grécia e Espanha anunciaram as suas intenções de estabelecer estruturas similares. Portugal conseguiu este objectivo em conjugação com a preparação do Plano Nacional de Acção.
- As políticas de Poverty proofing (verificação do impacto sobre a pobreza) na Irlanda e *Targeting Social Need* (TSN) na Irlanda do Norte são exemplos de mecanismos para colocar a pobreza na agenda política.

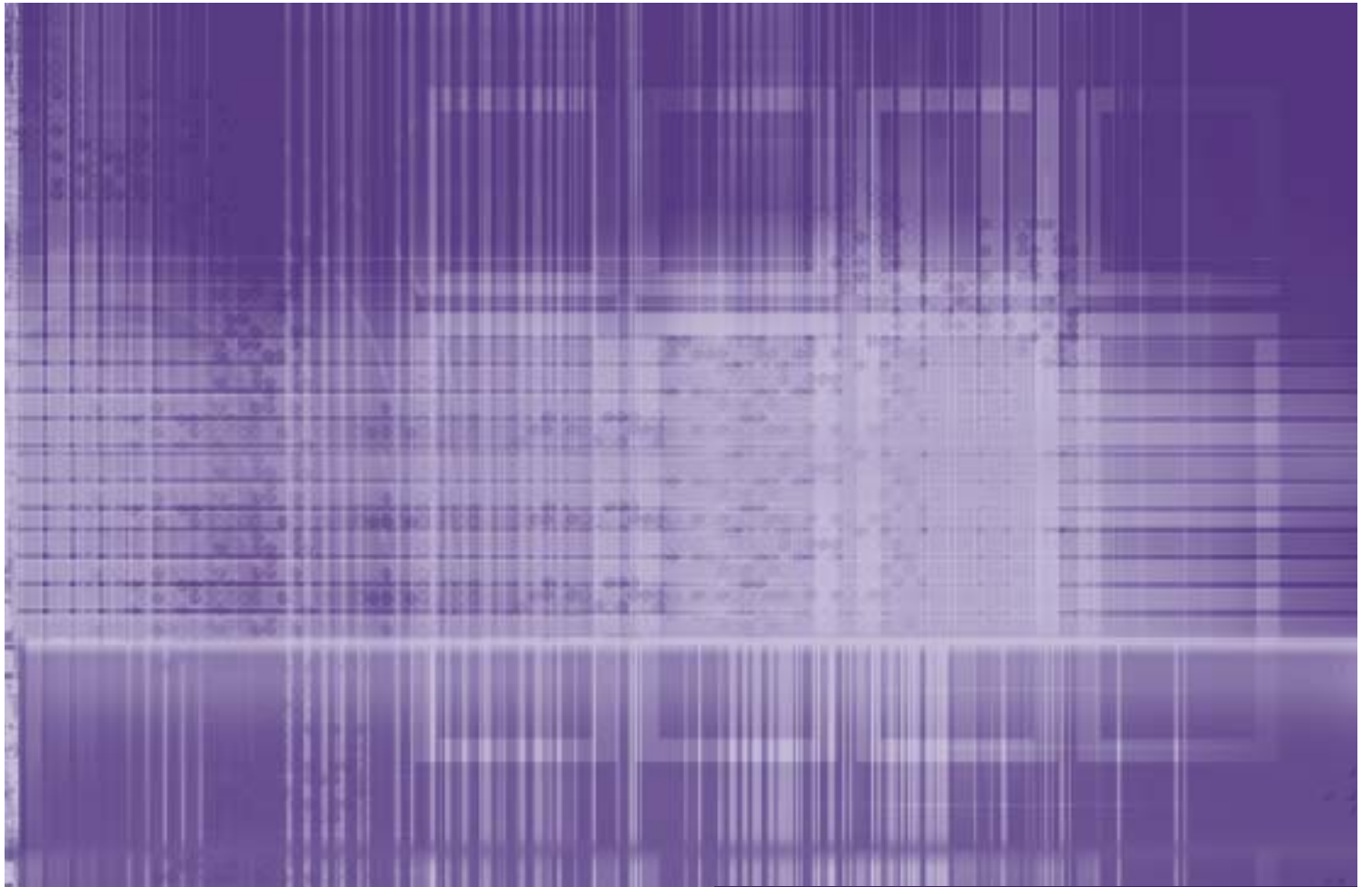
- Existe uma coordenação ao nível local no âmbito do combate à exclusão social em quase todos os Estados-Membros, variando com o sistema administrativo de cada país, podendo envolver:
  - Comissões locais de coordenação e a elaboração de Planos de Acção Locais como na Irlanda, Portugal, Dinamarca e França
  - Centros de Acção Social Comunitários ou Primários como na França e na Bélgica
  - Estruturas e entidades regionais já existentes como na Alemanha, Áustria e o Reino Unido
  - Todos os Estados-Membros reconhecem a necessidade de melhorar a prestação de serviços aos grupos mais vulneráveis. Isto implica uma melhor identificação das necessidades e situações particulares dos grupos vulneráveis, bem como uma melhor articulação e uma prestação de serviços de forma integrada.

As expressões mais recentes de mainstreaming da inclusão social surgem em 2003 nas Conclusões da Cimeira de Bruxelas, e na Revisão Intercalar da Agenda de Política Social (COM, 2003: 312). Esta última refere que o sucesso para alcançar os objectivos nacionais determinados na segunda ronda dos Planos Nacionais de Acção

*requerirá [ ] uma abordagem integrada e compreensiva, sob a qual uma preocupação com a pobreza e exclusão social seja integrada (mainstreamed) em todas os domínios relevantes de aplicação da política pública, o que inclui a perspectiva de género, e desenvolvimentos no sentido de parcerias fortes a todos os níveis, entre autoridades públicas, parceiros sociais, organizações não governamentais e outras entidades interessadas.*

Estas expressões indicam que o mainstreaming da inclusão social é um processo que inclui a perspectiva da pobreza em toda a formulação política. Implicam ainda que o processo de mainstreaming envolve integração e coordenação política entre as respectivas políticas e a sua implementação. No entanto, não existe uma indicação clara do significado do termo ou como este possa vir a ser implementado. De facto, e no seguimento do princípio da subsidiariedade, como apresentado no método aberto de coordenação, a Europa espera que os meios para atingir o mainstreaming sejam definidos e aplicados

ao nível dos Estados-Membros. Esta abordagem tem indubitavelmente mérito, se tivermos em conta as diferenças na política e nas abordagens políticas à inclusão social nos Estados-Membros. No entanto, há a necessidade de uma compreensão mais efectiva e clara do que o conceito de mainstreaming implica e como pode ser aplicado nos diferentes Estados-Membros. Os capítulos seguintes deste relatório dão conta destes temas.



### 3 Sobre o Mainstreaming noutras áreas



## 3 Sobre o Mainstreaming noutras áreas

### 3.1 Introdução

Este capítulo examina:

- Áreas e instituições de política internacional que incorporam características e/ou abordagens para o mainstreaming da redução da pobreza, em particular as Guidelines on Poverty Reduction emanadas pelo Development Assistance Committee (DAC) para agências de desenvolvimento(OECD, 2001)
- Objectivos políticos relevantes na UE tais como o mainstreaming de género.

### 3.2 Prática Internacional

Um claro entendimento de como o mainstreaming da redução da pobreza poderia ser implementado é proposto nas directrizes/orientações de Developing Assistance Countries (DAC), elaboradas pela OECD em parceria com o Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas. Estas directrizes/orientações representam um consenso internacional emergente de como trabalhar em conjunto de modo mais eficaz com os países em desenvolvimento com o objectivo de reduzir a pobreza. Os princípios subjacentes a estas directrizes/orientações são os seguintes:

- Natureza multi-dimensional da pobreza
- Coerência nos assuntos políticos
- Necessidade de crescimento económico sustentável e inclusivo
- Vontade política forte por parte de todos os parceiros para reduzir a pobreza
- Necessidades e desempenho como factores-chave na distribuição de ajuda
- Desenvolvimento da cooperação no apoio a actividades nacionais (em vez de lideradas por agências) que conduzam a uma redução sustentável da pobreza
- Melhor gestão do auxílio para uma maior eficácia
- Avaliação do desempenho em termos dos compromissos assumidos e nos impactos na redução da pobreza
- Reforço do alinhamento institucional das agências internacionais, tais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, com a redução da pobreza, parceria e coerência política.

Este último princípio, embora dirigido a agências internacionais, é relevante para qualquer organização pública. Implica que a *promoção da redução da pobreza nas políticas e actividades de uma agência necessitam de mais do que uma unidade especializada na pobreza. Exige uma abordagem de mainstreaming da redução da pobreza através da agência, significando que os objectivos da redução da pobreza sejam considerados em todas as actividades e em todos os níveis organizacionais* (OECD, 2001).

As directrizes/orientações estabelecem que não existe um modo único de fazer o mainstreaming da redução da pobreza; o que funciona numa agência pode não funcionar noutra. Contudo, as directrizes/orientações de Developing Assistance Countries (DAC) estabelecem uma definição de mainstreaming da redução da pobreza bem como um conjunto de elementos-chave (ver abaixo) para a sua eficaz implementação. A definição é a seguinte:

***O Mainstreaming da redução da pobreza significa a sua integração como uma consideração crítica nos processos de formulação de políticas, planeamento, decisão, implementação, e avaliação da agência.***

Um objectivo central destas agências internacionais é a redução da pobreza, assim, a implementação de mainstreaming tenta balizar e reforçar o dispositivo institucional subjacente ao objectivo da redução da pobreza.

#### **Elementos-chave para a execução eficaz do Mainstreaming para a redução da pobreza**

**O papel da liderança da agência:** Criação de uma “cultura de compromisso” dentro da agência. Evitar mudanças superficiais “sem compromisso” após as quais as atitudes se mantêm.

**Novos requisitos de capacidades e competências:** As competências dos técnicos devem ser fortalecidas a fim de reunir informação geral e específica e de combinar um conhecimento especialista e generalista. É necessária uma combinação e graduação de competências para a definição de prioridades e novos modos de trabalhar, por exemplo

- são necessárias equipas de técnicos com conhecimentos multidisciplinares em áreas como o género, o ambiente, a administração e a participação
- é preciso maior trabalho de equipe nas áreas multidisciplinares pelo que são requeridas competências ao nível do trabalho de equipa.

**Estruturas:** A pobreza é um problema multi-dimensional portanto a respectiva resposta requer uma estrutura que facilite o intercâmbio de conhecimentos, a interdisciplinariedade e uma melhor coordenação. As orientações de DAC estabelecem alguns exemplos de boas práticas no que respeita às estruturas tais como:

- Uma unidade especializada encarregada do mainstreaming para a redução da pobreza
- “Focal-points” bem definidos para facilitar a acção e a mudança institucional (que trabalham frequentemente com a unidade especializada referida anteriormente)
- Combinar os “focal-points” e outras unidades para a redução da pobreza com os técnicos da agência responsáveis por esta estratégia
- Desenvolver uma matriz estrutural combinando a redução da pobreza (programa) com uma instalação regional (a estrutura funcional ligeira)
- Equipas multidisciplinares para lidar com problemas específicos relacionados com a pobreza
- Redes de conhecimento criadas para partilhar informação e conhecimentos adquiridos através da agência

**O alinhamento de práticas de gestão de recursos humanos com o objectivo da redução da pobreza:** Ligação de sistemas de gestão de desempenho, recompensas e incentivos com formação sobre os objectivos da redução da pobreza. Os técnicos têm que estar sensibilizados com os assuntos e preocupações relacionados com a pobreza e, como acima mencionado, isto pode ser conseguido através do aumento das capacidades, competências e estruturas organizacionais. Há ainda melhorias ao nível da formação e gestão do desempenho dos gestores, tais como:

- Os gestores seniores devem ter objectivos claros em matéria de redução da pobreza e de parcerias, nas suas avaliações de desempenho e nos seus critérios de avaliação de desempenho dos técnicos
- Os programas de formação devem promover um aumento da consciencialização sobre a pobreza para todos os técnicos, e melhorar as capacidades operacionais dos técnicos especialistas
- Devem ser desenvolvidos e implementados cursos de formação para formadores sobre redução da pobreza entre as agências
- Deve ser disponibilizado tempo aos técnicos para aprendizagem e partilha de boas práticas em desenvolvimento, e facilitar o seu acesso a competências de informação, investigação e avaliação.

### 3.3 Mainstreaming do Género

O conceito de mainstreaming do género tem uma tradição mais antiga e encontra-se mais avançado em termos da sua compreensão, aplicação e implementação do que mainstreaming para a inclusão social. O conceito de mainstreaming do género surgiu de um debate sobre o papel das mulheres no desenvolvimento, no seio das NU<sup>9</sup> em 1990, onde este processo é um meio de promover o papel das mulheres no campo do desenvolvimento, bem como de integrar os valores das mulheres no trabalho de desenvolvimento. Note-se em particular que,

- No seguimento da 3ª Conferência Mundial das NU sobre as mulheres em Nairobi em 1985, e da resolução das NU sobre o trabalho futuro da Comissão sobre o estatuto das mulheres, todos os intervenientes do sistema das NU começaram a formular e a aplicar uma política extensa e detalhada sobre a igualdade das mulheres, incorporando-as nos seus planos a médio prazo, directivas, objectivos, programas e outros documentos políticos importantes.
- Na 4ª Conferência mundial das NU sobre as mulheres em Pequim em 1995, o mainstreaming do género foi explicitamente abordado pela plataforma para a acção da seguinte forma: os governos e outros actores devem promover uma política activa e visível uma perspectiva de mainstreaming do género em todas as políticas e programas de modo que, antes da tomada de decisões seja feita uma análise dos efeitos nas mulheres e nos homens respectivamente.

A partir de meados da década de 90 o mainstreaming do género na Europa é cada vez mais promovido e aplicado nas políticas públicas. Isto sucedia quer nos Estados-Membros individuais quer nas organizações europeias intergovernamentais, nomeadamente no Conselho dos Ministros Nórdico, na Comissão Europeia e no Conselho da Europa. Este último, na preparação para a Conferência de Pequim constituiu um grupo de peritos em mainstreaming do género. Este grupo produziu um texto importante sobre o significado e aplicação do mainstreaming para o género (Conselho de Europa, 1998). Este relatório apresenta a seguinte definição:

***O mainstreaming do género é a (re)organização, a melhoria, o desenvolvimento e a avaliação dos processos políticos, de modo a que a perspectiva da igualdade do género seja incorporada em todas as políticas, em todos os níveis e em todas as fases, pelos actores envolvidos na definição de políticas..***

Existe também uma base legal para o mainstreaming do género no Tratado de Roma da EU, que foi ainda mais reforçada pelo Tratado de Amesterdão que adicionou artigos sobre a promoção da igualdade de género e a eliminação das desigualdades e discriminação baseada no género. Em Comunicações subsequentes da Comissão Europeia foi estabelecida a promoção da igualdade entre homens e mulheres em todas as políticas e actividades da UE. por exemplo:

***Não restringir os esforços a... medidas específicas para apoiar as mulheres, mas antes mobilizar todas as políticas e medidas gerais para o objectivo de conseguir a igualdade, considerando na fase de planeamento, activa e abertamente, os seus possíveis efeitos nos homens e nas mulheres. (COM, 996: 67)***

Outras medidas complementares para o mainstreaming do género na Europa são estabelecidas pela Comissão Europeia em *Mainstreaming para a igualdade de oportunidades para mulheres e homens nos programas dos fundos estruturais (2000)* e *Guia para a Avaliação de impacto no género (1997)*. O mainstreaming do género é claramente promovido nas directivas para o emprego nos Planos Nacionais de Acção para o Emprego. A directiva 16 de 2002 exige uma maior consulta e participação entre governos e organizações para a igualdade entre homens e mulheres, a implementação de procedimentos para a avaliação do impacto no género, o desenvolvimento de indicadores para medir a evolução da igualdade do género e a apresentação das estatísticas do emprego desagregadas pelo género.

Não existe uma definição única de mainstreaming do género. No entanto, todas as definições apresentam um conjunto de aspectos comuns:

- O objectivo da igualdade entre homens e mulheres
- Uma estratégia ou meios para cumprir esse objectivo. Isto implica que o mainstreaming do género é um processo que promove uma perspectiva de género em todas as decisões políticas
- Uma nova forma de desenvolver e de executar a política. Isto pode ser feito reorganizando os processos políticos de modo a que (os actores não peritos da igualdade do género) saibam incorporar uma perspectiva do género e/ou a inclusão de peritos da igualdade do género nos processos políticos
- Uma nova base de conhecimentos e de competências para os actores que envolva a compreensão das diferenças e diversidade nos géneros bem como o desenvolvimento de novas ferramentas e técnicas para avaliar o desempenho do processo de mainstreaming
- Uma mudança nas tradições cultural e institucional e na forma de pensar dos actores.

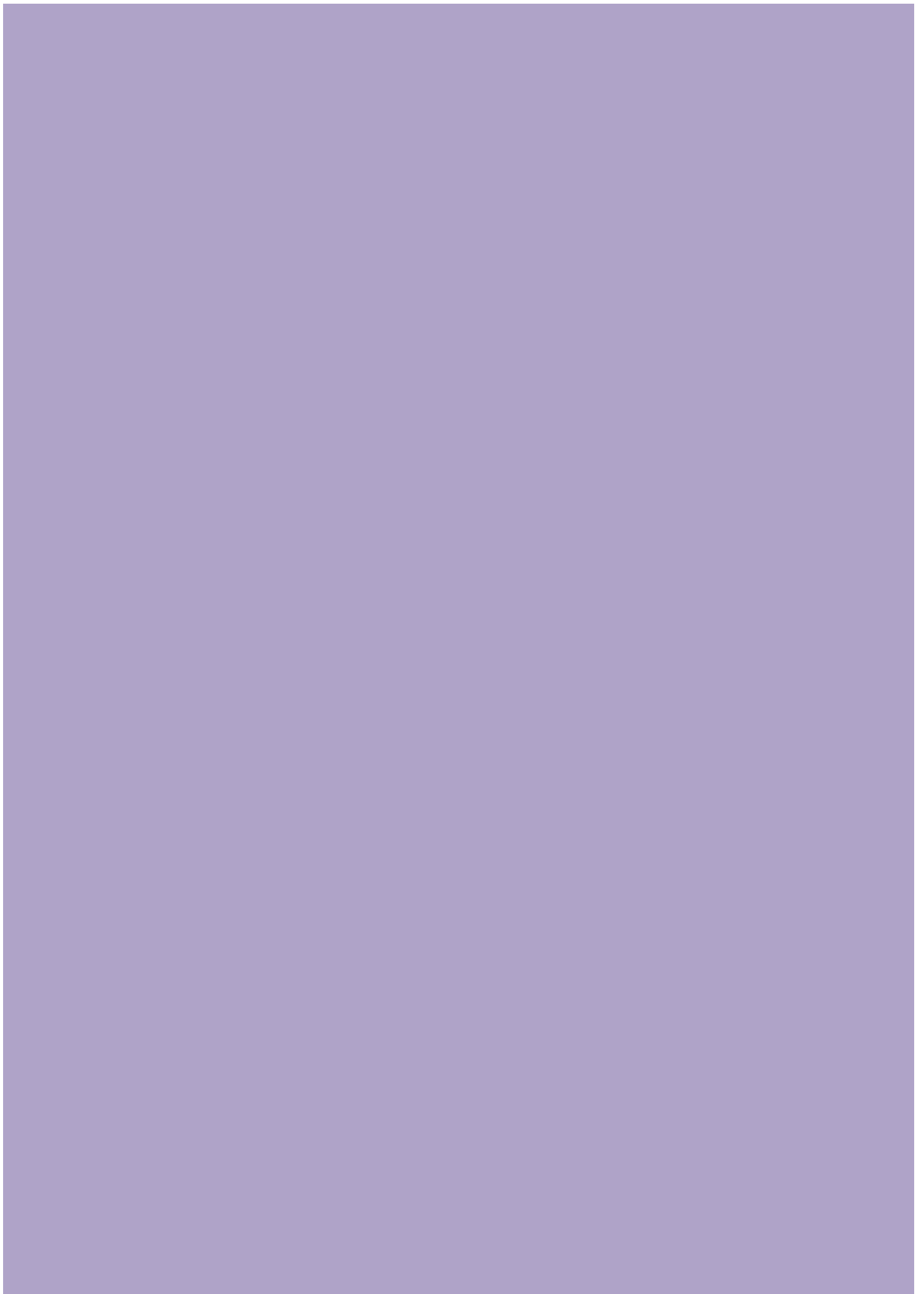
O mainstreaming do género não é uma alternativa a medidas com o objectivo da igualdade do género mas antes um complemento a essas políticas. As políticas específicas para a igualdade do género dirigem-se a determinados problemas enquanto o mainstreaming se aplica a todas as políticas incluindo outras áreas para além da igualdade do género. O Conselho da Europa determinou:

***Mainstreaming é uma estratégia fundamental – pode levar algum tempo a ser implementada mas tem o potencial para uma mudança sustentável. As formas tradicionais da política da igualdade podem ter efeitos mais rápidos, mas limitam-se geralmente a áreas políticas específicas.***

As principais ferramentas para o mainstreaming do género incluem (1) a avaliação do impacto e (2) o “proofing” do género. Quando estas ferramentas são aplicadas, são tomadas explicitamente em consideração as diferenças (para homens e mulheres) na condição, situação e necessidades, na preparação e planeamento de políticas e na avaliação dos seus impactos. Isto requer dados desagregados pelo género de modo a medir as desigualdades relativamente a homens e mulheres na UE. Isto envolve a medição e a clarificação dos factores estruturais que causam as desigualdades. Envolve ainda a criação de estruturas que facilitem a coordenação e a monitorização bem como o estabelecimento de objectivos e avaliação do progresso. A Comissão Europeia promoveu, assim, a análise da desigualdade entre homens e mulheres através do uso das ferramentas acima mencionadas em todos os programas de financiamento e políticas principais, tais como os fundos estruturais e no processo de alargamento.

Até à data tem havido algum progresso no estabelecimento de uma cultura de mainstreaming do género no desenho das políticas na Europa. O próprio Comité para a Igualdade de Oportunidades da Comissão declarou num recente artigo de opinião (Comité Consultivo 2002) que tem havido empenho e resultados importantes até agora. No entanto, declarou ainda:

- O objectivo ambicioso de mobilização de todos os serviços continua longe de estar alcançado
- O mainstreaming do género não estava a ser aplicado de uma forma coerente e efectiva
- As principais barreiras ao mainstreaming relacionam-se com a falta de vontade política, de recursos – humanos e financeiros – e de especialistas/peritos.





**4 O QUE SE ENTENDE POR MAINSTREAMING DA INCLUSÃO SOCIAL NAS JURISDIÇÕES DOS PARCEIROS TRANSNACIONAIS?**

## 4 O que se entende por Mainstreaming da inclusão Social nas jurisdições dos parceiros transnacionais?

### 4.1 Introdução

Os parceiros de Portugal, França, Irlanda e Irlanda do Norte produziram um relatório nacional que estabeleceu a compreensão do mainstreaming nos seus países/região. Cada relatório continha ainda o contexto socio-económico e político da jurisdição e, em particular, como esta influenciou e moldou cada abordagem ao mainstreaming. Estes conceitos foram ainda aprofundados através de estudos de caso relevantes que forneceram maiores detalhes.

Este capítulo resume de uma forma sumária os relatórios e os estudos de caso nacionais e está estruturado da seguinte forma por cada país/região:

- Contexto socio-económico e político
- Conceito de mainstreaming
- Estudos de caso

### 4.2 Portugal

#### Contexto socio-económico e político

Portugal nas últimas três décadas tem vindo a atravessar um conjunto de transformações que o conduziram do subdesenvolvimento típico de um Estado autoritário, para um Estado-Providência de modernidade inacabada, integrado na União Europeia e, como os seus parceiros, envolvido num processo de coordenação aberta para a inclusão social. Este subdesenvolvimento tinha uma das suas expressões mais salientes na inexistência de um sistema de políticas sociais capazes de assegurar a protecção universal dos cidadãos.

Após a revolução de 25 de Abril de 1974, foram introduzidos um conjunto de direitos sociais que delinearão formalmente o Estado Providência português, nomeadamente: universalizou-se o direito às pensões, criando as pensões sociais mínimas não-contributivas; a protecção social expandiu-se rapidamente, criou-se o salário mínimo nacional e elevaram-se de maneira generalizada os rendimentos do trabalho; instaurou-se o direito universal à saúde e aos serviços médicos do sistema público, entre um conjunto de outras realizações

que, na forma da lei, configuram um Estado-Providência.

Um breve balanço da situação da pobreza evidencia, por um lado, uma redução significativa do fenómeno, principalmente acentuada nas primeiras duas décadas após a revolução, na proporção aliás do crescimento económico e da melhoria generalizada das condições de vida da população. Por outro lado, Portugal apresenta ainda uma das taxas de pobreza mais elevadas na União Europeia. Só uma pequena parte dessa pobreza é originada por processos de “ruptura” de laços – com o trabalho ou a família - e de exclusão resultantes da transição para o novo contexto económico, social e cultural da economia do conhecimento, da individualização dos mecanismos de integração social. A maior parte é alimentada pela reprodução geracional de círculos de pobreza e marginalidade instalada, por trabalhadores mal remunerados e por idosos pensionistas.

Em 1986, Portugal entrou na Comunidade Económica Europeia, o que representou uma grande viragem no país. Sobretudo ao nível do reforço e expansão das políticas sociais. Criou-se um sistema nacional de apoio à formação profissional e ao emprego a partir dos serviços de emprego pré-existentes; generalizou-se o acesso a níveis superiores de ensino; no campo das pensões, assistiu-se principalmente a um período de crescimento dos níveis das prestações, a uma melhor cobertura das populações e ao aumento da performance geral do sistema. Neste período Portugal entra no II Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza (Poverty III) cujos projectos, apoiados por um conjunto de trabalhadores sociais que tinham estagiado numa experiência piloto em 1965 e nesta altura ocupavam cargos de responsabilidade no sistema de acção social, estimulariam o lançamento da primeira iniciativa nacional de luta contra a pobreza, o Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza, baseado em projectos de desenvolvimento comunitário em territórios urbanos e rurais desfavorecidos.

Os processos rápidos de modernização que o país tem conhecido nas últimas décadas, se trouxeram consigo uma melhoria muito substancial das condições de vida da generalidade da população, não foram capazes de prevenir, a exemplo do que ocorreu em todo o espaço comunitário, a eclosão de situações de “nova pobreza”. A consciência plena desta situação determinou que, de forma muito vincada nos últimos cinco anos, Portugal tenha desenvolvido toda uma nova geração de políticas sociais activas, as quais se orientam precisamente, para o reforço das dinâmicas de inclusão na sociedade portuguesa.

Esta nova geração de políticas contribuiu para uma redução da

pobreza em dois pontos percentuais e, também para um impacto positivo do ponto de vista da desigualdade.

No entanto, o risco de pobreza continua a ser um fenómeno extenso em Portugal. Definido como a percentagem da população que vive com um rendimento inferior a 60% da mediana nacional, este risco afectava 21% da população em 1999 (a taxa mais elevada da União). A pobreza persistente continua também a ser elevada: 14% da população viveu três anos consecutivos abaixo do limiar de 60% do rendimento mediano. No entanto, o rendimento monetário é apenas um dos aspectos da pobreza. Para se ter uma ideia aproximada da dimensão desse fenómeno, há que ter em conta outros factores igualmente pertinentes como o acesso ao emprego, os cuidados de saúde e o grau de satisfação de necessidades básicas. Em matéria de protecção social, Portugal é o país da União que gasta menos em percentagem do PIB (22,6% em 1999, contra uma média comunitária de 27,3%).

Paralelamente a formas de pobreza tradicional devidas às insuficiências do sistema de protecção social e à predominância dos sectores de actividade de mão-de-obra intensiva e pouco qualificada e à baixa produtividade, verifica-se a emergência de uma “nova pobreza” decorrente dos recentes processos de modernização da economia portuguesa, associada por vezes à imigração e à precariedade dos empregos. As baixas qualificações escolares e profissionais da maioria da população e o elevado nível de abandono escolar precoce são factores adicionais de exclusão.

De acordo com estudos recentes <sup>9</sup> encontram-se particularmente expostos ao risco de pobreza em Portugal:

- 7 % dos empregados por conta de outrem (em certas profissões este número é mais elevado, como no caso dos trabalhadores agrícolas onde a taxa da pobreza atinge os 15 %)
- 29% dos trabalhadores por conta própria
- 20 % e 45 % dos pensionista e beneficiários de outros subsídios sociais respectivamente
- 22 % dos desempregos com subsídio de desemprego (que só é atribuído nos primeiros dois anos)
- 17 % e 29 % das famílias isoladas e alargadas respectivamente
- 18 % das pessoas que vivem sozinhas com mais de 65 anos, 16 % na faixa etária dos 30 e 64 anos, e 5 % abaixo dos 30 anos. Isto reflecte um maior risco de pobreza para as pessoas idosas do que para os mais novos.

À semelhança do que sucede noutros Estados-Membros, emergiram igualmente novas formas de pobreza em Portugal. Estas incluem pessoas com deficiência, famílias monoparentais e grupos especialmente vulneráveis tais como toxicodependentes, pessoas com HIV, sem-abrigo, crianças em risco, reclusos e ex-reclusos, imigrantes e pessoas idosas dependentes.

Neste contexto, o governo começou a desenvolver, ao longo dos últimos cinco anos (desde 1995), uma “nova geração de políticas sociais activas” orientadas para o reforço da inclusão social, assentes na parceria e privilegiando as metodologias de intervenção integrada.

Esta nova geração de políticas sociais activas, concebem a inclusão como um processo duplo de transformação das estruturas e das instituições sociais, económicas, políticas e culturais no sentido de as tornar capazes de acolher todas as pessoas, em função das suas necessidades específicas e de permitir a realização dos seus direitos, criando as oportunidades necessárias e as condições de capacitação para o assumir pleno dos seus deveres e responsabilidades para consigo próprios, as suas famílias, e a comunidade a que pertencem.

O carácter multifacetado das situações de pobreza e exclusão social, traduzido em handicaps acumulados em áreas tão diversas como o emprego, a saúde, a habitação e a educação, bem como no facto de estas situações se traduzirem em défices na situação material, na participação cívica e na saúde psicológica dos cidadãos, exige intervenções multissetoriais de fundo, planificadas a médio/longo prazo e um investimento considerável em meios materiais e humanos. As políticas sociais activas, procurando intervir sobre as causas dos problemas e visando criar condições para a transformação do meio envolvente e das atitudes individuais são um suporte das intervenções referidas e a condição de sustentabilidade das mesmas.

Este conjunto diversificado de medidas e programas, com âmbitos de intervenção tão variados têm, em comum, alguns princípios básicos que dão-lhes consistência e coerência:

- são promotoras de um conceito de cidadania extensível a todos os indivíduos e que postula o direito ao trabalho e a um rendimento mínimo, mas também ao exercício pleno dos direitos cívicos, à cultura, à educação e à participação na vida social, em geral, e das comunidades de inserção, desde a família aos mais variados grupos de pertença, em suma, uma plena inserção na vida em sociedade

- assentam no reconhecimento da importância da igualdade de oportunidades como forma de combater as desigualdades e as fracturas sociais. Estas medidas são direccionadas para a inserção dos indivíduos e grupos mais vulneráveis
- adoptam uma lógica de responsabilização e de mobilização do conjunto da sociedade e de cada cidadão no esforço de erradicação das situações de pobreza e exclusão. Esta aposta reflecte-se no envolvimento das mais variadas entidades, como os serviços do Estado, as autarquias, as organizações sem fins lucrativos e os simples grupos de cidadãos em parcerias e num trabalho de rede que, cada vez mais, se assume como uma congregação de esforços e vontades, articulada com uma partilha alargada de responsabilidades

Portugal tem vindo a desenvolver uma nova geração de políticas sociais, as quais se orientam precisamente, para o reforço das dinâmicas de inclusão na sociedade portuguesa. A construção desta via inovadora tem-se efectivado através de um conjunto de novas medidas e metodologias de intervenção, sempre através do reforço da consagração dos direitos, de que o Rendimento Mínimo Garantido é talvez o exemplo mais expressivo a par do aumento de cerca de 120% das despesas sociais, e a participação das comunidades em todos os processos de desenvolvimento pessoal, social e económico. O PNAI encontra assim um ambiente estimulante, ao qual por sua vez acrescenta sistematicidade e capacidade de coordenação de políticas, maior ambição nos objectivos, responsabilização de todos os sectores e agentes responsáveis e a aprendizagem com as melhores experiências europeias.

O PNAI constitui, pois, um instrumento que visa aprofundar a capacidade de actuar sobre as causas dos problemas e não apenas sobre as suas manifestações, intervindo quer sobre as estruturas institucionais, quer sobre as atitudes individuais, numa óptica de desenvolvimento do país de que é simultaneamente factor e resultado, envolvendo o conjunto dos actores pertinentes, dos diversos sectores da administração central, da administração local e da sociedade civil.

## **O conceito de Mainstreaming**

Os resultados da pesquisa levada a cabo no Departamento de Investigação e Conhecimento do Instituto de Solidariedade e Segurança Social e de uma entrevista a um dos principais peritos nacionais 10na área da política social, concluiu-se que em Portugal o

conceito de mainstreaming é utilizado para descrever estratégias que visam assegurar que no processo de concepção de políticas a pobreza seja uma prioridade. Isto significa a integração desta dimensão em todas as áreas de política, construindo sinergias entre áreas políticas diferentes e promovendo coerência política. Em Portugal, isto sucede em dois níveis:

- De cima para baixo (top-down) através da implementação e coordenação de políticas e estratégias nacionais
- De baixo para cima (bottom-up) no qual o mainstreaming é um processo desenvolvido essencialmente ao local (ver o estudo de caso da rede social).

De uma forma geral, um dos problemas encontrados na formulação deste conceito relacionam-se com o facto deste termo não ter tradução para português. Os termos “coordenação” e/ou “integração” são crescentemente utilizados para designar estruturas e abordagens mais ou menos formais de mainstreaming entre os diferentes sectores/actores com o objectivo de criar novas respostas ou uma resposta concertada para os problemas emergentes, contribuindo para a inclusão social. Um dos aspectos mais importantes do conceito de mainstreaming é o facto de sublinhar o esforço de inovação política, coerência dos objectivos e integração das respostas.

Ambos os processos de mainstreaming - top-down e bottom-up, podem ser considerados processos sistemáticos e integradores da dimensão da pobreza e exclusão social nos vários domínios de política, a nível nacional e local, e têm o potencial de mudar radicalmente as políticas em Portugal, desde a sua concepção, execução e avaliação. No entanto, este é ainda um processo recente que necessita de:

- Visibilidade/Compromisso: é essencial dar maior visibilidade aos assuntos relacionados com a pobreza e a exclusão social, bem como aumentar a vontade política para os combater. Isto requer a adopção de uma perspectiva de inclusão social por parte de todos os actores centrais no processo político
- Implementação e avaliação: de modo a tornar o mainstreaming eficaz é necessário definir estratégias para a sua aplicação efectiva, bem como mecanismos apropriados de monitorização e avaliação, nas fases do planeamento e execução das políticas

- Direcção de recursos para as pessoas que se encontram em situação de pobreza: são necessários recursos, quer para a participação efectiva dos grupos em situação de pobreza e/ou exclusão, quer para assegurar que os compromissos políticos resultantes do mainstreaming são plenamente cumpridos.
- Recursos para técnicos: é necessário dotar os técnicos cuja experiência e conhecimentos incidem sobre áreas diversas, de formação/informação sobre pobreza e exclusão social; promover a recolha de dados estatísticos e de outros dados que possam ser usados no planeamento, monitorização e avaliação dos efeitos das medidas de política na pobreza e exclusão social; e outras técnicas especializadas tais como o “poverty proofing (verificação do impacto sobre a pobreza)” e a avaliação de impacto.

### **Estudo de Caso 1: Plano Nacional de Acção para a Inclusão (PNAI)**

Foi escolhido o Plano Nacional de Acção para a Inclusão como estudo de caso uma vez que representa uma estratégia integrada de luta contra a pobreza, assente numa estrutura de planeamento concertada, no estabelecimento de um conjunto de prioridades e metas e num processo de monitorização existentes actualmente em Portugal. A maior parte deste estudo de caso é baseado no primeiro PNAI 2001-2003. No entanto, no decurso deste projecto foi elaborado o segundo PNAI 2003-2005. Assim, este estudo de caso conclui com alguma informação relativa a este último.

A estratégia preconizada na implementação do PNAI 2001-2003 (baseada nos 4 objectivos comuns) é consistente com o processo de mainstreaming da inclusão social, nomeadamente:

1. Mobilização das autoridades públicas ao nível nacional, regional e local, de acordo com as suas áreas de competência
2. Desenvolvimento de procedimentos e estruturas adequadas de coordenação
3. Adaptação dos serviços sociais e administrativos às necessidades das pessoas em situação de exclusão, e sensibilização dos técnicos dos serviços sociais para essas necessidades.

Propõe-se com esta abordagem uma maior ligação e coerência das políticas, uma visão integrada das necessidades (ao contrário de uma visão puramente sectorial ou por grupos-alvo); e uma acção proactiva na prevenção da pobreza. O PNAI é uma estrutura que atravessa vários sectores ao nível institucional e político.

O PNAI assenta no seguinte conjunto de princípios:

- A consagração do conceito de cidadania extensível a todas as pessoas legalmente residentes em Portugal, que postula o direito ao trabalho e a um rendimento mínimo, mas também ao exercício dos direitos cívicos, à cultura, à educação, à habitação condigna e à participação na vida social e cultural, em suma, a uma plena inserção na vida em sociedade;
- A responsabilização e a mobilização do conjunto da sociedade e de cada pessoa no esforço de erradicação das situações de pobreza e exclusão, com particular enfoque na contratualização das respostas da protecção social;
- A integração e multidimensionalidade entendidas como convergência das medidas económicas, sociais e ambientais com vista à promoção das comunidades locais, fazendo apelo à congregação dos recursos;
- A territorialização das intervenções como aproximação e focalização das respostas aos problemas locais e às pessoas, criando dinâmicas de potenciação dos recursos e das competências locais;
- O reconhecimento da importância da igualdade de oportunidades entre homens e mulheres, como forma de garantia do exercício dos direitos tanto na esfera pública como na esfera privada;
- A consideração da perspectiva do género na análise das situações, na concretização das respostas e na avaliação dos resultados.

O processo de elaboração e promoção do PNAI resultou de uma estratégia concertada e com responsabilização partilhada por parte do Estado e dos Parceiros Sociais.

A coordenação da elaboração do PNAI foi cometida ao Ministério da Segurança Social e do Trabalho, tendo sido constituída, por Resolução do Conselho de Ministros, uma Comissão Interministerial de Acompanhamento, com representação de diversos Ministérios e Secretarias de Estado e dos Governos Regionais dos Açores e da Madeira. Dadas as funções de coordenação do Ministério da Segurança Social e do Trabalho e o elevado peso das medidas de sua responsabilidade a incluir no PNAI, foi também constituído um Grupo de Trabalho no âmbito do referido Ministério, congregando os departamentos com competências nas áreas abrangidas.

No que se refere ao envolvimento dos Parceiros Sociais estes foram consultados nas diversas fases da elaboração e discussão do Plano, no

âmbito da Comissão Permanente de Concertação Social e dos parceiros subscritores do Pacto para Cooperação e a Solidariedade Social.

Verificando-se que alguns parceiros não tinham representação organizada em nenhuma das estruturas acima referidas e sendo particularmente forte o empenhamento político no sentido de dar visibilidade e envolver activamente todos os actores sociais, a Comissão de Acompanhamento do PNAI propôs a constituição de um Fórum de NGO, de adesão livre, que periodicamente acompanhasse a execução e avaliação do PNAI. Tratou-se, assim, de concretizar o princípio orientador da própria estratégia definida em Lisboa e em Nice de apelo à participação e co-responsabilização activa de todos os actores.

De modo a garantir eficácia ao processo de acompanhamento e monitorização do PNAI 2001-2003 foi criado um sistema de informação harmonizado e integrado, tendo essencialmente por base um sistema de informação estatística suportado por fontes administrativas. Compete a uma Equipa Técnica a responsabilidade de monitorização permanente da implementação do PNAI.

O processo de avaliação da implementação do PNAI assenta num “quadro de bordo” ou sistema de informação estatística que pressupõe:

- indicadores estruturais de coesão social
- indicadores de resultados em relação a cada um dos quatro objectivos e metas fixados no Plano
- indicadores de acompanhamento utilizados para medir os progressos na concretização das medidas políticas apresentadas.

O valor acrescentado do PNAI 2001-2003 traduz-se por (1) fornecer uma estrutura coerente para o conjunto das medidas de coesão social; (2) estabelecer objectivos e metas (nomeadamente, a redução dos níveis de pobreza para a média da UE em quatro anos), assegurando desta forma que o progresso efectivo possa ser monitorizado e que o desempenho dos responsáveis políticos possa ser avaliado; e (3) o lançamento de novos programas, tais como a linha de emergência social e programas dirigidos a áreas desfavorecidas.

A estratégia global e de longo prazo preconizada pelo PNAI não permite ainda avaliar o impacto real das medidas sobre os problemas e o valor acrescentado no esforço para erradicar a pobreza e exclusão

social em Portugal. No entanto, podem ser destacados os seguintes impactos positivos do PNAI:

- constitui, em Portugal, um trabalho pioneiro de planeamento articulado entre vários organismos na área da inclusão social
- promove a integração da inclusão nas políticas vigentes e a perspectiva de longo prazo na luta contra a exclusão bem como iniciativas integradas que visem grupos e territórios especialmente vulneráveis
- são elementos centrais da estratégia a abordagem de parceria e a mobilização dos intervenientes aos níveis nacional e local
- define objectivos quantificados em matéria de erradicação da pobreza, pobreza infantil, pobreza absoluta, bem como do combate a este fenómeno em meio urbano e rural
- estimulou a revisão e desenvolvimento do sistema estatístico de modo a rectificar a evidente carência existente e o desenvolvimento de um sistema de indicadores e de procedimentos eficientes de acompanhamento

A estratégia de inclusão social expressa no PNAI 2003-2005 enquadra-se na continuidade do anterior, na medida em que a visão e o alcance das medidas que a devem concretizar não se esgotam numa perspectiva de curto prazo, e assume como grande finalidade a recuperação do atraso que separa Portugal dos restantes países europeus, no prazo de uma geração.

De modo geral, o PNAI 2003-2005 tende a ser mais coerente que o primeiro, uma vez que reúne a experiência adquirida neste, resultando numa análise mais exaustiva, uma identificação mais profunda das situações de risco e uma maior quantificação dos objectivos/metaspolítica. No entanto, é de notar que este plano é menos ambicioso do que o anterior. O seu objectivo chave é a redução do risco de pobreza em 2 % em 2005. Esta meta baseia-se no indicador de Laeken de 60 % do rendimento mediano.

Em resumo, pode-se dizer que Portugal fez progressos substanciais no fortalecimento de processos institucionais e mecanismos de coordenação para o mainstreaming da pobreza e inclusão social, assegurando uma abordagem integrada. É de salientar, em particular, a criação de uma comissão interministerial para a coordenação e mainstreaming da pobreza e exclusão social.

## Estudo de Caso 2: Programa Rede Social

Este estudo de caso foi considerado como um exemplo de mainstreaming, ao nível local, pelas seguintes razões:

- O Programa Rede Social é singular no contexto português, porque estratégico e integrador, propõe-se desenvolver parcerias efectivas e dinâmicas que articulem intervenções sociais dos diferentes actores (entidades públicas e privadas sem fins lucrativos).
- Promove um planeamento integrado, participado e sistemático (Diagnósticos Sociais, Sistemas de Informação e Planos de Desenvolvimento Sociais), potenciando sinergias, competências e recursos a nível local.
- Permite garantir maior eficácia ao conjunto de respostas e intervenções sociais nos Concelhos e Freguesias.

A Rede Social corporiza-se em estruturas de parceria que operam a dois níveis: o Conselho Local de Acção Social (CLAS), ao nível concelhio (Municipal); as Comissões Sociais de Freguesia (CSF) ou Comissões Sociais inter-Freguesias (CSIF), ao nível de Freguesia. São presididas, respectivamente, pelos Presidentes das Câmaras Municipais e Presidentes de Juntas de Freguesia e congregam entidades da Administração Central como a Segurança Social, a Saúde, a Educação, a Justiça e o Emprego, bem como Instituições Particulares Sem Fins Lucrativos e Associações de Pessoas Portadoras de Deficiência, Associações de Pais, entre outras.

Os objectivos do Programa, são:

- Implementação de processos de planeamento participados
- Promoção de intervenções coordenadas nos concelhos e de freguesias;
- Procura de soluções para problemas/ necessidades das famílias e pessoas em situação de pobreza e exclusão social;
- Promoção de coberturas adequadas em termos de serviços e equipamentos nos respectivos concelhos;
- Promoção e divulgação do conhecimento sobre as realidades concelhias.

No início de 2003, num total de 286 Concelhos do continente, 176 possuíam já Rede Social em fase de consolidação. Contudo, nesta data, apenas sete CLAS tinham finalizado os seus Planos de Desenvolvimento Social, encontrando-se os mesmos em fase de

execução.

Podem destacar-se alguns resultados positivos até ao momento e que terão certamente impactos decisivos, no futuro, ao nível da inclusão:

- Um maior (re)conhecimento e interacção inter-institucional nos respectivos territórios onde a Rede Social já existe. Instituições que trabalhavam antes isoladamente, hoje conhecem o trabalho das suas parceiras.
- Uma maior racionalização do trabalho de intervenção. Quando as instituições conhecem bem o trabalho umas das outras, torna-se mais fácil o encaminhamento e a resolução articulada dos problemas e necessidades existentes.
- A progressiva introdução de processos de planeamento estratégico participado,
- Este processo implica ainda a implementação de sistemas de informação eficazes, permitindo a produção e actualização de diagnósticos locais, bem como a difusão de informação a todas as instituições, entidades, pessoas e grupos sociais interessados.
- Por outro lado, os diagnósticos sociais, que constituem a primeira etapa de planeamento, assumem uma dupla pertinência ao contribuírem simultaneamente para um conhecimento mais aprofundado e territorializado das situações de pobreza e exclusão social e informarem os futuros Planos Nacionais de Acção para a Inclusão que, por sua vez, numa relação quase dialéctica, produzirão orientações (metas, medidas e programas) a inscrever nos Planos de Desenvolvimento Social locais. Esta dialéctica desejável constituirá um factor decisivo na articulação e adequação de medidas de política de âmbito nacional aos problemas e às necessidades locais.
- Um conhecimento mais aprofundado e sistemático dos respectivos concelhos, por via dos diagnósticos sociais territorializados e uma maior circulação de informação.

Contudo, existem alguns problemas/ desafios, entre os quais podem destacar-se:

- O interesse dos Presidentes das Câmaras e Juntas de Freguesia é determinante na mobilização dos outros parceiros e na dinâmica de trabalho que se cria;

- Dificuldade de alteração dos hábitos de trabalho muito sectorizados, conseqüentemente, motivar os diferentes sectores a trabalharem em conjunto constitui um desafio;
- Necessidade de protagonismo e centralismo de algumas instituições, sendo desejável conseguir maior igualdade entre os actores;
- Constatam-se diferentes perspectivas de entendimento da filosofia do Programa no seio dos parceiros;
- Ausência de tradição de planeamento de base territorial na área social e conseqüente falta de formação específica de muitos quadros técnicos locais;
- Dificuldade em concretizar a dimensão da participação das pessoas e grupos sociais mais desfavorecidos, considerando-se este um grande desafio para as Redes Sociais.

### 4.3 França

#### O contexto político e socio-económico

A França passou por um longo período de crescimento económico desde o período do pós-guerra até finais dos anos 70. Este período de crescimento coincidiu com um declínio na pobreza. Nos anos 70 existiram uma série de factores que contribuíram para a redução do nível e incidência da pobreza:

- A introdução do Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance (salário mínimo SMIC) em 1970
- A introdução de assistência financeira para pessoas portadoras de deficiência em 1975
- O aumento do emprego remunerado para mulheres
- A finalização de um sistema universal de pensões de reforma.

Esta tendência de redução dos níveis de pobreza começou a diminuir em 1983 e em 1984 quando a França, tal como outros países europeus, começou a reestruturar a sua economia passando os serviços a predominar sobre a indústria. Isto teve como resultado um aumento significativo do desemprego e uma diminuição das transferências da segurança social para os desempregados. Este grupo de desempregados constituíram a denominada "nova pobreza". A adopção em 1988 de um rendimento mínimo (um sistema de apoio ao rendimento) possibilitou atenuar os efeitos mais visíveis desta

forma de pobreza. No entanto, no período de 1991-1992 voltou a verificar-se um aumento significativo do desemprego.

Após alguns anos de baixo crescimento— entre 1.1 e 2.1 % – e crescimento negativo em 1993 (-0.9 %), o PIB atingiu uma média anual de 3.1 % entre 1997 e 2000 caindo para 2.3 % em 2001. Este bom desempenho económico reflectiu-se numa redução do desemprego. Porém, a situação do desemprego voltou a piorar com o reduzido crescimento económico a partir de meados de 2001. Os níveis de pobreza diminuíram muito ligeiramente desde os finais dos anos 90 como se pode ver na tabela 4.1.

**Tabela 4.1 Níveis de pobreza em França de acordo com os limites estabelecidos**

	Taxa de pobreza antes das transferências sociais (50 % do rendimento mediano)	Taxa de pobreza antes das transferências sociais (60% do rendimento mediano)	Taxa de pobreza após transferências sociais (50% do rendimento mediano)	Taxa de pobreza após transferências sociais (60% do rendimento mediano)
1996	16.4	21.8	7.3	13.5
1999	15.6	21.6	6.4	12.3

*Fonte: INSEE, DGI, ONPES 2002*

Outro método para medir a pobreza consiste na contagem do número dos indivíduos sem recursos económicos para além do rendimento mínimo. Em França, estavam em 2001 nesta situação cerca de três milhões de pessoas, excluindo pessoas dependentes. Este número aumentou desde 1990 quase 6%, embora venha a decair ligeiramente desde 1999.

Em França, o nível da pobreza varia de acordo com os grupos sociais. O relatório anual do Observatório Nacional da Pobreza e Exclusão Social 2001-2002, mostra que se encontram menos idosos em situação de pobreza. No entanto, os jovens, em especial os que possuem fracas qualificações, crianças, desempregados de longa duração, trabalhadores de baixos salários, famílias monoparentais, famílias alargadas, jovens imigrantes e refugiados encontram-se em situação de crescente risco de pobreza e exclusão social. Nos próximos anos, tornar-se-á necessário uma avaliação cuidada das dificuldades que

enfrentam os grupos sociais em situação de pobreza e que receberam pensões de reforma muito baixas.

Em França, a pobreza reapareceu na agenda política no período de 1982-83 com o debate em torno das novas formas de pobreza e o renascimento de acções orientadas socialmente em áreas como o assistência a jovens adultos no mercado de trabalho ou apoio alimentar. O processo de descentralização levado a cabo entre 1982 e 1986 atribuiu maiores poderes no combate à pobreza ao poder local.

Embora tenha sido durante a eleição presidencial de 1988 que o Rendimento Mínimo de Inserção (*Revenu Minimum d'Insertion RMI*) foi introduzido, foi durante a campanha eleitoral para as eleições presidenciais de 1995 que surgiu um debate público generalizado sobre a "divisão social" (*fracture sociale*) e a França adoptou uma abordagem abrangente no combate à exclusão social com o desenvolvimento de duas linhas de acção distintas.

- A pobreza e a exclusão são o resultado do desemprego
- Mobilização de factores para favorecer a aquisição de direitos, nomeadamente a adopção da Lei de Luta contra as Exclusões em Julho 1998, e o Direito dos Doentes em 2002.

A nova lei de combate à exclusão social começa com esta declaração:

***A luta contra a exclusão social é um imperativo nacional, baseado no respeito da dignidade igual para todos os humanos e é uma prioridade para todas as políticas públicas da Nação.***

Um dos temas centrais desta nova lei relaciona-se com o facto destas novas medidas serem eficazes apenas com a mobilização conjunta da administração pública, das pessoas em situação de exclusão social e de todos os envolvidos neste problema. Consequentemente, verificaram-se várias mudanças institucionais importantes:

- Estabelecimento de um observatório nacional da pobreza e da exclusão social
- Estabelecimento de uma Comissão interministerial dedicada à exclusão social abrangendo 18 departamentos/ministérios governamentais diferentes
- Cada um dos 106 departamentos administrativos em França formaram um comité de combate à exclusão social ao nível local
- Foram tomadas medidas específicas para qualificar e melhorar a formação dos técnicos sociais.

*O Direito dos Doentes* despoletou a reforma dos serviços de saúde e introduziu uma cobertura universal, permitindo o acesso directo aos serviços de saúde a todos os cidadãos, estabelecendo observatórios regionais dos serviços de saúde.

A avaliação inicial dos efeitos da legislação de 1998 confirmou que as medidas tiveram impacto sobretudo no acesso ao emprego e em menor escala na aquisição de direitos, à excepção do direito aos serviços de saúde (principalmente devido à introdução de um sistema universal de saúde). Esta prestação dos serviços de saúde foi acompanhada de medidas que favoreceram a aquisição de direitos para as pessoas em situação de pobreza. Estas medidas estavam já a ser implementadas quando a UE introduziu a estratégia europeia de inclusão social e o Plano Nacional de Luta contra a Pobreza e Exclusão Social (NAPincl) para o período 2001-2003.

A mudança governamental em 2002 resultou em três novas iniciativas:

- Um Plano de Acção, direccionado para ajudar os desfavorecidos e em particularmente, os sem-abrigo; devido ao aumento dos refugiados o números dos sem-abrigo também aumentou
- Foi recentemente proposto um Plano Nacional de promoção da luta contra a pobreza e a exclusão social. Este tem como ênfase a assistência às pessoas em situação de pobreza e/ou exclusão social devido a um deficiente acesso a direitos
- Finalmente, foi levada a cabo uma reforma do sistema de Rendimento Mínimo de Inserção (RMI) com o objectivo de descentralizar a gestão do RMI de modo a possibilitar maior autonomia à entidades locais na promoção da inclusão social. Uma segunda reforma do RMI direcciona-se para facilitar o acesso a determinadas formas de emprego para os beneficiários do RMI através da transformação do sistema actual para um rendimento mínimo garantido para pessoas empregadas.

## **O conceito de Mainstreaming**

Não existe tradução de mainstreaming para francês segundo o relatório nacional e o grupo de discussão francês no seminário sobre o Mainstreaming da inclusão social em Junho de 2003.

Não há nenhuma palavra equivalente a mainstreaming em francês. O conceito assemelha-se a *partenariat* (parceria) ou *réseau* (rede). No entanto, estes termos não tomam em consideração a dinâmica

intrínseca e compreensão necessárias no desenvolvendo de políticas que *a priori* não se relacionam directamente com a pobreza ou a inclusão social; da implementação dessas políticas podem resultar impactos negativos ou positivos na pobreza e/ou inclusão social.

Em termos gerais em França, as políticas públicas são implementadas com pouca ou nenhuma avaliação do seu efeito em outras áreas políticas. A este respeito pode-se fazer analogia com os “carrilhões” (órgão – tuyau d’orgue) já que as políticas são introduzidas de forma individual e paralela. Existem poucos exemplos de introdução de políticas integradas através da adopção de um quadro comum cujas medidas são análogas para uma série de problemas. Devido a esta tradição a introdução do mainstreaming e a sua manutenção a longo prazo poderá apresentar-se difícil.

Não existe nenhuma tentativa formal de mainstreaming da pobreza e inclusão social nos outros domínios de política em França. No entanto, é possível encontrar nas políticas sociais francesas muitos exemplos de medidas que permitem que indivíduos e/os grupos em situação de pobreza e exclusão social voltem a estar inseridos na sociedade. Estas medidas são desenvolvidas e implementadas através da parceria entre diferentes sectores. O ênfase é dado na identificação do problema/necessidade, sendo a solução encontrada pela contribuição de diferentes áreas políticas. Esta é uma abordagem de baixo para cima (bottom-up) de luta contra a pobreza e exclusão social e implica uma compreensão da natureza multi-dimensionalidade da pobreza. Assemelha-se em parte à abordagem do programa Rede Social português sendo que em França pode ocorrer aos níveis nacional, regional ou local, como por exemplo a Comissão interministerial e as estruturas e observatórios regionais integrados nas áreas da pobreza e da saúde.

O ponto de partida desta abordagem de mainstreaming é a compreensão de que se trata de uma tentativa do processo político de legislar de modo que as pessoas em situação de pobreza e exclusão social possam exercer os seus direitos em relação à saúde, à habitação e outras áreas. Esta legislação cobre medidas como:

- Compromisso sustentado de longo prazo (uma mudança visível nesta área demora bastante tempo) na forma de vontade política e recursos financeiros e humanos, por exemplo formação
- Compromisso de envolver as pessoas em situação de pobreza
- Mudança de atitudes e padrões culturais a diferentes níveis – respeito pela dignidade das pessoas; trabalho intersectorial

- Avaliação contínua por todos os actores em questões como: como podemos fazer a diferença? Qual o melhor modo de promover a participação das pessoas? Quais são as falhas nas soluções encontradas?
- Desenvolvimento de um sistema que permita a filtragem e a circulação da informação em ambos os sentidos –de baixo para cima e de cima para baixo (bottom-up e top-down).

Uma abordagem no combate à pobreza e exclusão social baseada em direitos é evidente na área da saúde como ilustrado pelo estudo de caso que se segue.

### **Estudo de Caso 1: Facilitar o acesso à prevenção e aos cuidados de saúde: *Programa Regionais de Acesso à Prevenção (PRAPS)***

Os programas regionais que regulam o acesso à prevenção e aos cuidados de saúde foram criados na legislação de 1998 denominada *luta contra as exclusões* e foram efectivamente implementados em todas as regiões no ano 2000. O objectivo destes programas é a redução das desigualdades na provisão de cuidados de saúde bem como promover o acesso aos serviços de apoio a pessoas em situação de pobreza através da intervenção das entidades regionais.

O PRAPS visa facilitar a mobilização e a coordenação dos vários actores envolvidos nos cuidados de saúde. Assim, o programa baseia-se:

- Na coordenação de acções de prevenção da pobreza – que juntam as áreas da educação para a saúde e cuidados de saúde – a ser realizadas pelos departamentos anualmente
- No estabelecimento das condições que regem a participação dos serviços do Estado, comunidades territoriais, entidades de segurança social, agências regionais de hospitalização, sistemas de seguro, associações e lares na implementação de programas de prevenção
- Requisitos necessários para combater os estados patológicos agravados pela insegurança ou exclusão social.

O PRAPS envolve a mobilização de três grupos:

- O Comité de Programação Regional, chefiado pelo presidente da Câmara, e reúne os representantes dos departamentos locais de Acção Social, a Reitoria, a agência regional de hospitalização, o

conselho regional, o conselho geral e das comunidades, a união regional de fundos de seguro de saúde, o fundo de acção social e algumas individualidades altamente qualificadas nesta área. Este Comité fornece as linhas gerais do PRAPS, confirma as acções desejadas e os objectivos propostos pelo grupo técnico regional, promove acções concertadas e o acompanhamento destas, e avalia os programas multianuais da Conferência Regional da Saúde.

- O grupo técnico regional elabora a síntese das necessidades da região começando pela análise das necessidades mais imediatas, que depois submete ao comité os objectivos a estabelecer e o plano de acção para os atingir; o grupo providencia ainda aconselhamento e apoio técnico aos responsáveis pela concepção do PRAPS e está sujeito a uma avaliação contínua e auditoria externa de três em três anos
- O grupo de trabalho interdepartamental, composto por representantes do Conselho geral, entidades locais de saúde, instituições que prestam serviços públicos de hospitalização pública, CCAS (centro comunitários de acção social), associações, políticos municipais e representantes de redes locais de saúde. Estes actores trabalham juntos na concepção de um programa departamental de acesso a serviços de prevenção e de cuidados integrando a análise departamental das necessidades existentes e os objectivos regionais e departamentais.

O objectivo do PRAPS é a redução do desenvolvimento de situações passíveis de gerar problemas de saúde graves (pessoas em situação de exclusão e incapazes de aceder aos serviços de saúde, e restringir as desigualdades sociais no acesso a estes serviços) uma vez que actua a montante destes, facilitando o acesso a direitos e serviços de saúde e uma melhor educação sobre cuidados de saúde. O programa de prevenção e combate à pobreza e exclusão social, adoptado em Julho 2001, aumenta os recursos destinados aos serviços de saúde.

A segunda geração do PRAPS (2003-2006) destaca: focalização territorial (criar uma ligação dinâmica entre o PRAPS e as iniciativas de saúde delineadas nos contratos municipais, o lançamento de workshops sobre saúde municipal; na diversificação de formas disponíveis dentro de um sistemas de saúde mais alargado do que um simples sistema do cuidados de modo a responder com maior eficácia às necessidades daqueles a quem estes programas se destinam; na diluição de fronteiras nas políticas sectoriais com impacto nos serviços de saúde e nas práticas profissionais; e finalmente, na participação dos utentes e apoio dado às associações.

O PRAPS contribuiu de forma significativa para a mudança da provisão dos cuidados aos desfavorecidos. Embora os indicadores não mostrem o impacto do PRAPS nos resultados da saúde das pessoas em situação de pobreza nos próximos anos (pelo menos 10 anos), podem-se identificar alguns resultados positivos:

- Integração dos serviços de saúde
- Trabalho de equipa na forma de parcerias formais e organizadas que envolvem serviços do Estado, autoridades regionais e nacionais, NGO e pessoas em situação de pobreza
- Promoção da educação para a saúde
- Criação de áreas intermédias – centros de aconselhamento – para pessoas em situação de exclusão
- Melhor relacionamento entre as instituições de saúde mental e os técnicos sociais
- Criação de uma secção de recepção nos hospitais.

A legislação de 27 Julho 1999 sobre os sistema universal de saúde teve como objectivo destruir as barreiras financeiras e facilitar o acesso a cuidados de saúde, servindo ainda para reforçar a evolução nos serviços de cuidados de saúde – proporcionada pelo PRAPS.

### **Estudo de Caso 2: TRACE (Plano Personalizado de Acesso ao Emprego para Jovens)**

O TRACE - Plano Personalizado de Acesso ao Emprego para Jovens, foi um plano estabelecido como consequência da legislação de Julho 1998 sobre o combate à exclusão social. Foi estabelecido com base em iniciativas experimentais levadas a cabo em várias regiões e tem como objectivo apoiar jovens sem qualificações, ou com qualificações desadequadas, a obter um emprego regular.

O plano permite que jovens entre de 16 e 25 anos que abandonem a escola, tenham até 18 meses de apoio personalizado, de modo a compensar a inadequação dos esquemas de emprego, que frequentemente mais não fazem que propôr períodos de formação ou cursos adicionais sem evitar interrupções no percurso para o emprego permanente.

A finalidade do TRACE é de prestar assistência a jovens adultos na aquisição de competências básicas ou qualificações profissionais através da avaliação, inserção, familiarização com situações profissionais ou formação. O TRACE (Plano Personalizado de Acesso

ao Emprego para Jovens) visa ainda proporcionar aos jovens adultos uma melhor compreensão dos vários aspectos da sua inserção profissional (cuidados de saúde, habitação, etc.) disponibilizando serviços de emprego e formação pelo Estado ou entidades territoriais (cursos de formação, contratos apoiados, etc.). O processo de inserção pode ser alcançado com o apoio de um único técnico.

Nos finais de Junho 2002, tinham já beneficiado cerca de 180.000 jovens adultos de apoio personalizado concedido pelo TRACE.

Segundo várias avaliações, após o termo do programa, um em cada dois jovens adultos está empregado e 6 % está em formação; note-se, contudo, que mais de um terço destes empregados se encontram com contratos de trabalho apoiados.

A coordenação do programa é feita por uma entidade piloto escolhida entre *as redes locais e entidades de informação e orientação profissional*. O programa assenta na mobilização rápida e eficaz de várias entidades para benefício dos jovens adultos que têm maior dificuldade em encontrar emprego.

Os resultados das avaliações mostram que apesar do nível relativamente elevado da formação é mais difícil às mulheres jovens encontrarem emprego. Os contratos de emprego oferecidos são frequentemente de trabalho em part-time ou empregos apoiados em sectores não comerciais. Para os homens jovens, o processo de emprego é fundamentalmente condicionado pela experiência ou competências adquiridas durante o período de emprego assistido, enquanto para as mulheres jovens as oportunidades de emprego estão intimamente relacionadas com a sua situação pessoal.

A forma actual do programa TRACE permanecerá nos próximos meses e será provavelmente integrado numa série de medidas concebidas para promover uma melhoria significativa na assistência a jovens adultos à procura de emprego.

## **4.4 Irlanda do Norte**

### **Contexto socio-económico e político**

A Irlanda do Norte é uma região/província do Reino Unido que, tal como o País de Gales e a Escócia, tem tido, nos últimos anos, um sistema de governo autónomo (actualmente suspenso e assumido pelo governo britânico). Esta região passou por um período de grande agitação social desde os finais dos anos 60 até meados da

década de 90. Durante um “*período de tréguas*” foi conseguido um acordo, denominado Acordo de Sexta-Feira Santa (acordo de paz firmado em 10 de abril de 1998 entre líderes políticos da Irlanda do Norte, da República da Irlanda e do Reino Unido para acabar com os conflitos entre católicos e protestantes), que estabeleceu um sistema de governo baseado na Assembleia da Irlanda do Norte (Northern Ireland Assembly) e na sua administração – o Governo da Irlanda do Norte.

A sociedade norte irlandesa caracteriza-se pela existência de profundas divisões sociais e económicas, divisões estas que conduziram a desigualdades relacionadas com a privação de recursos. Embora tenham sido alcançados progressos na redução das desigualdades de rendimentos, por exemplo, o rácio entre os rendimentos elevados e reduzidos diminuiu, permanecem significativas desigualdades a outros níveis, nomeadamente, ao nível do género (taxas de desemprego e de remuneração diferentes para homens e mulheres), entre grupos religiosos, raças e pessoas portadoras de deficiência. Por exemplo, a taxa de desemprego de homens católicos é duas vezes superior à de homens não católicos.

Embora a economia da Irlanda do Norte tenha registado um bom desempenho nos últimos anos, nomeadamente através do crescimento do emprego, a região confrontada-se ainda com um atraso relativamente às outras regiões do Reino Unido, nomeadamente no que respeita a:

#### **Comparação dos indicadores económicos e sociais entre a Irlanda do Norte e o Reino Unido**

- O desemprego na Irlanda do Norte é mais elevado do que a média do Reino Unido. A taxa de desemprego ILO no período Setembro-Novembro 2003 foi de 6.1% na Irlanda do Norte e de 4.9% no Reino Unido. A medida alternativa de desemprego "claimant count" apresentou um valor de 4.2 % na Irlanda do Norte e de 3.0 % no Reino Unido em Dezembro 2003.
- O desemprego de longa duração diminuiu na Irlanda do Norte, de forma moderada (41 % dos desempregados ILO no período Setembro-Novembro 2003, encontram-se nessa situação há mais de 12 meses, enquanto este número no Reino Unido é de 21 %).
- Uma percentagem relativamente significativa da população depende de transferências da segurança social. Em 2000-2001 na Irlanda do Norte, 23 % do rendimento provém de benefícios sociais, sendo apenas 12% no resto do Reino Unido .
- Os agregados com elevados rendimentos atingem 46 % na Irlanda do Norte, uma percentagem significativamente mais baixa do que no Reino Unido, que atinge os 58 % .

■ Embora a taxa de participação feminina tenha aumentado ao longo da última década, as taxas de actividade económica geral nos agregados activos estão ainda abaixo das médias do Reino Unido. Na Irlanda do Norte no trimestre da Primavera 2003, 80% dos homens e 63% das mulheres são economicamente activos, comparado com 84% e 73% respectivamente para o Reino Unido .

1. Definição de desemprego da Organização Internacional do Trabalho derivada do Inquérito às Forças de Trabalho (LFS) 4º Trimestre. O LFS é um questionário trimestral realizado a uma amostra de 3900 indivíduos com 17 ou mais anos onde é questionada a sua situação pessoal. As percentagem têm em conta a população com 16 ou mais anos.

2. A medida/quantidade de requerentes desempregados corresponde ao número de requerentes ao subsídio de desemprego expresso em percentagem sobre a população em idade activa, em Dezembro 2003.

3. Inquérito à Despesa e Alimentação 2000/2001, Irlanda do Norte e Reino Unido

4. Fonte: Inquérito sobre a Força de Trabalho nos Agregados na Irlanda do Norte 1997-2002, Departamento da Empresa, Comércio e Investimento, 2003

5. Fonte: Boletim do Mercado de Trabalho, 17, Departamento para o Emprego e Aprendizagem, 2003

Destes factores resulta que a média de rendimentos por agregado e a média de salários são apenas 81 e 86%, respectivamente, dos seus equivalentes no Reino Unido. Deste modo, a taxa de pobreza relativa (de rendimentos)<sup>13</sup> é mais elevada na Irlanda do Norte do que no resto do Reino Unido por um factor de 1.2. Actualmente, não existe nenhuma medida de pobreza consistente, embora o OFMDFM esteja a elaborar a partir de uma análise do Painel dos Agregados da Irlanda do Norte e da Pesquisa sobre a Exclusão Social e a Pobreza, ambos de 2003. A pesquisa<sup>14</sup> levada a cabo pela Unidade de Pesquisa da Igualdade do OFMDFM sobre tendências recentes da pobreza na Irlanda do Norte concluiu que dos 35 indicadores monitorizados relacionados com a pobreza, 23 mostraram uma tendência estável, 8 evoluíram em sentido positivo enquanto 3 no sentido negativo. Esta pesquisa revelou ainda uma mudança na tipologia da pobreza na Irlanda do Norte. Grupos como as famílias monoparentais e os doentes/deficientes apresentam um risco maior de pobreza, por relação aos idosos e aos desempregados.

Com o estabelecimento da Assembleia e do Executivo, a tomada de decisão sobre determinadas áreas da política<sup>15</sup> relacionadas com a pobreza e a exclusão social permaneceram da responsabilidade do Governo Britânico, respectivamente a segurança social, os impostos e o salário mínimo nacional. No entanto, o Acto da Irlanda do Norte em 1998 prevê a concertação entre o Ministro do Desenvolvimento Social da Irlanda do Norte e o Secretário de Estado do Trabalho e Pensões do Reino Unido de modo que, de uma forma acordada, um sistema único de segurança social, de protecção à criança e de pensões se aplique em todo o Reino Unido.

O Acordo de Sexta-Feira Santa estabelece o âmbito e os limites do governo por delegação na Irlanda do Norte e visa o estabelecimento de *uma sociedade pacífica, coesa, inclusiva, próspera, estável e justa, firmemente fundada na realização da reconciliação, na tolerância e confiança mútuas, e a protecção e a defesa dos direitos humanos para todos*. Estabelece-se “a parceria, a igualdade e o respeito mútuo como a base das relações dentro da Irlanda do Norte, entre o Norte e o Sul e entre estas ilhas”.

O Programa de Governo é o documento político de referência que estabelece o modo como a Irlanda do Norte considera e perspectiva estes objectivos. A Assembleia expressou claramente a sua intenção de dirigir-se a assuntos fundamentais tais como a realização de uma sociedade estável, pacífica e coesa, em particular no que diz respeito ao impacto da pobreza nos indivíduos e nas comunidades. O New TSN (Targeting Social Need-Nova Orientação das Necessidades Sociais) é a principal política para realizar tal objectivo. Este objectivo surge explicitamente nas áreas de prioridade estabelecidas no Programa de Governo. Estas áreas de prioridade são:

- Crescimento enquanto Comunidade
- Investimento na Educação e Formação
- Promoção de uma economia competitiva

Os princípios gerais que sustentam o New TSN (Nova Orientação das Necessidades Sociais) são (1) os recursos públicos disponíveis dentro dos departamentos governamentais são direccionados para as pessoas, grupos e áreas com maiores necessidades sociais e (2) os programas e os serviços são organizados e executados do modo a responderem às necessidades das pessoas desfavorecidas. Esta política tem três objectivos:

- Combater as necessidades sociais e a exclusão social
- Direccionar os esforços e recursos disponíveis para pessoas, grupos e áreas com maiores necessidades
- Avaliar objectivamente as necessidades

A política do New TSN (Nova Orientação das Necessidades Sociais) desenvolve-se através de três elementos complementares: combate ao desemprego e aumento da empregabilidade, combate às desigualdades em áreas políticas como a saúde, a habitação e a educação e por fim a promoção da inclusão social (PSI).

- O combate ao desemprego e o aumento da empregabilidade envolve: o Departamento da Empresa, Comércio e Investimento (DETI), na promoção de uma economia competitiva de crescimento rápido e, e os Departamentos do Emprego e da Formação (DEL) e da Educação (DE) que proporcionam educação e formação aos trabalhadores. Contribuem também outros departamentos, como por exemplo o Departamento para o Desenvolvimento Social, através dos planos de redesenvolvimento de Belfast e de outras áreas urbanas, que contribui para aumentar as oportunidades de emprego. O Departamento da Cultura, Artes e Lazer (DCAL) e o Departamento da Agricultura e do Desenvolvimento Rural trabalham com DETI no desenvolvimento de actividades de turismo em áreas desfavorecidas.
- O combate às necessidades sociais em áreas políticas como a saúde, a habitação ou a educação envolve uma série de departamentos. O Departamento da Saúde, Serviços Sociais e Segurança Pública está a implementar uma estratégia de saúde pública multi-sectorial, "investimento para a Saúde", combatendo especialmente as desigualdades no sector da saúde em áreas com necessidades sociais.
- A promoção da inclusão social (PSI) envolve vários departamentos que trabalham em conjunto com as pessoas em situação de pobreza, ou os seus representantes, em Grupos de Trabalho. O objectivo é identificar factores que contribuem para a exclusão social e a sua resolução de forma coordenada. Estão a ser desenvolvidas estratégias direccionadas às necessidades dos indivíduos e grupos em maior risco de exclusão social, tais como os grupos itinerantes(travellers), os grupos étnicos minoritários, pais adolescentes, etc..

A responsabilidade da execução e avaliação do progresso do New TSN (Nova Orientação das Necessidades Sociais) é do OFMDFM. Este departamento tem uma Unidade Especializada (Unidade do New TSN (Nova Orientação das Necessidades Sociais)) à qual compete:

- Coordenação da implementação do New TSN (Nova Orientação das Necessidades Sociais) através dos departamentos e principais programas políticos tais como o Programa de Governo<sup>16</sup>, incluindo o Orçamento
- Avaliação das propostas dos departamentos durante as negociações do Orçamento bem como para os Fundos Executivos do Programa (EPFs)

- Aconselhamento e apoio a departamentos de governo, nos seus planos de acção, e as entidades públicas não departamentais (NDPBs) em assuntos sobre a inclusão social.
- Coordenação e preparação da contribuição da Irlanda do Norte para o NAPincl.
- Participação em grupos de trabalho sobre a promoção da inclusão social;
- Presidência do grupo de técnicos seniores de execução e implementação do New TSN (Nova Orientação das Necessidades Sociais) e participação no subgrupo de estatística do New TSN (Nova Orientação das Necessidades Sociais).

O OFMDFM tem também uma Unidade de Investigação que desenvolve pesquisa, recolha e análise estatística sobre igualdade e necessidade sociais, bem como uma Unidade de Política Económica, à qual compete a integração do New TSN (Nova Orientação das Necessidades Sociais) na política a um nível estratégico de governo.

Os ministros têm a responsabilidade da execução do New TSN (Nova Orientação das Necessidades Sociais) nas suas áreas de competência. Cada departamento elabora um plano de acção que dá conta da forma como implementará o New TSN (Nova Orientação das Necessidades Sociais). O primeiro conjunto de planos de acção abrangeu o período de Janeiro 2000 a Março 2003. É elaborado um relatório anual que documenta o modo como cada departamento está a alcançar os objectivos do New TSN (Nova Orientação das Necessidades Sociais).

### **O conceito de Mainstreaming**

A política do New TSN (Nova Orientação das Necessidades Sociais) da Irlanda do Norte é o exemplo mais expressivo de mainstreaming da inclusão social nesta região, concretizando-se através do redireccionamento de esforços e recursos disponíveis em programas públicos já existentes para as pessoas, grupos e áreas com maiores necessidades sociais objectivas<sup>17</sup>. Na realidade, significa que os departamentos têm que modificar a forma de gestão dos seus fundos de modo a que mais recursos possam ser usados em benefício das pessoas e grupos em situação de necessidade social. Implica uma mudança das práticas, ou seja, verificar se a forma como os programas e os serviços estão organizados e implementados, corresponde às reais necessidades das pessoas em situação de pobreza.

O New TSN (Nova Orientação das Necessidades Sociais) não é um programa com orçamento próprio. Em vez disso, é uma política que recorre a todos os programas existentes, e a todos os departamentos da Irlanda do Norte, aspecto criticado no seminário Mainstreaming da Inclusão Social de Junho 2003. Os objectivos do New TSN (Nova Orientação das Necessidades Sociais) são alcançados reservando fundos especiais para atender às necessidades dos indivíduos, grupos e áreas mais desfavorecidas. A maior parte dos serviços, tal como a saúde funciona numa base universal. No entanto, dentro destes serviços, podem ser necessários recursos e esforços adicionais direccionados a indivíduos em situação de pobreza de modo combater as desigualdades e a atender às suas necessidades específicas. A obtenção de recursos adicionais para actividades do New TSN (Nova Orientação das Necessidades Sociais) envolve a partilha com outros programas ou a solicitação de recursos adicionais para os mesmos no âmbito das negociações da despesa pública anual. Os dois estudos de caso apresentados fornecem exemplos de como o New TSN (Nova Orientação das Necessidades Sociais) pode e está a ser executado.

O New TSN (Nova Orientação das Necessidades Sociais) é uma política relativamente recente. No entanto, possui já uma avaliação intermédia (Deloitte Touche, 2003). Adicionalmente, o Seminário Mainstreaming da Inclusão Social de Junho 2003, proporcionou um fórum para a discussão e avaliação do New TSN (Nova Orientação das Necessidades Sociais). Globalmente, quer no relatório de avaliação intermédia, quer no seminário, é consensual que o New TSN (Nova Orientação das Necessidades Sociais) enfatiza a temática da pobreza entre os técnicos e que a estrutura do grupo de trabalho é produtiva enquanto processo de consulta, nomeadamente agregando um vasto conjunto de perspectivas. Além disso, existe a evidência de que o New TSN (Nova Orientação das Necessidades Sociais) promoveu o desenvolvimento de políticas e permitiu evoluções positivas ao nível de disponibilização de pesquisas, estatísticas e dados sobre pobreza.

Porém, importa assegurar maior ênfase e clareza na definição das necessidades sociais e das prioridades globais. No âmbito da avaliação, foram identificadas mais de 500 metas, através de onze departamentos. No entanto, muitas destas são metas processuais, não relacionadas com a avaliação das necessidades sociais. Além disso, não foram integradas numa estrutura ou estratégia específica. No seminário foi sublinhada a necessidade de uma estrutura para articular os departamentos numa estratégia que tenha metas directamente relacionadas com as prioridades (de política) para a inclusão social.

A avaliação intermédia não determinou se o New TSN (Nova Orientação das Necessidades Sociais) contribuiu ou não para uma redução da pobreza – existe, de facto, uma falta de indicadores que permitam medir o sucesso no combate à pobreza, em particular indicadores relacionados com baixos rendimentos. No entanto, verificou-se a existência de um redireccionamento de recursos (orçamentos) e de esforços (alteração do modo de funcionamento) nos programas dos departamentos.

Alguns exemplos de redireccionamento dos orçamentos incluem:

- O Departamento de Educação integrou critérios de necessidade social em fórmulas de financiamento para a educação local e bibliotecas
- O Departamento da Saúde e de Serviços Sociais redireccionou aproximadamente £29 m do seu orçamento de £1.6 bilhão na base na necessidade social
- O Departamento do Ambiente redireccionou £1.5 m dos seus fundos para concelhos com maiores necessidades sociais.

Os exemplos de mudanças de práticas incluem:

- O Departamento da Empresa, do Comércio e do Investimento assegura que as áreas desfavorecidas sejam as primeiras a ser visitadas/acompanhadas por potenciais investidores - de facto, a avaliação intermédia detectou que 75 % de todas as visitas iniciais foram feitas às áreas desfavorecidas.
- A Agência Rates Collection aumentou o alcance das suas acções de modo a tornar os seus serviços mais acessíveis nas áreas desfavorecidas. Estas áreas foram seleccionadas através do Nobel Index.

Os dois estudos de caso que se seguem apresentam em maior detalhe os mecanismos envolvidos no redireccionamento de recursos e de esforços (moldar o orçamento) no sentido de combater as necessidades sociais.

### **Estudo de Caso 1: Irlanda do Norte – Bending the Spend (Moldar o Orçamento)**

A “moldagem” do orçamento de programas já existentes pode ser conseguida de várias maneiras, respectivamente:

- Dando maior prioridade à política do New TSN (Nova Orientação das Necessidades Sociais) nos objectivos dos programas. Todas as propostas políticas e iniciativas departamentais são avaliadas em termos de igualdade e das considerações do New TSN (Nova Orientação das Necessidades Sociais).
- Ponderando as necessidades sociais nos critérios de financiamento. Por exemplo, a fórmula de repartição de fundos do Departamento da Saúde, Serviços Sociais e Segurança Pública é projectada de modo a distribuir os recursos pelas populações dos serviços de saúde e serviço social, do modo mais justo possível, tomando em consideração factores relevantes como as estruturas e condições sócio-económicas das populações.
- Dividindo o orçamento e usando esse dinheiro para auxiliar aqueles com maiores necessidades sociais. Actualmente, o Departamento da Educação gasta 5 % do seu orçamento com as escolas, especificamente para cumprir os objectivos do New TSN (Nova Orientação das Necessidades Sociais). O New TSN (Nova Orientação das Necessidades Sociais), através da prestação de refeições gratuitas nas escolas, é um elemento no critério de determinação dos fundos anuais. Os fundos para projectos em cada programa anual são determinados na base de necessidades educacionais onde quer que existam, incluindo áreas desfavorecidas.
- Consagrando uma proporção adicional do orçamento às pessoas, grupos ou áreas com maiores necessidades sociais, por exemplo os Fundos do Programa Executivo (ver o segundo estudo de caso para mais detalhes).
- Direccionando a disponibilidade de fundos para áreas com maiores necessidades sociais. O New TSN (Nova Orientação das Necessidades Sociais) implica que os departamentos seleccionem tais áreas para acções específicas. São particularmente relevantes programas como a Estratégia da Renovação dos Bairros, os Relatórios da Empregabilidade dos Trabalhadores e dos Trabalhadores de Belfast Ocidental.
- Implementando as reflexões do New TSN (Nova Orientação das Necessidades Sociais) nos critérios de avaliação para atribuição de financiamentos aos sectores voluntários e comunitários. Por exemplo, os critérios do New TSN (Nova Orientação das Necessidades Sociais) são integrados no financiamento do projecto PEACE.
- Implementando o New TSN (Nova Orientação das Necessidades Sociais) nas operações das entidades públicas não-departamentais (NDPBs), de modo a que os seus recursos sejam dirigidos para

aqueles em maior necessidade social, e incentivar outras organizações financiadas a fazer o mesmo. Os Departamentos, apoiados quando necessário pela Unidade do New TSN (Nova Orientação das Necessidades Sociais), fornecem a orientação e apoio a estas entidades, de modo que estas desenvolvam os seus próprios planos de acção integrando o New TSN (Nova Orientação das Necessidades Sociais).

- Aplicando o New TSN (Nova Orientação das Necessidades Sociais) nas avaliações económicas. Por exemplo, o Departamento de Finanças e Pessoal (DFP) produziu novas orientações para o cálculo e avaliação do New TSN (Nova Orientação das Necessidades Sociais), para ajudar os departamentos a alocar recursos para políticas relevantes do New TSN (Nova Orientação das Necessidades Sociais). Estas orientações foram também incorporadas numa versão revista do Prefácio do Livro Verde da Irlanda do Norte, Guia Geral de Cálculo e Avaliação Económica.
- Desenvolvendo documentos e contratos, como os Acordos de Serviço Público e de Execução de Serviços, que garantam que todos os Departamentos integrem o New TSN (Nova Orientação das Necessidades Sociais) nos sistemas de planeamento e desenvolvimento de políticas.

## **Estudo de Caso 2: Fundo do Programa Executivo da Irlanda do Norte para as crianças**

Um elemento chave da abordagem do executivo é a criação de fundos específicos do Programa Executivo (EPFs). Estes são usados para apoiar programas ou projectos de grande importância para o executivo, por exemplo os projectos que apoiam o desenvolvimento de actividades entre os departamentos, juntamente com os projectos-chave que um departamento não possa suportar através dos seus próprios recursos. Os dois Fundos do Programa do Executivo que têm uma relevância particular para o New TSN (Nova Orientação das Necessidades Sociais) são:

- *Inclusão Social / Regeneração da Comunidade/ dos Bairros:* relaciona-se com acções de combate à pobreza e de apoio a medidas comunitárias urbanas e rurais, bem como acções sobre as relações em comunidade e diversidade cultural.
- *Crianças:* fundo de apoio a crianças em situação de necessidade e jovens em risco, baseando-se na experiência actual do Fundo para as Crianças do Chanceler do Reino Unido.

O financiamento centra-se na inovação e melhoria de políticas e serviços, no combate às fragilidades nas infraestruturas e na promoção de um direccionamento efectivo dos programas para os indivíduos, grupos e áreas mais desfavorecidos.

O Fundo das Crianças foi concebido para ajudar crianças e jovens menores de 18 anos e até aos 21 anos (transição da saída de casa dos pais), e jovens até 25 anos envolvidos em projectos para a juventude, construindo um conjunto de objectivos estratégicos e temáticos levando em consideração o artigo 31 da Convenção das NU sobre os Direitos das Crianças. O objectivo geral do Fundo das Crianças é o de proporcionar recursos adicionais, para além dos já fornecidos pelos programas de mainstreaming, de modo a melhorar a qualidade de vida e a cidadania de crianças e jovens vulneráveis ou em risco. O estabelecimento deste fundo reflecte a elevada prioridade que o executivo atribui às questões relacionados com as crianças.

## 4.5 Irlanda

### Contexto político e socio-económico

No final da década de 90 a Irlanda foi palco de um crescimento económico sem precedentes, com taxas de crescimento elevadas que chegaram aos 11 % em 1999. Este crescimento conduziu à duplicação da economia irlandesa e à convergência com o PIB médio da UE em 1997 e PNB médio<sup>18</sup> em 2000. Uma das consequências deste crescimento económico foi uma redução substancial do desemprego, incluindo o desemprego de longa duração: em 1995, a taxa de desemprego de longa duração era de 8 % tendo caído para menos de 2 % em 2002.

A descida do desemprego foi o factor principal na redução da taxa oficial de pobreza (uma combinação de pobreza de rendimentos e de falta de recursos designada por pobreza consistente)<sup>19</sup> de 11 % em 1997 para 5 % em 2001. Aumentos reais significativos dos subsídios de acção social, tais como pensões de reforma e subsídio de desemprego, e abono de família universal, contribuíram também para a diminuição da taxa oficial de pobreza.

Uma medida alternativa da pobreza, pobreza relativa – dos rendimentos,<sup>20</sup> mostrou uma tendência contrastante, aumentando de 18 % em 1997 a 22 % em 2001. Estas tendências divergentes indicam que os padrões de vida dos indivíduos com baixos rendimentos melhoraram. No entanto, a sua posição relativa deteriorou-se uma

vez que a generalidade dos rendimentos na sociedade aumentou ainda mais. A longo prazo, elevadas taxas de pobreza de rendimentos podem conduzir à alienação social de grupos marginalizados e vulneráveis e pode dificultar a participação na vida política, social, económica e cultural da sociedade.

Uma terceira medida de pobreza relaciona-se com a duração da situação de pobreza de rendimentos. Em 1999, a taxa de pobreza persistente<sup>21</sup> era 12 %, quatro pontos percentuais acima da média europeia, inferior apenas à da Grécia e de Portugal. Taxas elevadas de pobreza persistente implicam uma redistribuição desigual de recursos e de oportunidades.

Uma discussão premente na Irlanda é saber e determinar de que forma o desenvolvimento económico e social recente conduziu a uma maior marginalização de famílias em situação de desvantagem cumulativa ou múltipla em comparação com o resto da sociedade. Os últimos dados estatísticos revelam que entre 1994 e 2001:

- O risco da pobreza para os desempregados, pessoas portadoras de deficiências, famílias alargadas e famílias monoparentais diminuiu, embora esteja ainda acima da média irlandesa
- O risco da pobreza para os idosos, particularmente para as mulheres idosas, e trabalhadores por conta de outrem aumentou. (Gabinete para a inclusão social, 2003)

Os grupos minoritários tais como travellers (nómadas), os sem abrigo e refugiados experimentam um risco muito elevado de pobreza. Infelizmente, não existe um sistema de recolha de dados oficiais que permita a comparação dos riscos de pobreza entre estes grupos. As pessoas em situação de pobreza têm ainda que enfrentar o aumento do custo da habitação, o acesso a equipamentos acessíveis para as crianças, ausência de educação na infância e desigualdade de acesso aos serviços de saúde.

A resposta governamental tradicional do governo em reacção à pobreza tem sido através de um sistema de assistência/protecção social específico. O sistema reconhece que o acesso a um nível mínimo nacional de subsistência é um direito básico de cidadania. No entanto, a maior parte dos benefícios não são atribuídos de uma forma universal (à excepção dos benefícios para as crianças e cuidados de saúde primários para os maiores de 70 anos) sendo antes fornecidos numa base de verificação de rendimentos (means tested). Embora sejam gratuitos a educação (incluindo o 3º nível) e os

cuidados de saúde secundários, existe apenas um apoio estatal limitado para os sistemas de educação infantil.

Em 1997, o governo transformou a sua política de combate à pobreza com a implementação da Estratégia Nacional Anti-Pobreza (NAPS) (Governo de Irlanda, 1997). Esta estratégia define metas para a redução da pobreza e estabelece estruturas para integrar e coordenar o desenvolvimento de política através de diferentes áreas de governo de modo a atingir essas metas. As principais características da NAPS são:

- Uma definição consensual de pobreza
- Uma análise das causas da pobreza e identificação das pessoas/grupos em situação de risco de pobreza
- Uma meta global (baseada na pobreza consistente) para a redução da pobreza
- Metas, objectivos e acções em cinco áreas temáticas – desvantagem educacional; desemprego, particularmente desemprego de longa duração; adequabilidade dos rendimentos; áreas urbanas desfavorecidas; pobreza rural
- Princípios de igualdade e participação<sup>22</sup>
- Mecanismos interdepartamentais (incluindo a consulta a NGO e uma estratégia de pesquisa e investigação) para a implementação do NAPS.

O foco da pobreza foi alargado dentro do novo contexto da inclusão social. Isto é evidente nos acordos de parceria social e no plano de desenvolvimento nacional 2000-2006.

Têm sido efectuadas uma série de revisões/avaliações do NAPS,<sup>23</sup> incluindo a produção de planos nacionais de acção bianuais sob a estratégia de inclusão social da UE. Uma questão central é saber de que modo o NAPS contribuiu para a redução da pobreza consistente. Esta questão permanece sem uma resposta objectiva devido à ausência de um sistema de monitorização rigoroso. No entanto, existem evidências que sugerem que o NAPS contribuiu positivamente para:

- O reforço do consenso político e societal em torno da necessidade de reduzir os níveis de pobreza na Irlanda
- O aumento da consciencialização, em particular dentro do sistema administrativo, da necessidade de combater a pobreza, por exemplo a introdução do poverty proofing (verificação do

impacto sobre a pobreza) (verificação do impacto sobre a pobreza)

- O aumento do compromisso político para promover a inclusão social
- O criação de “focal points” (metas) para a redução da pobreza.

Foi publicada em Fevereiro de 2002 a revisão do NAPS, *Construção de uma Sociedade Inclusiva* (Governo de Irlanda, 2002). Este plano tem uma duração de cinco anos, de 2002 a 2007. As características-chaves do NAPS revisto são as seguintes:

- Um objectivo global revisto para a redução da pobreza
- Trinta e seis metas no total
- Temas chave – adequação de rendimentos; emprego/desemprego; educação; saúde; habitação
- Oito grupos vulneráveis
- Uma estrutura institucional reforçada
- Uma estratégia de pesquisa e investigação
- Sistemas de avaliação e monitorização mais eficazes.

O objectivo global é:

***Reduzir o número de pessoas em situação de “pobreza consistente” para menos de 2 % e, se possível, eliminar a pobreza consistente, na sua definição actual.***

O NAPS é agora sustentado por uma estrutura institucional que consiste:

*Ao nível político:*

- Um Comité Ministerial de Inclusão Social

*Ao nível administrativo:*

- Um grupo de técnicos seniores da inclusão social apoia o Comité ministerial
- O Gabinete para a Inclusão Social acompanha a implementação e a monitorização da estratégia, sob a coordenação do Ministério dos Assuntos Sociais e da Família, o mais alto ministério governamental com responsabilidades nesta área

- As Unidades Sociais de Inclusão Social nos departamentos governamentais têm uma grande responsabilidade na implementação das políticas do NAPS

*Ao nível da consulta/pesquisa/avaliação:*

- Um grupo consultivo da inclusão social, abrangendo os parceiros sociais e os peritos na luta contra a pobreza, reúne-se duas vezes por um ano para analisar o processo à medida que este se desenvolve
- O Fórum Nacional Económico e Social (NESF) organiza anualmente um fórum para a inclusão social
- À Agência de Combate à Pobreza cabe apoiar a implementação do NAPS, em particular através do aconselhamento político, recolha de dados e pesquisa, consulta e participação, comunicação e educação públicas
- A NAPS assenta numa estratégia de dados e pesquisa, que procura identificar e combater falhas na informação e conhecimento.

*Existem também estruturas ao nível local de apoio ao NAPS:*

- Foram estabelecidas nove Unidades de Inclusão Social nas autoridades locais numa base piloto. (estudo de caso nº 2)
- Os Conselhos de Desenvolvimento Local levam em consideração os princípios e objectivos do NAPS na preparação das estratégias municipais a 10 anos. Estas estratégias foram verificadas/avaliadas numa perspectiva ambiental, rural, de pobreza e igualdade.
- A rede de aprendizagem anti-pobreza do governo local apoia as autoridades locais. Esta rede é gerida pela Agência de Combate à Pobreza e providencia formação, educação e desenvolvimento comunitário às autoridades locais sobre os assuntos da pobreza e inclusão social.

O NAPIncl irlandês 2003-2005 foi apresentado em Agosto de 2003, reafirmando as metas e as estruturas institucionais<sup>24</sup> definidas no seguimento da revisão do NAPS. Mais uma vez, não introduz nenhuma meta para a redução da pobreza relativa, reconhecendo meramente que esta será monitorizada ao longo da duração do plano, estabelecendo que nesta área será realizada pesquisa adicional.

## O conceito de Mainstreaming

Foram realizadas uma série de entrevistas com decisores e comentadores políticos-chave de modo a compreender a concepção de mainstreaming na Irlanda (apêndice 2). Estas discussões revelaram que este conceito é aplicado em vários contextos distintos.<sup>25</sup> No contexto da pobreza e inclusão social, o conceito de mainstreaming relaciona-se com a integração da pobreza noutros domínios de política e na agenda política. Este entendimento coincide com a abordagem estratégica do NAPS e inclui as seguintes características:

- Visão, objectivos e metas que forneçam um elemento de risco político e um “ponto focal” (metas) de sucesso entre os decisores políticos e os departamentos
- Incorporação de uma perspectiva da pobreza na concepção de políticas através de um melhor conhecimento e informação. Este processo é designado processo de poverty proofing (verificação do impacto sobre a pobreza) (verificação do impacto sobre a pobreza) das políticas (ver estudo de caso 1)
- Mecanismos intersectoriais para a gestão, monitorização e avaliação das metas (as estruturas institucionais estabelecidas no NAPS cobrem estas áreas).

O Mainstreaming na Irlanda não tem uma base legislativa. No entanto, incorpora responsabilidade política uma vez que as metas têm uma componente política pública a que os políticos são sensíveis. Isto, em teoria, impele os políticos e técnicos seniores a implementar medidas e direccionar recursos para atingir estas metas. Este processo é mediado através da implementação de políticas dentro dos departamentos; de comités interdepartamentais e ministeriais para a inclusão social; e através dos processos anuais de planeamento e orçamento. Subjacente a estas decisões está o *poverty proofing* (verificação do impacto sobre a pobreza) (verificação do impacto sobre a pobreza) que implica uma decisão política baseada em evidências de modo que os decisores políticos estejam mais informados sobre o seu impacto nas pessoas em situação de exclusão.

O Mainstreaming da eliminação da pobreza e inclusão social foi aplicado na implementação de políticas irlandesas desde 1997, tendo como consequência um maior protagonismo destes assuntos na agenda política. Por exemplo, o Ministro das Finanças na apresentação do orçamento para 2003 declarou que:

***A estratégia económica e orçamental do governo foi concebida com o objectivo de atingir um crescimento económico sustentável e a manutenção do pleno emprego como a base para a construção de uma sociedade mais justa de iguais oportunidades e de prosperidade sustentada.***

Esta declaração, reconhecendo a inclusão social, indica que esta só será alcançada através de crescimento económico e pleno emprego. Estes são os pontos chave da política governamental irlandesa.

A Irlanda alcançou o que pode ser denominado mainstreaming passivo da inclusão social e eliminação da pobreza, onde a redução/eliminação da pobreza é uma das várias prioridades do governo. O processo de Mainstreaming não introduziu novas políticas anti-pobreza, tendo essencialmente o potencial para mudar o modo de concepção/implementação das políticas. Em particular, potencia a participação das pessoas em situação de pobreza (são poucas as evidências disto na Irlanda), incentiva o diálogo social; e promove a implementação de políticas baseadas em evidências/factos sociais.

São estabelecidos no NAPS e no NAPIncl os mecanismos de monitorização e avaliação das metas de redução da pobreza.<sup>26</sup> O NAPS revisto, *Construção de uma Sociedade Inclusiva 2002*, declara que o Gabinete para a Inclusão Social *levará a cabo avaliações formais da estratégia de dois em dois anos, de forma a contribuir para o processo europeu de inclusão social e os NAPIncl*. A necessidade de um processo de avaliação formal foi sublinhada numa análise da Agência de Combate à Pobreza (CPA, 2000) onde é recomendado que sejam implementados indicadores de desempenho e estabelecidas datas de avaliação para medir o progresso do cumprimento das metas. Recomenda ainda a implementação de medidas e políticas apropriadas que possam ser monitorizadas e avaliadas os seus impactos no cumprimento das metas. O NAPIncl não pode ser considerado uma avaliação formal uma vez que não correlaciona o desempenho das políticas com o cumprimento das metas.

### **Estudo de Caso 1: Poverty proofing (verificação do impacto sobre a pobreza)**

*O poverty proofing (verificação do impacto sobre a pobreza) foi introduzido em 1998 numa base experimental nos departamentos governamentais, tendo sido<sup>27</sup> definido da seguinte forma:*

*... processo através do qual os departamentos governamentais, as autoridades locais e as agências estatais avaliam políticas e programas nas fases de concepção e análise em relação ao impacto que tiveram ou venham a ter na pobreza, e nas desigualdades que podem conduzir à pobreza, com o objectivo de a reduzir*

Os objectivos do poverty proofing (verificação do impacto sobre a pobreza) são:

- Avaliação do impacto na pobreza de propostas específicas e de grandes projectos integrados tais como o orçamento e o plano de desenvolvimento nacional (NDP)
- Alteração do processo de concepção de políticas de modo a assegurar que a avaliação do impacto das políticas na pobreza faça parte da sua génese.

As directivas governamentais para o *poverty proofing* (verificação do impacto sobre a pobreza) obrigam ao seu uso na preparação de propostas significativas e documentos oficiais tais como:

- Estimativas e propostas de orçamento anual
- O NDP e outros planos europeus
- Estratégias departamentais e planos de gestão anuais
- Memoranda ao governo sobre propostas políticas importante.

O *poverty proofing* (verificação do impacto sobre a pobreza) não se baseia no redireccionamento de recursos ou de todas as políticas para medidas de inclusão social e anti-pobreza. Isto é claro na declaração do orçamento de 2001 (Governo de Irlanda, 2000):

***Note-se que o objectivo principal do processo do poverty proofing (verificação do impacto sobre a pobreza) é a identificação do impacto da proposta política nos pobres de modo a que este seja devidamente considerado na concepção política. Não se pretende que o poverty proofing (verificação do impacto sobre a pobreza) altere fundamentalmente todas as políticas de modo a que se dirijam explicitamente aos desfavorecidos.***

Uma análise da aplicação do *poverty proofing* (verificação do impacto sobre a pobreza) feita pelo Conselho Nacional Económico e Social (NESC, 2000) encontrou um nível elevado de identificação com o processo ao nível formal e que este tinha sensibilizado os decisores

políticos para a dimensão da pobreza nas políticas. No entanto, surgiram algumas preocupações em relação à sua aplicação na prática. Estas foram também referidas nas entrevistas realizadas aos interlocutores privilegiados e no Seminário Mainstreaming da Inclusão Social de Junho 2003.

Entre estas preocupações incluem-se necessidade de elaboração de definições de pobreza, mais e melhores indicadores/dados sobre níveis e riscos de pobreza. Foram alcançadas algumas melhorias nesta área, como o estabelecimento do grupo de dados estratégicos e o relatório sobre estatísticas sociais e de igualdade (Conselho Nacional de Estatísticas, 2003). Simultaneamente, era necessária uma maior consciencialização sobre a pobreza entre os técnicos e uma maior formação na utilização de técnicas de *poverty proofing* (*verificação do impacto sobre a pobreza*). Este ponto foi desenvolvido no seminário no que diz respeito à implementação da formação, reiterando-se que este teria maior sucesso e seria mais eficaz se fizesse parte da formação do serviço público. No entanto, verifica-se a necessidade de cursos e material de formação para os formadores internos do serviço civil.

Outra preocupação expressa no seminário foi a de que as orientações do *poverty proofing* (*verificação do impacto sobre a pobreza*) são demasiado gerais e devem ser adequadas aos domínios dos diferentes departamentos. As exigências dos diferentes departamentos variam pelo que se podem implementar dois níveis de *poverty proofing* (*verificação do impacto sobre a pobreza*) – um processo mais superficial e uma avaliação de impacto mais profunda a executar com uma unidade especializada perita nesta área. As orientações devem contemplar métodos para aumentar a participação das pessoas em situação de pobreza na formulação das políticas. Foram ainda discutidos no seminário os seguintes assuntos:

- A importância de implementar o *poverty proofing* (*verificação do impacto sobre a pobreza*) da pobreza à semelhança do que é feito nas áreas do género, rural, ambiente e igualdade
- A necessidade de maior transparência no modo de avaliação das políticas e nos resultados do processo de *proofing*
- A necessidade de um sistema mais formal para monitorizar o modo como o *poverty proofing* (*verificação do impacto sobre a pobreza*) se desenvolve e o seu impacto na pobreza
- A importância da consistência na aplicação do *poverty proofing* (*verificação do impacto sobre a pobreza*) dentro do processo orçamental.

A revisão do NAPS declara que o Gabinete Nacional para a Inclusão Social desenvolverá um processo mais eficiente de poverty-proofing e assegurará a sua operacionalização apropriada em todos os departamentos governamentais relevantes. Serão feitos outros trabalhos que informarão e desenvolverão o poverty proofing (verificação do impacto sobre a pobreza) entre os quais:

- A autoridade para a igualdade está a desenvolver um modelo integrado do proofing da pobreza, igualdade e género
- A Agência de Combate à Pobreza e a autoridade para a igualdade produziram um relatório sobre o proofing da igualdade e da pobreza, que examina a questão das desigualdades que podem conduzir à pobreza (nas orientações do poverty proofing (verificação do impacto sobre a pobreza))
- A Agência de Combate à Pobreza está a desenvolver um modelo de poverty proofing para agências locais públicas.

## **Estudo de Caso 2: Unidade de inclusão social do concelho da cidade de Cork**

Foram estabelecidas Unidades de Inclusão Social (SIU) em nove autoridades locais pelo Departamento de Ambiente, Cultura e Governo Local como projectos piloto de três anos a terminar em Janeiro 2005. Estas unidades emergiram do acordo de parceria social Programa *para a Prosperidade e Justiça*. Estes SIU reflectem o alargamento do papel do governo local no combate à exclusão social, reconhecendo ainda que o foco do governo local na inclusão social deverá extravasar as áreas tradicionais como a habitação. O papel do SIU, como delineado pelo governo irlandês é descrito abaixo.

Este estudo de caso analisa como o SIU do concelho de cidade de Cork interpretou o seu papel e desenvolveu uma estratégia para a mudança de culturas e práticas de modo a promover o mainstreaming da inclusão social no concelho. O SIU foi estabelecido em Fevereiro 2000 com o objectivo de apoiar todos os departamentos na promoção da inclusão social nas actividades quotidianas do município da cidade de Cork.

Esta unidade apoia também os 4 coordenadores RAPID e a monitorização da implementação da estratégia do concelho de desenvolvimento da cidade de Cork designada *“imagine o nosso futuro”*.

## O Papel das unidades sociais de inclusão

- Identificar os dados existentes, e estabelecer uma linha de base (baseline) sobre a extensão, natureza e causas da pobreza no contexto da autoridade local, desenvolvendo perfis da pobreza local;
- Assegurar que as actividades das autoridades locais são relevantes para a inclusão social e avaliar o seu impacto
- Desenvolver e supervisionar a implementação e a avaliação da estratégia da inclusão social da autoridade local em sintonia com a unidade NAPS, (agora OSI) no DSFA e no CPA.
- Apoiar as autoridades locais na incorporação de objectivos de inclusão social no processo de planeamento da autoridade
- Promover a consciencialização da perspectiva da inclusão social, através da formação dos técnicos e o fornecimento de informação, e enfatizando a perspectiva da inclusão social nas funções da autoridade
- Identificar oportunidades novas e inovadoras no combate à exclusão social, considerando as políticas nacionais relevantes, e promover sua integração nas actividades existentes de inclusão social da autoridade local
- Responsabilizar-se pelo desenvolvimento do NAPS na autoridade local, monitorarizando a sua implementação
- Informar o conselho de desenvolvimento municipal a respeito do papel da autoridade local na inclusão social
- Cooperar com outras agências envolvidas na inclusão social e com os actores principais (stakeholders) do município de modo a assegurar uma abordagem coordenada e evitar duplicações e desfasamentos
- Assegurar em simultâneo o desenvolvimento político da inclusão social entre os níveis nacional e local
- Apoiar/assistir a autoridade local na implementação dos relatórios sobre Integração do Governo Local e Desenvolvimentos Locais de Medidas de Inclusão Social do grupo de trabalho (Task Force)
- Apoiar, onde apropriado a implementação do programa RAPID no contexto da autoridade local.

Fonte: Departamento do Ambiente, Cultura e Governo Local

O objectivo do SIU foi o de promover alterações internas, ao melhorar a compreensão dos técnicos da autoridade local sobre a pobreza e a exclusão social. Esta abordagem consiste em três aspectos: aumento da consciencialização; investigação; e análise política (ver abaixo mais detalhes). É ainda cedo para avaliar o sucesso do SIU. No entanto, o seu trabalho tem sido extenso e significativo. O programa que financia o SIU termina em Janeiro de 2005 não sendo ainda claro se será mantido e/ou alargado a outras autoridades locais. Da análise efectuada a este projecto, podem-se destacar as seguintes conclusões no que respeita ao mainstreaming da inclusão social ao nível do governo local:

- É crucial o empenho e liderança aos níveis político e de gestão
- Devem ser fornecidos recursos aos planos de acção e devem incluir um sistema de monitorização e avaliação
- A longo prazo, as comunidades desfavorecidas devem ser envolvidas no processo de desenvolvimento e implementação de políticas para a inclusão social. Isto só será alcançável quando o conceito e a prática de inclusão social seja integrada na cultura e práticas de trabalho das autoridades locais
- A inclusão social requer o desenvolvimento de métodos de trabalho com os parceiros activamente envolvidos com grupos e áreas vulneráveis
- Deve ser proporcionado aos técnicos tempo para beneficiar do intercâmbio de aprendizagem, apoio e formação fornecidos pela Rede da Autoridade Local de Aprendizagem Anti-Pobreza (LAAPLN)
- A dimensão da igualdade tem que estar reflectida na estratégia de inclusão social aos níveis políticos e de gestão.

## Mainstreaming da Inclusão social no concelho de Cork

1. **Aumento da consciencialização:** Exemplos do trabalho nesta área:
  - *Seminários sobre inclusão social para os técnicos* – foram organizados seminários de meio-dia à equipe de gestão e de outros técnicos com a responsabilidade no desenvolvimento e implementação de política
  - *Estabelecimento de um Comité da Inclusão Social*<sup>28</sup> – é constituído por técnicos séniores e de frontline de todos os departamentos. O Comité supervisionou a preparação do esboço de plano de acção que identificou acções-chaves no combate à exclusão social
  - *Guia para os técnicos "Social Inclusion Booklet"* – é uma ajuda/ferramenta que permitirá que os técnicos compreendam melhor os conceitos de inclusão social, integrando-os na sua actividade quotidiana
  - *Seminários específicos por departamento* – os seminários específicos foram: avaliação do impacto na deficiência do design arquitectónico levado a cabo pelo Departamento de Arquitectura para a área da Recepção da Câmara Municipal; e desenho de estradas e passeios levado a cabo pelos técnicos de transporte e estradas
  - *Rede da Autoridade Local de Aprendizagem Anti-Pobreza (LAAPLN)* – a SIU preparou a candidatura do Concelho Municipal de Cork para adesão à Rede (LAAPLN), desde a adesão, 5 técnicos, bem como técnicos da SIU, têm assistido às reuniões da LAAPLN, que incluem seminários de informação e formação. Os resultados positivos incluem o acesso a recursos da informação tais como Sumários de Aprendizagem e acesso a formação na área da inclusão social, bem como a oportunidade de trabalhar em rede com outros SIU e autoridades locais.
2. **Pesquisa e avaliação:** Exemplos de trabalhos:
  - *Auditoria de inclusão social* – identifica os impactos-chave que as principais actividades do concelho municipal têm na inclusão social e faz recomendações práticas da forma como pode ser reforçada a consideração da perspectiva da inclusão social nas actividades municipais. A auditoria servirá ainda de modelo e boa prática para monitorar o progresso ao nível da focalização da inclusão social no concelho municipal e pretende-se que se transforme também numa ferramenta para desencadear mudanças nas políticas sociais. Uma das prioridades para 2003 é a obtenção de um acordo sobre uma linha de base de indicadores do progresso na inclusão social e a identificação de acções que venham a ter um impacto significativo na redução da exclusão social
  - *Planos de acção* – baseam-se nas recomendações contidas na auditoria. É um plano de acções de curto e longo prazo para cada unidade de trabalho e pretende-se que o plano juntamente com a auditoria, se torne a força motriz para promover mudanças nas políticas sociais

## Mainstreaming da Inclusão social no concelho de Cork (continued)

- *Pesquisa* – A SIU desenvolveu os seguintes projectos de investigação e avaliação:
  - A avaliação do projecto de habitação ‘Mov-on’ promovido pela Comunidade Simon
  - Avaliação de necessidades de formação das organizações voluntárias que pertencem ao fórum dos sem-abrigo de Cork
  - Identificação das necessidades dos arrendatários da autoridade local que estão a viver em propriedades privadas
  - Análise da utilização das Medidas de Emprego Comunitário pelas associações comunitárias
  - Conclusão da caracterização sócio-económica dos arrendatários do Concelho Municipal em 2004
  
- 3. **Análise de política:** A SIU tem sido responsável pelo desenvolvimento e monitorização das política na área da inclusão social no Concelho Municipal.  
Exemplos de trabalhos recentes:
  - Identificação de assuntos de inclusão social que necessitam de ser tomados em consideração no planeamento e desenvolvimento do Projecto das docas da Cidade de Cork
  - Revisão do plano de desenvolvimento preparatório da Cidade de Cork numa perspectiva de inclusão social
  - Submissão conjunta com o Concelho Municipal de Cork do NAPincl ao Gabinete de Inclusão Social
  - Submissão individual do NAPincl ao Gabinete de Inclusão Social
  - Parceria em dois programas de intercâmbio transnacionais. Estes projectos auxiliarão o concelho municipal na partilha e aprendizagem de modelos de boas práticas no combate a exclusão social
  - Prioridade chave para 2003: Integrar a auditoria e o Plano de Acção no Plano Colectivo da cidade.





## **5 CARACTERÍSTICAS DO MAINSTREAMING DA INCLUSÃO SOCIAL**

## 5 Características do Mainstreaming da inclusão social

### 5.1 Introdução

Torna-se evidente da análise das diferentes jurisdições dos parceiros que não existe uma concepção comum de mainstreaming da inclusão social e da luta contra a pobreza. No entanto, esta pesquisa identificou abordagens que tentam alterar paradigmas de planeamento e execução políticas existentes, de modo a que tenham efeitos positivos nas pessoas em situação de a pobreza. Estas abordagens podem ser agrupadas do seguinte modo:

- Mainstreaming do tipo administrativo, encontrado na Irlanda e em Portugal. Os exemplos incluem o poverty proofing (verificação do impacto sobre a pobreza) onde a avaliação das políticas se baseia num princípio preventivo de modo a assegurar que estas não acentuam/aumentam a pobreza.
- Mainstreaming do tipo executivo, encontrado na Irlanda do Norte. Aqui os recursos são redireccionados a favor de pessoas em situação de pobreza, reservando uma proporção dos orçamentos ministeriais.
- Mainstreaming do tipo judicial, encontrado em França. Os direitos sociais estão particularmente presentes na lei nacional e o contexto político baseia-se na legislação de direitos, tais como a “lei contra a exclusão social”. Esta abordagem providencia a base legal para a luta contra a exclusão social, podendo ainda actuar como catalizador no estabelecimento de novos serviços ou na reformulação de serviços existentes de modo a assegurar que os direitos sociais são assegurados.

Esta pesquisa revelou ainda que existem dois níveis de mainstreaming. O primeiro, que se pode denominar integracionista baseia-se essencialmente na introdução de perspectivas de inclusão social nos processos políticos existentes, não confrontando os paradigmas políticos em vigor. O segundo, que se pode designar por “agenda setting”, envolve uma reorientação fundamental, não apenas dos meios ou dos procedimentos da execução de políticas, mas essencialmente das metas ou objectivos políticos numa perspectiva de inclusão social.

O desenvolvimento de modelos de mainstreaming pelos Estados-Membros é consistente com a política da UE. Por exemplo, no Conselho de Ministros da Cimeira de Bruxelas em Março 2003, foi claramente declarado que *os meios para mainstreaming devem ser*

*estabelecidos por cada Estado-Membro.* É também consistente com o OMC onde a Comissão Europeia monitoriza os resultados alcançados por cada Estado-Membro, sendo que os meios para os alcançar são determinados por cada Estado.

## 5.2 Análise dos Estudos de Caso

O objectivo da fase 1 deste projecto foi: (1) descrever a concepção de mainstreaming em cada país/região parceiro (cap. 4); (2) e investigar algumas características-chave de mainstreaming. Os estudos de caso são apresentados como exemplos de mainstreaming. De modo a avançar para uma concepção mais geral das características chave de mainstreaming foi necessário identificar especificidades que fossem evidentes em dois ou mais estudos de caso. Estas foram então apresentadas no seminário o que possibilitou a oportunidade de discutir as suas fragilidades e potencialidades.

As características identificadas podem, assim, agrupar-se do seguinte modo:

- Processos Políticos
- Resultados para as pessoas em situação de pobreza
- Resultados na execução das políticas.

### 5.2.1 Processos Políticos

Os estudos de caso são bastante distintos, uns constituem estratégias políticas nacionais tal como o PNAI, outros são programas regionais como o PRAPS e o programa Rede Social, alguns são mecanismos administrativos como o poverty proofing (verificação do impacto sobre a pobreza). No entanto, a sua análise e revelou um conjunto de características comuns (ver também a tabela 6.1), respectivamente:

- A inclusão de uma perspectiva de pobreza no desenvolvimento de políticas
- Mecanismos institucionais intersectoriais
- Mecanismos para o envolvimento das pessoas em situação de pobreza
- Um sistema de avaliação ex-post.

A inclusão de uma perspectiva de pobreza no desenvolvimento de políticas, é *um processo que atravessa todas as áreas políticas sendo a perspectiva da pobreza especificamente considerada na concepção de políticas.*

- (1) O poverty proofing (verificação do impacto sobre a pobreza) varia entre um exercício superficial e geral até à utilização de uma análise de impacto detalhada como o custo/benefício, custo-eficácia e a avaliação do impacto social. O poverty proofing (verificação do impacto sobre a pobreza) envolve uma série de elementos: formação relacionada com consciencialização da pobreza e como conduzir análises de impacto, produção de materiais de formação para o proofing, e um sistema para monitorar a qualidade e quantidade de proofing. No seminário, foi sublinhado que a formação em proofing, a produção de materiais didácticos e parcialmente a monitorização podiam ser integrados no contexto de sistemas de formação e de avaliação de desempenho do serviço público. Na Irlanda, com a modernização do serviço público, foi muito oportuna a introdução da cultura do poverty proofing (verificação do impacto sobre a pobreza). No entanto, verificou-se a necessidade de formação de formadores.
- (2) Os critérios de inclusão social são incorporados de um modo transparente e objectivo nos sistemas financeiros e organizacionais colectivos, especialmente no caso da Irlanda do Norte onde os objectivos da inclusão social são explicitamente considerados na análise orçamental, nas reuniões de monitorização orçamental, critérios de atribuição do Fundos do Programa Executivo, avaliação económica do investimento público, e acordos de serviço público.

Novamente, é interessante notar que quase todos os estudos de caso possuem processos formais para assegurar que o poverty proofing (verificação do impacto sobre a pobreza) seja tomado em consideração na execução política.

#### *Mecanismos institucionais intersectoriais.*

A extensão da aplicação destes mecanismos varia envolvendo usualmente grupos de trabalho intersectoriais ao nível oficial e/ou político como no caso de Portugal e Irlanda. Podem ainda envolver a formação de grupos constituídos por técnicos, parceiros sociais, NGO, pessoas em situação de pobreza (como nos estudos de caso do programa da Rede Social ou do PRAPS); e um grupo técnico para desenvolver investigação e recolha de dados (como no caso de Portugal, Irlanda e Irlanda do Norte). O objectivo da introdução de mecanismos institucionais intersectoriais é o desenvolvimento, gestão, monitorização e análise de políticas e programas. É interessante notar que estes mecanismos são uma característica comum em todos os estudos de caso.

## *Mecanismos para o envolvimento das pessoas em situação de pobreza*

Alguns estudos de caso implicaram directamente as NGO, em particular o programa da Rede Social em Portugal e os dois exemplos franceses. É interessante verificar que a SIU de Cork não envolveu NGO e pessoas em situação de pobreza uma vez que se pretendia que os técnicos comesçassem por aumentar a sua consciencialização e compreensão em torno da pobreza. De um modo geral, e como é evidente nos estudos de caso, é dada pouca relevância à experiência de vida das pessoas em situação de pobreza. De facto, a própria linguagem em torno do mainstreaming pode ser ela própria um factor de exclusão.

Foi sublinhado no seminário a necessidade de recursos para promover um maior “empowerment”, (b) o uso de técnicas como a avaliação participativa da pobreza e (c) maior consistência e autonomia no financiamento de modo a permitir a continuação e o desenvolvimento do trabalho das NGO. Não há necessidade de “inventar a roda”; devendo centrar-se a investigação futura no que existe actualmente e como pode ser feito um uso mais criativo e proactivo dos recursos existentes e das organizações no terreno.

### *Um sistema de avaliação ex-post.*

Na maior parte dos estudos de caso foram realizadas avaliações ex-post ou tinham estas avaliações previstas. De facto, e como é evidente do capítulo precedente, foram apresentados resultados de uma série de avaliações (embora intermédias). Essencialmente estes resultados mostraram um conjunto de efeitos positivos, em especial no campo da execução política (veja-se por exemplo, a avaliação do New TSN (Nova Orientação das Necessidades Sociais) ou do PRAPS). No entanto, em nenhum dos estudos de caso foi possível determinar o seu impacto no objectivo global da redução e eliminação da pobreza e exclusão social. Não é claro em nenhum destes estudos de caso que a implementação de sistemas específicos de monitorização e recolha de dados permita ou não tal avaliação. Na realidade reconheceu-se a dificuldade de medir a mudança e de relacionar acções com resultados uma vez que isto poderia conduzir a uma desfocalização. A pobreza e a exclusão social podem transformar-se numa questão relacionada com o trabalho quotidiano em vez de um elemento integrante do processo de formulação e execução política. Isto ocorreu na Irlanda do Norte onde não existe um objectivo global relacionado com a pobreza, nem metas que proporcionem pontos de focagem, ao contrário dos casos português e irlandês onde foram necessárias uma série de metas e uma visão global para impulsionar o processo.

Tabela 6.1 Características dos processos de mainstreaming dos estudos de caso

	Portugal		França		Irlanda		Irlanda do Norte (New TSN)	
	PNAI	Rede Social	PRAPS	Plano Personalizado de Acesso ao Emprego para Jovens	Poverty Proofing	SIU – Unidade de Inclusão Social de Cork	Moldar o Orçamento	EPF
Fundo do Programa Executivo A inclusão de uma perspectiva de pobreza no desenvolvimento de políticas	Não	Não	Provavelmente	Provavelmente	Sim	Sim	Sim	Sim
Mecanismos institucionais intersectoriais	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Mecanismos para o envolvimento das pessoas em situação de pobreza	Desconhece-se	Sim	Sim	Sim	Limitado	Não	Sim	Desconhece-se
Um sistema de avaliação ex post	Sim	Sim	Sim	Sim	Limitado	Não	Sim	Desconhece-se

## 5.2.2 Resultados para as pessoas em situação de pobreza

Em relação às pessoas em situação de pobreza, os principais resultados que emergem dos estudos de caso são os seguintes:

*Acções/esforços dentro das políticas existentes dão maior ênfase aos problemas das pessoas em situação de pobreza.*

O PRAPS provocou mudanças na política de saúde ao nível regional, por exemplo dando uma maior ênfase à promoção da saúde. O TRACE conduziu a resultados positivos na formação e emprego para jovens. Isto sucedeu ao nível local nos estudos de caso português (programa da Rede Social) e irlandês (SIU). Ocorreu também na Irlanda do Norte onde as considerações do New TSN (Nova Orientação das Necessidades Sociais), por exemplo, mudaram as políticas internas de investimento de modo a favorecer áreas com elevadas necessidades sociais.

*Maior participação e diálogo com os parceiros sociais e pessoas em situação de pobreza.*

Os estudos de caso franceses são especialmente relevantes a este nível porque identificam num primeiro momento uma necessidade específica, para depois concentrarem-se na forma de a enfrentar e ultrapassar. Por exemplo, a rede do PRAPS contribuiu para melhorar a coordenação de modo a atender mais eficazmente as necessidades de saúde mental das pessoas. O programa da rede social em Portugal centra-se também no diagnóstico dos problemas, mobilizando então os actores necessários para os resolver.

*Mais recursos/orçamento redirigidos para a inclusão social dentro de políticas/programas existentes de modo a dar maior relevo aos problemas das pessoas em situação de pobreza.*

Este é um objectivo explícito do New TSN (Nova Orientação das Necessidades Sociais) da Irlanda do Norte e existem algumas evidências da sua real implementação. Não é claro, porém, se este é igualmente um resultado dos outros estudos de caso. No entanto, indica-se explicitamente nos documentos oficiais da Irlanda que este não é um resultado planeado ao nível do poverty proofing (verificação do impacto sobre a pobreza). De um modo geral, uma crítica ao poverty proofing (verificação do impacto sobre a pobreza), e ao New TSN (Nova Orientação das Necessidades Sociais) centra-se no facto destes não possuírem um orçamento próprio/novo.

### 5.2.3 Resultados para a formulação de políticas e decisores políticos.

No que diz respeito à concepção de políticas e aos decisores políticos, os resultados mais significativos que emergem dos estudos de caso são os seguintes:

#### *Mudança nas atitudes e na cultura de trabalho de modo a incluir a perspectiva da pobreza*

Existem algumas evidências desta mudança em alguns dos estudos de caso. Por exemplo, a revisão do NESC do poverty proofing (verificação do impacto sobre a pobreza) na Irlanda e a avaliação intermédia do New TSN (Nova Orientação das Necessidades Sociais) na Irlanda do Norte, revelou em ambos que o poverty proofing (verificação do impacto sobre a pobreza) sensibilizou os técnicos para a problemática da pobreza e da exclusão social. Os dados provenientes da área do mainstreaming do género apontam para o aumento da consciencialização da igualdade entre mulheres e homens resultante da aplicação do mainstreaming do género.

O seminário salientou, contudo, a existência de muitos desafios nesta área. Por exemplo, ao nível oficial envolve o trabalho conjunto de departamentos e, conseqüentemente, a necessidade de ultrapassar possíveis conflitos e rivalidades institucionais. No entanto, a integração dos assuntos relacionados com a pobreza e da exclusão na cultura das organizações/departamentos teve o potencial de sensibilizar os técnicos e de consciencializar o topo das organizações sobre a pobreza, aumentando a capacidade para direccionar políticas e recursos/orçamentos no combate à pobreza. Foi sublinhado que na Irlanda isto sucedeu ao nível da competitividade, onde todos os departamentos tomaram em linha de conta as implicações das suas políticas na competitividade da economia.

#### *Maior responsabilidade e compromisso com os resultados da inclusão social em todos os domínios políticos*

O processo de mainstreaming assegura que a responsabilidade em matéria de pobreza é partilhada pelas organizações e a diferentes níveis de governo. Existem evidências de que isto está de facto a suceder, usualmente num contexto onde está especialmente presente na concepção das políticas/programas, por exemplo no desenvolvimento de planos de acção como na Irlanda do Norte. Estes estabeleceram acções na área da inclusão social para os departamentos e respectivos ministros. Isto implica que os técnicos nos departamentos individuais empreendem trabalho e

responsabilizam-se por áreas políticas que podem ser percebidas como estando além das responsabilidades dos seus departamentos ou dos seus níveis de competência. Consequentemente, existe o “perigo” que o trabalho na área da inclusão social seja percebido como um “acrescentado/extra” em vez de uma parte integrante do seu trabalho.

Ao nível político, se aos ministros não forem atribuídas responsabilidades e compromissos relacionados com os resultados da inclusão social, o mainstreaming pode não ser atractivo, uma vez que não é uma solução imediata, podendo levar anos a evidenciar resultados positivos.

Sem mecanismos que provoquem uma mudança cultural e que claramente atribuam responsabilidades no cumprimento dos resultados da inclusão social, o mainstreaming pode ser uma “desculpa” para não fazer nada; pode resultar numa mudança ao nível superficial sem alterações reais nas políticas subjacentes ou no processo de formulação/concepção política. As orientações DAC da OCDE apontam também para este potencial problema (ver capítulo 3 acima).

*Melhores dados e informação sobre pobreza e exclusão social; melhoria dos sistemas de disseminação para inovação e aprendizagem em torno da pobreza e exclusão social*

De modo a empreender o mainstreaming, os decisores políticos têm que ter acesso a dados fiáveis, não apenas da sua área política específica mas também de outras áreas. Isto é importante para um poverty proofing (verificação do impacto sobre a pobreza) e avaliação ex post eficientes. É evidente da análise dos estudos de caso que estão a ser colectados dados em maior número e com maior precisão. Na Irlanda foi reconhecido que é necessário melhor informação e dados para executar o poverty proofing (verificação do impacto sobre a pobreza). Isto resultou no estabelecimento de um grupo técnico de aconselhamento e de publicações específicas sobre a forma de melhorar os dados relativos à pobreza e igualdade.

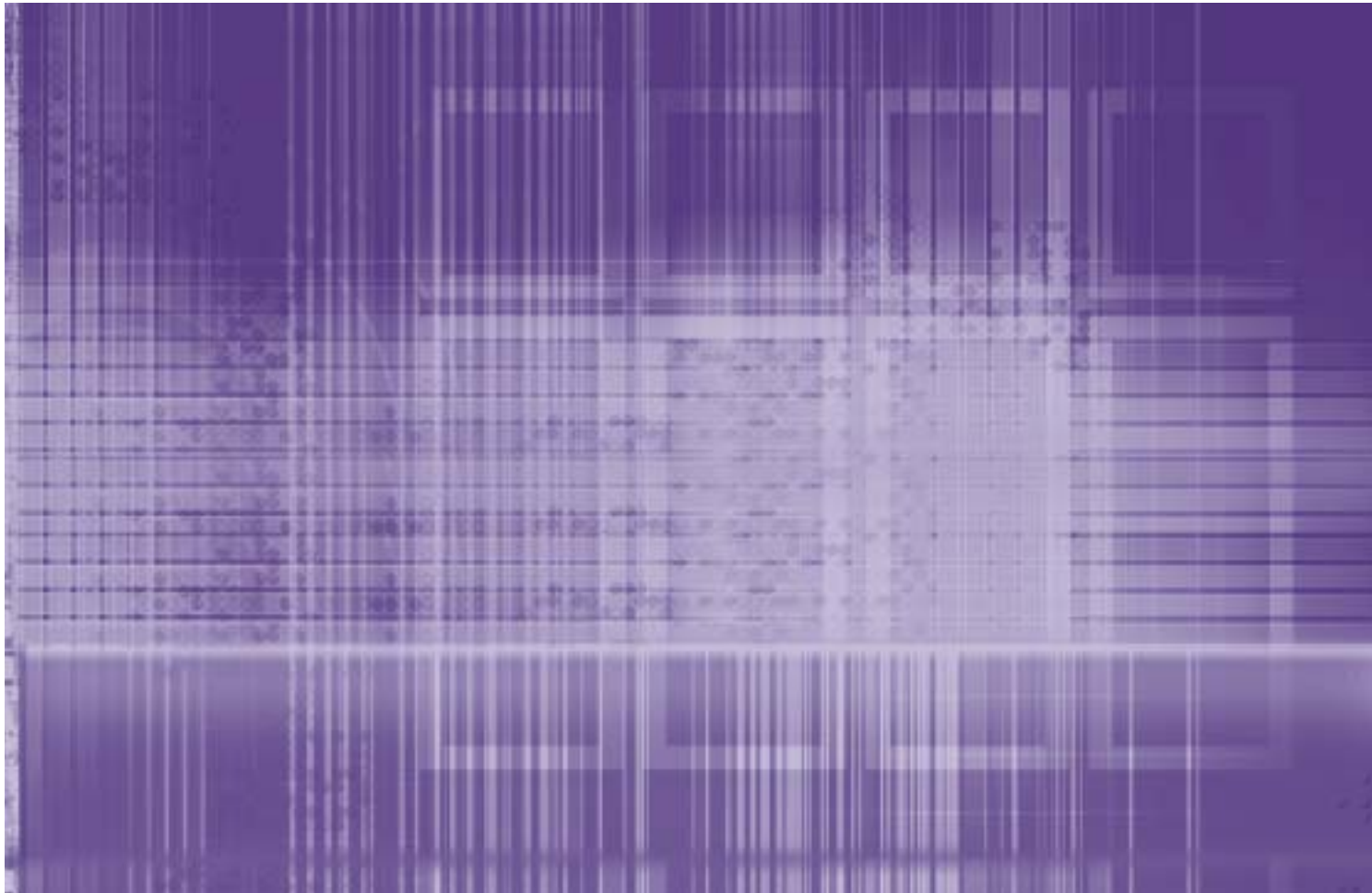
A este assunto alia-se a disseminação de dados e informação. Isto pode suceder ao nível geográfico, de diferentes grupos e/ou sectores e entre diferentes níveis de governo. Pode ainda envolver a disseminação da inovação e aprendizagem ao nível local a outros níveis de governo. O programa da Rede Social em Portugal desenvolveu um sistema de disseminação da informação ao nível local; do nível local a outras áreas geográficas; e do nível local ao nacional.

Acções específicas (targeted) e mainstreaming são complementares. No entanto, por exemplo não é óbvio que o mainstreaming da política ambiental permita acções específicas. Estas serão provavelmente desenvolvidas de modo unilateral, a não ser que existam canais de informação de acções específicas para o mainstreaming das estruturas institucionais e vice-versa.

### *Maior eficiência na formulação de políticas*

O mainstreaming implica essencialmente que para um dado nível de recursos exista uma maior redução da pobreza e promoção da inclusão social. O Mainstreaming tem o potencial de aumentar a coerência entre diferentes políticas e a compreensão da multidimensionalidade da pobreza. A coerência política pode conduzir a alterações das políticas existentes de modo que: (1) uma perspectiva de pobreza seja tomada em consideração; ou (2) que a alteração política tenha um impacto positivo nas pessoas em situação de pobreza; ou (3) ainda que um impacto negativo de uma política existente seja minorado ou alterado. Adicionalmente, uma maior coerência política conduz ainda a uma menor duplicação de esforços e recursos devido a uma melhor coordenação e práticas de trabalho mais eficientes.

Um resultado também referido é o de que o mainstreaming tem um impacto limitado nas variáveis macroeconómicas como a inflação e as taxas de juro, uma vez que não necessita de aumentos significativos na despesa pública.



## 6 CONCLUSÃO



## 6 Conclusão

### 6.1 Notas finais

As abordagens de Mainstreaming tentam de alguma forma colmatar com as falhas do sistema corrigindo os seus impactos negativos, tentando ainda torná-lo num sistema mais sustentável. No entanto, neste momento, o conceito de mainstreaming é ainda bastante neutro, faltando-lhe clareza no que diz respeito à extensão e modo como pode provocar mudanças reais na concepção política e na redução da pobreza. Assim, as abordagens de mainstreaming não possuem orçamentos específicos, não sendo claro como se conjugam e articulam com acções ou políticas específicas (targeted).

A Fase I constitui apenas o início do trabalho de pesquisa sobre mainstreaming.

Importa, pois, continuar a investigação para avaliar o seu potencial para reduzir ou eliminar a pobreza. A eficácia das abordagens de mainstreaming e, em particular, as características que constituem um quadro/modelo (framework) para o mainstreaming necessitam de ser mais exploradas.

A pesquisa efectuada demonstrou que o mainstreaming é um conceito novo, com o potencial de incluir a dimensão da inclusão social em todas as políticas locais, nacionais e da UE. No entanto, para que o mainstreaming seja eficaz é necessário uma mudança fundamental no paradigma existente nos países da UE. Esta mudança terá lugar a três níveis:

- Ao nível político: o mainstreaming deve implicar a integração da eliminação da pobreza e a inclusão social na formulação e objectivos políticos, sendo então traduzido em medidas, programas e políticas, assentes num compromisso político.
- Ao nível institucional: o mainstreaming deverá focalizar nas pessoas em situação de pobreza, quer a formulação de políticas quer a prestação de serviços
- Ao nível da prestação de serviços: deve centrar-se na procura de soluções de serviços que possam prevenir, melhorar e reduzir a pobreza e a exclusão social.

### 6.2 Trabalho futuro na Fase II

Este projecto faz as seguintes propostas para o desenvolvimento dos trabalhos na Fase II:

1. É necessária uma compreensão mais clara do mainstreaming eficaz

e das suas condições/requisitos; basicamente um entendimento mais claro da questão: em que condições pode o mainstreaming promover e provocar a eliminação da pobreza? O trabalho empírico deverá continuar na Fase II incluindo áreas como:

- Progressos/avanços no mainstreaming do género e da igualdade, e suas ligações ao mainstreaming da inclusão social
- Experiência internacional, em especial das agências de desenvolvimento, bem como no trabalho da OECD e das Nações Unidas sobre coerência política e poverty proofing (verificação do impacto sobre a pobreza) no contexto do desenvolvimento sustentável
- Participação de outros Estados-Membros da UE e países candidatos, por exemplo a inclusão de um parceiro nórdico e de um país do alargamento na fase II
- Avaliação dos NAPincl de todos os Estados-Membros de modo a identificar processos de mainstreaming em países que não estejam presentes no projecto da fase II.

2. É necessário explorar os aspectos teóricos do mainstreaming, em particular:

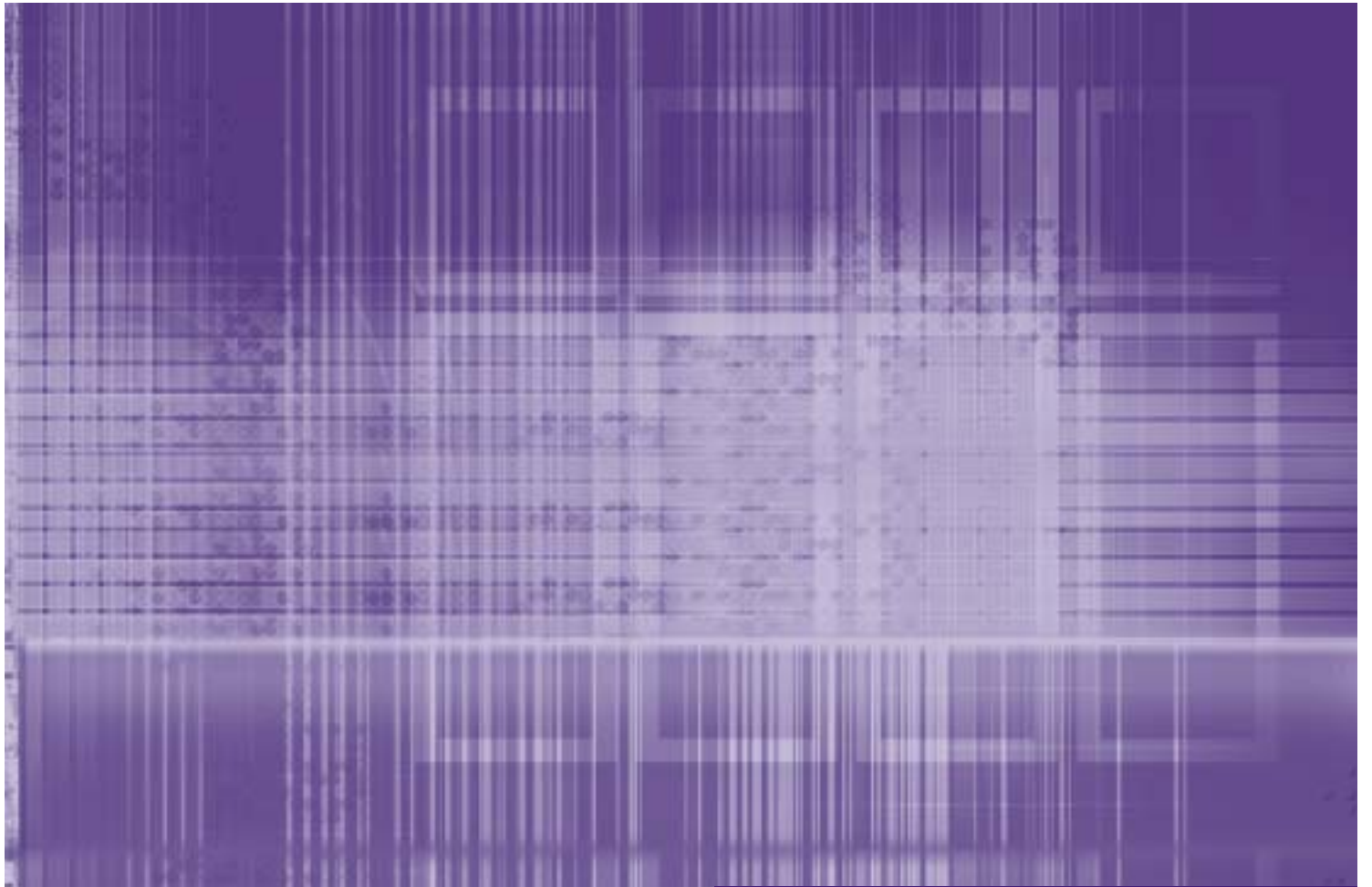
- Identificar se o mainstreaming é ou não eficaz na eliminação da pobreza (isto é, se os seus resultados positivos não podem ser alcançados por outros meios, com menores recursos)
- Identificar se o mainstreaming é ou não eficaz no que respeita à concepção da política social. Em particular, verificar a premissa de que o mainstreaming representa uma evolução e aprofundamento de respostas políticas através de uma focalização a eficiência interinstitucional, sem envolver necessariamente recursos adicionais.

3. Embora existam elementos de mainstreaming num conjunto de países, estes estão presentes em períodos de tempo muito curtos; seria necessário um período de tempo mais longo para obter resultados significativos. No entanto, no decurso da Fase II deverá ser desenvolvido um quadro/metodologia de avaliação ex-post que identifique os sistemas de informação e indicadores necessários para estabelecer processos e estruturas de mainstreaming de modo que possa ser monitorizada e avaliada a sua eficácia na redução da pobreza.

4. É necessário desenvolver trabalho complementar sobre a forma de envolver as pessoas em situação de pobreza na concepção de políticas e programas que tenham impacto nelas. Este trabalho

deve investigar técnicas inovadoras como avaliações de pobreza participativas, onde as pessoas definem as suas condições e prioridades, e orçamentos participativos onde as pessoas em situação de pobreza são envolvidas no estabelecimento de prioridades orçamentais nos diferentes níveis de governo. Este trabalho terá ainda que considerar o estabelecimento de maiores ligações e canais de participação, aprendizagem e intercâmbio/transferência de informação entre os diferentes níveis. Este trabalho assentaria num projecto desenvolvido pela Agência de Combate à Pobreza em 2000 no âmbito do Programa de Intercâmbio Transnacional.

5. É necessário desenvolver trabalho complementar ao nível da concepção e implementação de um sistema de poverty proofing (verificação do impacto sobre a pobreza) que seja mais que um exercício superficial. Recomenda-se o desenvolvimento de um esquema mais rigoroso de poverty proofing (verificação do impacto sobre a pobreza) baseado no trabalho levado a cabo até hoje na área da igualdade e do género devendo-se investigar especialmente:
  - A adequação do poverty proofing (verificação do impacto sobre a pobreza) nos diferentes departamentos de governo nacional, com maior ênfase no departamento de finanças
  - O estabelecimento de um sistema de monitorização ao nível nacional do poverty proofing (verificação do impacto sobre a pobreza)
  - O desenvolvimento de módulos de formação em programas de formação existentes, de modo a aumentar o conhecimento relacionado com a inclusão social
  - O desenvolvimento e aplicação de técnicas para avaliação de impacto de políticas/programas por técnicos que efectuem o processo de proofing.
6. Finalmente, este projecto procura aumentar a compreensão do mainstreaming a partir de evidências e resultados das políticas e práticas dos Estados-Membros, sendo assim uma abordagem de baixo para cima (bottom-up). No entanto, não existiu até agora uma abordagem de cima para baixo (top-down). Esta lacuna na direcção da política poderia ser colmatada por uma Comunicação da Comissão sobre mainstreaming da inclusão social. Este projecto recomenda que os resultados da Fase I deste projecto, relatório do seminário e relatório de investigação contribuam para a preparação da referida Comunicação.



Notas de rodapé Bibliografia



## Notas de rodapé

- 1 EFTA: Área Europeia de Comércio Livre compreendida pela Noruega, Islândia, Liechtenstein e Suíça.
- 2 EEA: Os países da EFTA à excepção da Suíça.
- 3 A pobreza de rendimentos refere-se a pessoas a viver em famílias onde o rendimento da família é inferior a 60% da mediana do rendimento igualizado nacional. O número da UE é calculado como a média ponderada dos resultados nacionais onde cada país tem um peso igual à sua população total.
- 4 Risco de pobreza persistente, pessoas a viver três anos seguidos em famílias onde o rendimento da família é inferior a 60% da mediana do rendimento igualizado nacional.
- 5 Os dados da EUROSTAT de 1999 revelaram que:
  - Se pelo menos uma pessoa no agregado está empregada então o risco de pobreza persistente reduz-se para 5 %, se ninguém no agregado estiver empregado o risco pobreza persistente aumenta para 23 %
  - A probabilidade de um membro de um agregado com elevado nível de habilitações viver em pobreza persistente é de 3 %, enquanto que um membro de um agregado com baixo nível de habilitações é de 12 %.
- 6 Por exemplo, na média da década de 90 na OECD (incluindo a maior parte dos países europeus) a percentagem dos rendimentos do mercado aumentou 2,3 % para os 30 % mais ricos da população, enquanto diminuiu 1,7 % para os 30 % mais pobres (Pearson, 2003).
- 7 Isto implica que não haverá NAPincl.
- 8 Contudo, em alguns países europeus tais como a Noruega o princípio do mainstreaming do género tornou-se uma parte integrante do desenvolvimento político neste período.
- 9 A linha de pobreza utilizada neste estudo corresponde a 50 % da mediana do rendimento igualizado nacional. De acordo com esta linha 14% da população em Portugal encontra-se em situação de pobreza (Ferreira, 2001).
- 10 Professor Bruto da Costa, Presidente do Conselho Económico e Social.
- 11 A taxa de risco de pobreza corresponde a famílias onde o rendimento é inferior a 60% da mediana do rendimento.
- 12 Pesquisa apresentada no Workshop “Bending the Spend” do Seminário Mainstreaming da inclusão social em, Dublin, 6 e 7 Junho 2003
- 13 Outra cooperação directa relacionada com a pobreza inclui: (1) representação da Irlanda do Norte no Comité Ministerial

Conjunto da pobreza e no Conselho Irlandês Britânico; e (2) contribuição para a Estratégia Anti-Pobreza do Governo Britânico, "Oportunidade para todos". Este relatório detalha os progressos no cumprimento da estratégia delineada; e ilustra as acções/medidas e futuros compromissos.

- 14 O desenvolvimento e a revisão anual do programa do governo incluindo o orçamento, é o processo central da administração do executivo. O New TSN (Nova Orientação das Necessidades Sociais) é integrado em todos os aspectos do desenvolvimento do Programa do Governo e das suas revisões anuais. Isto é conseguido incluindo a unidade do New TSN (Nova Orientação das Necessidades Sociais) no desenvolvimento e esboço do programa do governo bem como na consulta aos parceiros sociais.
- 15 Com o fim de identificar objectivamente aqueles que se encontram em situação de grande necessidade, recorre-se a dados e índices estatísticos tais como o Noble Index de privação.
- 16 GDP Produto Interno bruto – nível da actividade económica dentro de Irlanda; GNP Produto Nacional Bruto – nível da actividade económica dentro de Irlanda menos as transacções estrangeiras.
- 17 Pobreza consistente é definida como 70 % da mediana do rendimento e situações de privação básica. Privação corresponde a ausência de uma das seguintes oito necessidades, por exemplo uma refeição diária; galinha, carne, peixe ou o seu equivalente no segundo dia; um assado ou seu equivalente uma vez por semana; dois pares de sapatos resistentes; casaco quente e impermeável; roupa nova, e não em segunda da mão; aquecimento; e assegurar o pagamento das despesas quotidianas da casa sem ficar endividado.
- 18 Pobreza relativa corresponde a pessoas a viver em famílias onde o rendimento da família é inferior a 60% da mediana do rendimento.
- 19 famílias onde o rendimento da família é inferior a 60% da mediana do rendimento nesse ano, mas também em dois dos três anos precedentes
- 20 Os princípios orientadores do NAPincl são:
  - Promover a o acesso igualitário e a participação de todos
  - Garantir os direitos das minorias, especialmente através de medidas anti-discriminação
  - Reduzir as desigualdades e, em particular, a dimensão do género na pobreza
  - Desenvolver as parcerias, ao nível nacional e local
  - Envolver activamente a comunidade e o sector voluntário
  - Encorajar a auto-estima respeitando a dignidade individual e promovendo o empowerment
  - Desenvolver processos consultivos apropriados, especialmente com os utilizadores dos serviços.

- 21 O Fórum Nacional Económico e Social (NESF) preparou um relatório de opinião sobre o NAPS. Este relatório de opinião contempla um conjunto de questões similares também proferidas pela Agência de Pobreza à Combate. Paralelamente foram ainda empreendidas revisões/avaliações da NAPS por um conjunto de outros actores, tais como as NGO, (ver Johnston e O'Brien (2000), Goodbody Economic Consultants (2001), a EAPN da Irlanda, Ralaheen Ltd e Community Technical Aid).
- 22 Os NAPincl deu origem às seguintes estruturas institucionais: comités parlamentares
- 23 Na Irlanda outras concepções são: (1) Mainstreaming da inovação, por exemplo a Iniciativa Comunitária EQUAL; (2) Mainstreaming de pessoas para o seio da sociedade, por exemplo pessoas portadoras de deficiência; (3) a abordagem centradas nos direitos; há diferentes maneiras de aceder a direitos sociais, por exemplo através dos sistemas políticos e administrativos ou através do sistema legal. Na Irlanda a compreensão dominante relaciona-se com a abordagem legal.
- 24 O Napincl 2003-2005, Anexo 2: capítulo 2, revisão do progresso durante os NAPincl 2001-2003 apresenta uma tabela que lista todas as metas dos planos e respectivo progresso.
- 25 As orientações do proofing são estabelecidas no documento: Proofing político no contexto da Estratégia Nacional Anti-Pobreza.

## Bibliografia

Comité Consultivo em Igualdade de Oportunidades para mulheres e homens, 2002. *Opinião sobre a execução do Mainstreaming do Género nas Políticas da UE*. DOC. EQOP 59-2001 (rev.20 Fevereiro 2002) Final. Bruxelas.

Atkinson, A. B., 2002. *Social Europe and Social Science*, ESRC Lecture.

Capucha, L., T. Bomba, R. Fernandes, & G. Matos, 2002. *Fighting Poverty and Social Exclusion in Southern Europe: the case for Portugal*. Lisboa: DEPP/MTS

COM, 1996. 67 Final: Gender Mainstreaming. Bruxelas, Commission of the European Communities.

COM, 2000. 379 Final: Social Policy Agenda. Bruxelas, 28.6.2000. Commission of the European Communities.

COM, 2000. 79 Final: Building an Inclusive Europe. Bruxelas, 1.3.2000. Commission of the European Communities.

COM, 2003. 312 Final: Mid-term Review of the Social Policy Agenda. Bruxelas, 2.6.2003. Commission of the European Communities.

Combat Poverty Agency, 2003. *Poverty and Inequality: Applying an*

*Equality Dimension to Poverty proofing (verificação do impacto sobre a pobreza)*. Dublin: CPA e a Equality Authority

Council of Europe, 1998. *Gender Mainstreaming: Conceptual Framework, Methodology and Presentation of Good Practice*. Relatório de actividades do Grupo de Peritos sobre Mainstreaming. (EG-S-MS (98) 2). Estrasburgo.

Deloitte & Touche, 2003. *Interim Evaluation of New TSN: Summary and Synthesis Report VI* (documento não publicado) Belfast: OFMDFM.

Department of Social, Community and Family Affairs, 2002. *Building an Inclusive Society: Review of the National Anti-Poverty Strategy under the Programme for Prosperity and Fairness*. Dublin: Department of Social, Community and Family Affairs.

EAPN Irlanda, 1999. *Irish National Strategy to Combat Poverty and Social Exclusion – An NGO Perspective on the National Anti-Poverty Strategy* (documento não publicado) Dublin: EAPN.

EAPN, 2000. *Mainstreaming Poverty and Social Exclusion – Integrating the Fight Against Poverty and Social Exclusion Across All Areas of Public Policy To Promote Social Cohesion*. Seminar Report, Lisboa, 17-18 Março 2000. Lisboa: EAPN

ESRI, (2003). *Quarterly Review*, Spring Edition, Dublin, Irlanda.

European Commission, 2002. *Joint Report on Social Inclusion*. Luxemburgo: European Communities.

EUROSTAT 2003. *Statistics in Focus: Population and Social Conditions* Luxemburgo: EUROSTAT

Ferreira, L.V. 2001. *Vulnerabilidade e Pobreza: a situação em Portugal em meados da década de 90*, comunicação ao Colóquio Internacional 'O Modelo Latino de Protecção Social reflexões sobre o Estado-Providência em Portugal, Espanha e Brasil', Lisboa: ISEG/UTL.

Goodbody Economic Consultants, 2001. *Review of the National Anti-Poverty Strategy: Framework Document*. Dublin: Goodbody Economic Consultants.

Government of Ireland, 1997. *Sharing in Progress: The Irish National Anti-Poverty Strategy*. Dublin: Stationery Office.

Government of Ireland, 1997. *Partnership 2000*. Dublin: Stationery Office.

Government of Ireland, 2000. *Programme for Prosperity and Fairness*. Dublin: Stationery Office.

Government of Ireland, 2000. *Budget Statement 2001*. Dublin: Stationery Office.

Government of Ireland, 2003. *Sustaining Progress*. Dublin: Stationery Office.

Johnston, H. & T. O'Brien, 2000. *Planning for a More Inclusive Society: An Initial Assessment of the National Anti-Poverty Strategy*. Dublin: Combat Poverty Agency.

Ministério do Trabalho e da Solidariedade, 2001. *Compromisso com a Inclusão, Compromisso para a Inclusão. Plano Nacional de Acção para a Inclusão*. Portugal 2001-2003. Lisboa Portugal.

National Economic and Social Council, 2001. *Review of the Poverty proofing (verificação do impacto sobre a pobreza) Process*. Dublin: National Economic and Social Council.

National Economic and Social Forum, 2000. *The National Anti-Poverty Strategy*. Dublin: National Economic and Social Forum.

National Statistics Board, 2003. *Developing Irish Social and Equality Statistics to meet Policy Needs*. Dublin: Stationary Office.

Nolan, B., B. Gannon, R. Layte, D. Whelan, & J. Williams, 2002. *Monitoring Poverty Trends in Ireland: Results from the 2000 Living in Ireland Survey* Dublin: ESRI.

Observatory National on Poverty and Social Exclusion, 2002. *2001-2002 Report*. Paris: Observatory National on Poverty and Social Exclusion.

OECD, 2001. *The DAC Guidelines Poverty Reduction*. Paris: OECD.

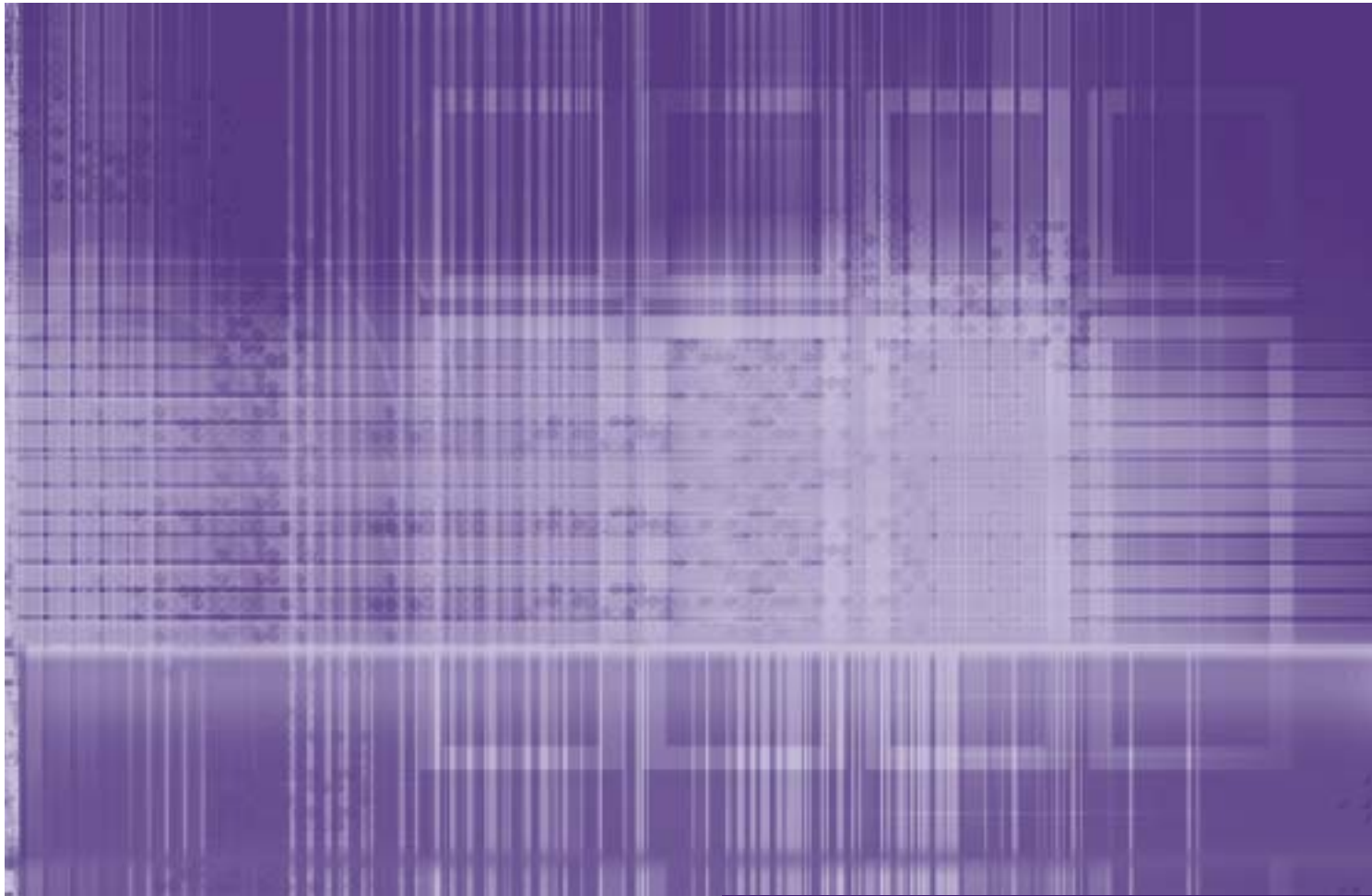
O'Donnell, 2003. *The Open Method of Co-ordination and Social Concertation*, in Annual Meeting of the Economic and Social Councils of the Member States of the EU and the European Economic and Social Committee, Dublin, Novembro 28, 2003.

Office of Social Inclusion, (2003). *National Action Plan against Poverty and Social Exclusion 2003-2005*. Dublin: Department of Social and Family Affairs.

OFMDFM, 2002. *Programme for Government*, Northern Ireland: OFDFM [www.pfgni.gov.uk]

Pearson, 2003. *Targeting Social Expenditure*, in launch of "Irish Social Expenditure in a Comparative International Context" Setembro 16, 2003 Dublin: Combat Poverty Agency.

Ralaheen Ltd. and Community Technical Aid, 1998. *Models of Consultation and Ongoing Participation between the Statutory Sector and the Community Sector to inform the Implementation of the National Anti-Poverty Strategy (NAPS)* documento não publicado, Combat Poverty Agency



## APÊNDICE



## Apêndice 1: Contactos dos Parceiros

**Parceiro/ País/ Jurisdição:** NGO

**Organização:** EAPN European Anti-Poverty Network

**Endereço:** Rue du Congres 37 41 Boite 2, B 1000 Brussels, Belgium

**Tel:** + 32 2 2304455

**Fax:** + 32 2 2309733

**Email:** fintan.farrell@skynet.be

**Parceiro/ País/ Jurisdição:** Portugal

**Organização:** Departamento de Investigação do Instituto de Solidariedade e Segurança Social

**Endereço:** Rua Castilho 5, R/c, 1250- 066 Lisboa, Portugal

**Tel:** + 351 213184900

**Fax:**+ 351 213184955

**Email:** Gisela.M.Matos@seg-social.pt

**Parceiro/ País/ Jurisdição:** França

**Organização:** École Nationale de la Santé Publique

**Endereço:** Avenue du Professeur Leon Bernard, 35043 Rennes Cedex, France

**Tel:** + 33 2 99022846

**Mobile:** +33 6 80 24 40 31

**Fax:** + 33 2 99022623

**Email:** Mlegros@ensp.fr

**Parceiro/ País/ Jurisdição:** Irlanda do Norte

**Organização:** Office of the First Minister and Deputy First Minister

**Endereço:** Castle Buildings, Stormont, Belfast, Northern Ireland

**Tel:** 02890523421

**Email:** Gerry.mulligan@ofmdfm.gov.uk

**Parceiro/ País/ Jurisdição:** Irlanda

**Organização:** National Office for Social Inclusion Department of Social and Family Affairs

**Endereço:** Aras Mhic Diarmada, Store St, Dublin 1, Ireland

**Tel:** + 353 1 7043031

**Fax:** + 353 1 7043032

**Email:** eoin.oseaghda@welfare.ie

**Organização:** National Economic and Social Forum

**Endereço:** 16 Parnell Square, Dublin 1, Ireland

**Tel:** + 353 1 8146363

**Fax:** + 353 1 6713526

**Email:** Gerard@nesf.ie

**Organização:** Combat Poverty Agency

**Endereço:** Bridgewater House, Conyngham Road, Islandbridge, Dublin 8, Ireland

**Tel:** + 353 1 6026640

**Email:** info@cpa.ie

## **Apêndice 2: Entrevistas realizadas no âmbito do relatório nacional Irlandês**

- Prof Brian Nolan, Perito na área da pobreza, The Economic and Social Research Institute
- Mr Niall Crowley, Director Executivo, The Equality Authority
- Ms Jackie Harrison, Director de Política Social, Irish Business and Employers Confederation
- Mr Donal McNally, 2º Secretário Geral, Department of Finance
- Ms Hillery Curley, Avaliador - Inclusão Social, NDP/CSF Evaluation Unit
- Mr Donie O'Shea, Assessor Senior de Política, National Disability Authority
- Dr Ann-Marie McGauran, Directora de Unidade, Department of Justice, Equality and Law Reform
- Mr Dermot McCarthy, Secretário Geral, Department of an Taoiseach
- Ms Patricia O'Connor, Técnico Principal, Department of Education and Science
- Ms Joan Carmichael, Assistente da Secretaria Geral Irlandesa do Congresso das Sindicatos
- Mr Robin Hanan, Coordenador, EAPN
- Ms Paula Carey, Investigador Senior, Irish Congress of Trade Unions
- Mr Donal Guerin, Técnico de Inclusão Social, Cork City Council
- Ms Maria Minguella, Analista de Inclusão Social, Cork City Council







