

de regresso a Lisboa

e à Inclusão Social

DE LISBOA 2000  
A LISBOA 2007

# REGRESSO AO FUTURO

promotor



com o apoio:



*De Lisboa 2000 a Lisboa 2007:  
regresso ao futuro*

*Jordi Estivill  
Sérgio Aires*

*Rede Europeia Anti-Pobreza / Portugal  
Junho 2007*

## **Ficha Técnica**

### **Título:**

*De Lisboa 2000 a Lisboa 2007: regresso ao futuro*

### **Edição:**

*REAPN - Rede Europeia Anti-Pobreza / Portugal*

*Rua de Costa Cabral, 2368 - 4200-218 Porto*

*Tel: 22 542 08 00*

*Fax: 22. 540 32 50*

*E-mail: [geral@reapn.org](mailto:geral@reapn.org)*

*Internet: [www.reapn.org](http://www.reapn.org)*

### **Autores:**

*Jordi Estivill – Economista. Perito internacional e consultor nas áreas da pobreza, exclusão e políticas sociais*

*Sérgio Aires – Sociólogo. Perito e consultor nas áreas da pobreza, exclusão e políticas sociais*

### **Colaboraram nesta publicação:**

*Alberto Melo; Ana Cardoso; Casimiro Marques Balsa; Douhomir Minev; Elza Chambel; Fernanda Rodrigues; Fintan Farrell; Heloisa Perista; Hugh Frazer; Isabel Baptista; Jan Vranken; Jean-Pierre Hiernaux; José Manuel Fresno; José Manuel Henriques; Leonor Ferreira; Letizia Cesarini Sforza; Ludo Horemans; Maria Jelizkova; Manuela Silva; Matti Heikkilä; Mike Geddes; Orsolya Lelkes; Paula Cruz; Pedro Hespanha; Peter Abrahamson; Robert Castel; Silvia Ferreira.*

**Nota:** *Esta publicação poderá, no seu todo ou em parte, não reflectir na íntegra a opinião de todos quantos nela colaboraram.*

### **Capa e arranjo gráfico:**

*Make\_up design – Augusto Pires*

### **Impressão:**

*Diferença, Lda.*

### **Tiragem:**

*500 Exemplares*

### **Data de Edição:**

*Junho 2007*

### **Apoios:**

*Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social*

*Santa Casa da Misericórdia de Lisboa*

*Banco Montepio Geral*

### **ISBN:**

*978-989-95487-1-8*

*Esta publicação poderá ser reproduzida ou transmitida por qualquer forma, ou qualquer processo, electrónico, mecânico ou fotográfico, incluindo fotocópia, xerocópia, e-mail desde que seja citada a fonte e os respectivos autores.*

## Índice

<i>Nota editorial – Pe. Jardim Moreira</i>	5
<i>Prefácio do Secretário de Estado da Segurança Social – Dr. Pedro Marques</i>	8
<i>Prefácio do Provedor da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa – Dr. Rui Cunha</i>	9
<i>Introdução: De regresso a Lisboa e à Inclusão Social</i>	11
<b>1. Aprender com o passado: rejeitando Sísifo</b>	22
1.1. Bases para um balanço do período 1975-2000	22
1.2. Algumas lições deste período	25
<b>2. Lisboa 2000: Uma nova esperança</b>	28
2.1. Desenvolvimentos recentes: 2000-2006	28
2.2. As recentes “áreas cinzentas” e algumas esperanças	31
<b>3. Argumentos e propostas para o futuro</b>	37
3.1. Razões a favor da Política Social Europeia	37
3.2. Argumentos e propostas para o futuro	38
3.2.1. Património, Conceitos e Investigação	39
3.2.2. Crescimento económico, Modelo Social Europeu, Direitos Sociais e Protecção Social	43
3.2.3. Globalização	48
3.2.4. Estratégia de Lisboa	50
3.2.5. O papel dos actores	54
3.2.6. Abordagens coerentes para o futuro próximo na luta contra a pobreza e exclusão social	55
<b>4. Conclusões</b>	57
<b>Anexos</b>	64
<b>Anexo 1: Referências úteis e respectivas ligações electrónicas</b>	65
<b>Anexo 2: Lista de participantes na Iniciativa “De Lisboa a Lisboa”</b>	67

## ***Nota Editorial***

Desde a sua fundação em 1991 que a Rede Europeia Anti-Pobreza / Portugal (REAPN) defende e vem trabalhando no sentido de afirmar uma estratégia determinada e integrada para a erradicação da pobreza na União Europeia, desempenhando, neste processo, um papel fundamental, nomeadamente pela sua permanente capacidade de contribuir com propostas e recomendações concretas.

Uma das mais notáveis e importantes conquistas da Rede Europeia Anti-Pobreza (e de muitas outras organizações) foi precisamente ter conseguido que, no ano 2000, e sob a presidência de Portugal, a União Europeia voltasse a ter uma Estratégia Europeia de Combate à Pobreza onde se inscreveram muitas das suas propostas e recomendações.

De facto, ao nível nacional, e à semelhança das restantes redes nacionais, a Rede Europeia Anti-Pobreza / Portugal sempre procurou exercer um papel de “ponte” entre Portugal e a União Europeia, tendo como pano de fundo uma especial vocação de mobilizar a necessária *expertise* e capacidade técnica para a melhor formulação de propostas e recomendações na luta contra a pobreza e a exclusão social.

Ao longo da sua existência são vários os exemplos das importantes conquistas em termos de políticas e acções propostas e defendidas pela Rede Europeia Anti-Pobreza e que, quer ao nível nacional, quer ao nível europeu, se viriam a traduzir em importantes avanços no combate à pobreza.

Apesar de não ser fácil vislumbrar resultados palpáveis e mensuráveis, é possível identificar, e ainda que necessariamente de uma forma muito sumária, um conjunto de mudanças objectivas para as quais muito contribuíram os esforços desta organização, quer em termos nacionais, quer em termos europeus. Merecem a este nível particular destaque as seguintes, que consideramos, de certa forma e ainda que por vezes de forma indirecta, património desta organização:

- A introdução e o reforço de conceitos tão fundamentais quanto os de trabalho em rede, parceria, multidimensionalidade, *mainstreaming*, participação, e a sua apropriação por parte de diferentes actores, tendo ainda como resultado a sua adopção estratégica em variados programas e iniciativas;
- A modelação e divulgação de boas práticas de intervenção social, nomeadamente no que diz respeito ao estabelecimento de parcerias (nacionais e transnacionais), ao desenvolvimento de projectos concretos e o acesso destes a instrumentos de informação e de formação essenciais para o desenvolvimento de tais acções;
- A consolidação e visibilidade de um Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza;
- A adopção e consolidação de medidas activas de política social, entre as quais se destacam o Rendimento Mínimo Garantido, hoje Rendimento Social de Inserção, o Mercado Social de Emprego e o Programa das Redes Sociais;
- O reforço da visibilidade de problemáticas específicas e estruturais e a capacidade de apresentar propostas concretas para a intervenção junto das mesmas (pobreza extrema,

minorias étnicas, violência doméstica, saúde, habitação, emprego, qualidade social, etc.);

- A capacidade de mobilização e sensibilização de diferentes actores, com particular incidência nos campos da investigação e produção de conhecimentos e da formação, nomeadamente pela organização de grupos de trabalho inter-institucionais e inter-sectoriais;
- A capacidade de, através de processos intensivos de informação e de formação, influenciar novas formas de estar e uma nova cultura de intervenção. A este nível merece particular destaque a capacidade de, ao fim de 16 anos, congregar no território nacional (18 núcleos) um conjunto muito relevante de actores partilhando a mesma forma de estar e de agir assente nos princípios defendidos por esta organização, actores estes com uma capacidade de disseminação e multiplicação desta nova cultura;
- O estabelecimento de variadíssimos protocolos que foram colaborando e dando corpo a várias acções em rede e em parceria, com particular destaque para as colaborações no campo científico e de formação com diversas instituições universitárias;
- A capacidade de influenciar positivamente a definição de políticas, com particular destaque para dois marcos-chave: a introdução de reformulações ao nível dos Tratados da União Europeia e a definição de uma estratégia europeia de combate à exclusão cuja tradução mais visível são os Planos Nacionais de Acção para a Inclusão (PNAI);
- A introdução e actual exploração do conceito de participação activa das pessoas em situação de pobreza como principais actores das respostas e políticas de intervenção social (desde a concepção, adopção e avaliação dessas mesmas políticas).

Muitos outros exemplos poderiam ser apresentados como resultados directos ou indirectos da acção da REAPN. É por exemplo importante assinalar que durante estes 16 anos de intervenção foram centenas as pessoas que estiveram em contacto com esta organização e que beneficiaram das suas respostas, com particular destaque para as actividades relacionadas com a informação e a formação. Por outro lado, a capacidade “laboratorial” da REAPN ao nível do desenvolvimento de projectos e acções inovadoras produziu igualmente resultados assinaláveis ainda que sejam difíceis de mensurar. É ainda particularmente importante assinalar a capacidade de produção de conhecimento e sua disseminação pela edição de diferentes instrumentos e materiais.

Foi porque considerámos que a nossa contribuição poderá continuar a ser muito útil e capaz de influenciar positivamente a definição de políticas e a modelar uma determinada forma de estar em termos de coesão social e luta contra a pobreza na União Europeia, que julgámos de toda a relevância e oportunidade a possibilidade de, uma vez mais, e aproveitando a nova oportunidade que nos oferece a futura presidência portuguesa, protagonizarmos um movimento de reflexão sobre a actual situação da pobreza e da exclusão social na Europa, sobretudo num momento em que, depois da revisão da Estratégia de Lisboa em 2005, parecer que tal estratégia enfrenta uma acentuada estagnação e, em certos domínios, riscos de regressão dos progressos alcançados em 2000.

Lisboa 2000 formulava uma nova orientação que, reconhecidamente, necessita ser revista mas, e ao mesmo tempo, reforçada (maior implicação dos Estados-Membros, maior

envolvimento de todos os actores, participação mais generalizada). Na nossa opinião é hoje, e em relação a esta estratégia, e como dizem os autores desta publicação, fundamental aprender com o passado para melhor projectar o futuro.

Lisboa 2007 é uma grande oportunidade para a Presidência Portuguesa da União Europeia marcar um novo rumo produzindo um ponto de inflexão na agenda europeia e iniciando um novo ciclo. Importa não esquecer que, antes de 2020, Portugal não voltará a presidir à União Europeia.

Assim, e de certa forma à semelhança do que aconteceu em 2000, quando a Presidência Portuguesa procurou igualmente a contribuição de vários peritos internacionais para sustentar e fundamentar muitas das suas propostas, a REAPN, em parceria com o Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e o Banco Montepio Geral, e com a colaboração de dois amigos e históricos colaboradores da REAPN (Sérgio Aires e Jordi Estivill), propôs-se organizar um encontro de peritos europeus em pobreza e exclusão social. Tais peritos são actores sociais que, ao longo das últimas duas décadas, acompanharam e participaram directa e indirectamente em diferentes fóruns e instâncias de decisão, experimentação e produção de conhecimentos no âmbito de Programas Europeus e internacionais de combate à pobreza, no âmbito da produção de conhecimentos no campo da protecção social e no âmbito das estratégias nacionais e europeias de promoção da inclusão social.

As actividades inerentes à iniciativa “De Lisboa a Lisboa”, que atingiram o seu ponto alto durante o encontro de todos estes peritos em Lisboa nos passados dias 9 e 10 de Março, tiveram precisamente como principal objectivo reflectir e apresentar propostas sobre diferentes cenários e áreas de intervenção em termos de protecção social, inclusão social e combate à pobreza.

Tratando-se de um evento em parceria com o Governo Português, estamos certos de que os contributos desta iniciativa em muito poderão, contribuir para a futura agenda da Presidência Portuguesa da União Europeia nesta área, no sentido de que esta possa assumir um forte papel num regresso a uma verdadeira estratégia europeia de Inclusão Social. Portugal tem particulares responsabilidades e uma inequívoca legitimidade nesta matéria que deve saber utilizar.

Sabemos que este é o sentir e também a vontade do Governo Português, de resto já por várias vezes expressa pelo Senhor Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social.

Resta-me, em nome da REAPN, agradecer a todos o empenhamento com que abraçaram esta iniciativa e desejar que os resultados da mesma, que com esta publicação ficam ao dispor de todos, possam contribuir para que a Presidência Portuguesa da União Europeia concretize a possibilidade de um regresso a Lisboa auspicioso em termos de coesão social, onde o combate à pobreza e exclusão social possa ganhar um novo *élan* e onde a União Europeia possa regressar ao seu projecto fundacional: uma Europa dos cidadãos, de todos, para todos e com todos.

*Pe. Agostinho Jardim Moreira – Presidente da REAPN*

## Prefácio do Secretário de Estado da Segurança Social

O combate à pobreza e à exclusão social são fundamentais na estratégia de desenvolvimento que preside ao Modelo Social Europeu, traduzindo-se na relação dos três vértices do triângulo da Estratégia de Lisboa, economia, emprego e inclusão social, cujo objectivo último é promover o bem-estar e a protecção social dos cidadãos.

Este desafio claramente assumido pela Europa, torna-se mais expressivo com o alargamento a 27 Estados Membros, propiciando o Método Aberto de Coordenação, instrumento que se traduz na troca de experiências, construção conjunta de indicadores e de políticas, a assunção colectiva de esforços para alcançar este grande objectivo comum: O combate à pobreza e à exclusão social.

O envolvimento da Comissão, dos Estados, dos Peritos, das ONG's e dos Cidadãos tem sido imprescindível no caminho percorrido. Mas apesar do percurso já trilhado o desafio mantém-se vivo, sete anos após a Estratégia de Lisboa. É fundamental continuarmos a progredir nos indicadores e nos relatórios, mas acima de tudo na troca de informação e nas experiências de políticas, para que consigamos dar passos importantes no desenvolvimento do bem-estar e da protecção social dos cidadãos europeus.

É neste fórum de construção de uma agenda para a acção que as ONG's, através da sua vasta e já longa experiência, quer no *know how* adquirido quer na militância que as caracteriza, são parceiras incontornáveis neste desafio Europeu, sendo iniciativas como esta, "De Lisboa 2000 a Lisboa 2007", exemplos da acção e do propósito de ir mais longe numa Europa Social para todos.

Caminhamos juntos para um objectivo comum, na procura de instrumentos para a acção que precisamos construir através de uma prática de proximidade com os cidadãos que esperam resultados práticos.

O Modelo Social Europeu, mais inclusão, mais protecção social, melhor qualidade de vida para os cidadãos, necessita do contributo de todos e os resultados alcançados com esta iniciativa da REAPN, reflectidos nesta publicação são, sem dúvida, contributos sérios, contributos com qualidade, que são uma mais valia, uma reflexão construtiva, na edificação de uma Europa Social mais forte e mais inclusiva.

Dr. Pedro Marques



## Prefácio do Provedor da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa

Uma reflexão contemporânea sobre o actual Modelo Social Europeu não pode ignorar o contexto de globalização em que este se insere, nas suas complexidades e rápidas mutações, nomeadamente no que concerne à fragilização de valores fundamentais intrínsecos aos direitos sociais constituídos. Este é, de facto, um tema que deve manter prioridade permanente nas agendas políticas nacionais e de forma particular, na presente e próxima Presidência da União Europeia.

Tal justifica-se, não só pela necessidade de reforçar os níveis de coesão social dos estados membros europeus, alguns dos quais ainda apresentam elevados níveis de pobreza, mas também porque a questão do crescimento económico (cuja importância não negligenciamos), não poderá fazer-se à custa do social, mesmo que o quadro de referência seja o da competitividade das empresas e da economia global, que apela a uma cada vez maior qualificação das pessoas, e aos princípios da boa governação dos Estados.

Reconhecemos por isso, com apreço, esta oportunidade de reflexão e de troca de ideias, que certamente não só dará um valioso contributo para a agenda da Presidência Portuguesa da União Europeia, como se constituirá, também, como um instrumento de sensibilização de uma opinião pública (in)formada e crítica sobre os destinos de uma desejada Europa inclusiva e solidária, fiel aos seus valores de partida reconquistados pelo alto preço de duas grandes guerras. Valores esses, importa não o esquecer, profundamente enraizados em culturas com matizes islâmica, judaicas e cristãs.

A Santa Casa da Misericórdia de Lisboa está por conseguinte muito interessada em acompanhar activamente a reflexão sobre as políticas sociais a nível nacional e europeu, não só enquanto actor estratégico e actuante na cidade de Lisboa, onde é responsável pela promoção e desenvolvimento de respostas sociais concretas a públicos socialmente desfavorecidos, mas também porque entende que é necessário reforçar uma estratégia nacional e europeia de promoção da inclusão social, dado que os fenómenos da pobreza e da exclusão não conhecem fronteiras.

Procurando trazer o contributo de uma instituição com 509 anos de combate à pobreza, a nossa experiência tem-nos ensinado que a articulação de esforços e o desenvolvimento conjunto de projectos que visem a inclusão social, é a via mais eficaz para o alcance desse propósito. Pois, em boa verdade, todos nós, instituições e cidadãos, políticos, cientistas, empresários, decisores, profissionais e sujeitos que sofrem os efeitos da pobreza e da exclusão, somos parte da solução.

Nesse sentido, o trabalho em parceria e em rede, a cooperação interinstitucional, nacional e transnacional, bem como o envolvimento e uma maior responsabilização da sociedade civil com o Estado, têm constituído experiências frutuosas na aproximação a formas organizativas eficazes de exercício da cidadania por parte dos cidadãos mais pobres.

A Santa Casa da Misericórdia de Lisboa tem estado desde sempre na linha da frente neste combate pela inclusão e pela promoção dos direitos sociais dos cidadãos. Tem procurado consolidar e formar alianças de cooperação institucional, como são disso exemplos o Protocolo de Cooperação com o Estado Português (ISS/CDSSL), a Rede Social de Lisboa (com a CML e o ISS/CDSSL), o Observatório de Luta Contra a Pobreza de Lisboa (com a REAPN), ou o acesso ao Microcrédito (CEMG), entre muitos outros laços de parceria,

formais e informais, que animam diariamente uma rede de intervenção em parceria, para a promoção dos direitos sociais dos cidadãos da cidade de Lisboa.

Temos hoje uma Europa com cerca de 72 milhões de pessoas a viver em risco de pobreza. É pois urgente trabalhar para que se construa uma Estratégia Europeia de Inclusão Social, que saiba eficazmente produzir um impacto decisivo na erradicação da pobreza.

O crescimento do desemprego e a perda de competitividade na Europa, sobretudo em alguns sectores económicos que empregam mão-de-obra menos qualificada, a par do envelhecimento demográfico preocupa-nos a todos. É por isso importante que se procure um equilíbrio entre os três eixos fundamentais da Estratégia de Lisboa: o crescimento, o emprego e a coesão social. Ou seja, é importante manter um Modelo Social assente em valores fundamentais de dignidade humana, no quadro de uma economia sustentável geradora de emprego, justiça social e riqueza para todos.

Como é igualmente urgente garantir uma maior acessibilidade dos cidadãos aos seus direitos sociais, promovendo o encontro e a solidariedade com as pessoas com recursos e serviços necessários à mudança do seu destino na sociedade, prevenindo e combatendo a exclusão social de forma colectiva, através de uma acção coordenada e articulada contra todas as formas de discriminação.

Temos de saber capitalizar a memória de séculos de luta pela manutenção e promoção de valores como a dignidade, a liberdade, a igualdade, a solidariedade, a cidadania e a justiça. Temos de saber produzir um novo e mais transferível conhecimento com conceitos e indicadores que facilitem a comunicação a uma só voz ao nível Europeu. Desta forma saberemos fomentar uma Cultura de Inclusão, mobilizadora de todos os cidadãos e actores, públicos e privados, para uma acção colectiva e participada no combate à pobreza e à exclusão.

A tarefa é seguramente difícil, e tanto mais o é quanto à escala global se está a competir com países que inscrevem nos seus factores de competitividade a inexistência, ou insuficiência, de modelos sociais que garantam o cumprimento dos direitos humanos mais elementares. Mas também por essa razão a missão não só é possível como necessária. O que exige manter viva a utopia na promoção de valores e políticas sociais fundamentais à afirmação de uma Europa inclusiva, rica na diversidade de culturas, e apostada na construção contínua de um Modelo Social mobilizador, que seja um motor de desenvolvimento civilizacional em todas as suas dimensões e um referencial no mundo.

Dr. Rui Cunha

## **Introdução: De regresso a Lisboa e à Inclusão Social**

### **Aprender com o passado para projectar o futuro**

Foi num dos pequenos restaurantes de bairro que existem ao longo da zona ribeirinha do Porto, e que rodeiam a Paróquia de S. Nicolau, onde o Pe. Jardim (Presidente da Rede Europeia Anti-Pobreza/Portugal) exerce a sua função de pároco, que se deu início a esta viagem de *circum-navegação* que começou com um regresso a Lisboa 2000 para, projectando o futuro, preparar o regresso a esta mesma cidade em 2007.

Os autores desta publicação levavam já largos meses à volta da necessidade de aprofundar e ampliar a estratégia de inclusão social formulada em Lisboa no ano 2000, que embora tenha constituído uma mais valia, nos deixava insatisfeitos em diversos aspectos, sobretudo no que dizia respeito à sua operacionalização nacional e local.

Procurando avançar neste sentido, em Setembro de 2005, introduzimos esta discussão num desses jantares que costumamos fazer os dois com o Pe. Jardim, e nos quais conversamos sobre o divino e o humano mas, sobretudo, reflectimos sobre os processos de fundo que afectam a pobreza e a exclusão em Portugal, numa tentativa de perceber as ligações possíveis entre a política social nacional e a Europeia e a tentar antecipar as potenciais vias estratégicas da REAPN.

Em Outubro de 2004, uma equipa de avaliação (Fernanda Rodrigues e Jordi Estivill) tinha finalizado e publicado a avaliação dos 10 anos da REAPN<sup>1</sup>. Das múltiplas lições retiradas deste processo, e que não caíram em saco roto, a que reforçava a necessidade de activar a participação das pessoas em situação de pobreza e exclusão estava já a ser implementada, com o apoio do Plano Nacional de Acção para a Inclusão, através de pequenas experiências que conduziam a grandes esperanças<sup>2</sup>. Uma outra lição era a de que uma das funções que justificaram a criação da REAPN, e que lhe deram sentido ao longo de mais de 10 anos de vida, era precisamente o seu trabalho de ponte entre o espaço social europeu e o de Portugal.

Assim, era fundamental superar um dos pontos críticos, cíclicos, da Rede. A sua presença e a sua dinâmica na sociedade portuguesa faziam dela o interlocutor necessário e "incontornável" da panorâmica social e das decisões sociais das autoridades políticas. Ela revelava-se especialmente interessante para determinados actores dos intrincados meandros da política portuguesa. Neste sentido, tanto para percorrer sem sobressaltos estes meandros, como para fortalecer o papel independente da Rede, como expressão da sociedade civil, parecia útil e interessante que esta organização se dotasse de um "Conselho Consultivo". Conselho no qual poderiam participar peritos e personalidades Portuguesas que ajudariam a formular e a debater a estratégia futura da REAPN.

Mas Deus escreve direito por linhas tortas, e estas primeiras intenções foram transformando-se, à medida que as conversações decorriam, a futura Presidência Portuguesa da União Europeia se aproximava e se percebia até que ponto o que se decide em Portugal está profundamente dependente do que se discute em Bruxelas. Se não nos falha a memória, o debate que tivemos girou em torno de qual seria o grau de autonomia dos Planos, Programas e Projectos Portugueses com respeito às orientações Comunitárias.

---

<sup>1</sup> Estivill, J., Rodrigues, F. (2004), 10 anos da REAPN em Portugal, Cadernos REAPN n.º 8, Porto, 2004

<sup>2</sup> Estivill, J. Veiga, F., Albergaria, A. C., Vicente, M.J. (2006) Pequenas experiências, grandes esperanças, REAPN, Porto, 2006

Neste sentido e passando por cima da história mais recente das políticas sociais em Portugal, chegamos a Lisboa 2000. Assim, a viagem iniciada no *porto* do rio Douro transportava-nos, no tempo, ao *porto* do rio Tejo. Recordamos que naquele tempo existia um Governo forte, presidido por António Guterres, e cujo Ministro da Solidariedade, Ferro Rodrigues, havia dito que Portugal já não era um país pobre, mas um país que tinha demasiados pobres. Este Governo iniciara anos antes, em 1997, o que se designou como a nova geração de políticas sociais, num clima de uma certa euforia económica, marcado pela perspectiva da Exposição Universal (*Expo 98*) que se ia realizar em Lisboa. Embora os resultados nem sempre tenham sido plenamente satisfatórios, parecia que seria possível cooperar com quase todos os outros Governos do resto da União no que dizia respeito a uma vontade continuada de combater a pobreza e a exclusão. Por isso, as expectativas do Governo Português em produzir uma mudança social no Conselho de Lisboa eram altas.

Nesse mesmo ano, 2000, no seio da Conferência convocada pelas Nações Unidas, 189 Governos assinaram o documento "Objectivos de Desenvolvimento do Milénio"<sup>3</sup> no qual se revelava uma vontade explícita de combater a pobreza no mundo. Por outro lado, o ciclo económico na União Europeia era claramente favorável e, como se sabe, reinava um certo optimismo relativamente ao futuro da União. Para preparar o Conselho de Lisboa, o Governo Português reuniu com os representantes da Rede Portuguesa e Europeia (EAPN), sendo, também, solicitado um relatório a alguns peritos europeus<sup>4</sup>.

Assim, o breve exame das condições e dos acordos alcançados na Lisboa de 2000 animava-nos a seguir viagem e a concretizar o desenvolvimento desta iniciativa, tendo esta recebido um apoio inesperado, através do discurso pronunciado pelo Presidente da República na comemoração do 32º aniversário da revolução de 25 de Abril de 1974. Neste discurso<sup>5</sup> insistia-se na necessidade e urgência de redobrar os esforços na luta contra a pobreza e a desigualdade social em Portugal em articulação com os da União Europeia. Assim, porque não reformular um conjunto de recomendações sobre a futura estratégia europeia de inclusão social, definidas quer por peritos portugueses, quer por peritos do resto da Europa, para ajudar a futura Presidência Portuguesa da União?!

## **As etapas da Viagem**

Cada vez mais convencidos, nesse mesmo mês de Abril de 2006 elaboramos uma primeira e provisória proposta que é aprovada pela Direcção da REAPN. Nela são definidos os objectivos, os passos a dar, os pressupostos, começando também a circular as primeiras listas, ainda informais, dos peritos portugueses e de outras nacionalidades. Pouco a pouco vão-se perfilando as ideias relativamente ao que tem de ser feito. Quando estas ideias foram colocadas à discussão com algumas pessoas mais próximas, como foi o caso de Jean Pierre Hiernaux e Casimiro Marques Balsa, reunidos em Sesimbra em Maio de 2006, verificámos o seu interesse e o entusiasmo que esta iniciativa gerava. A maioria dos nossos interlocutores informais insistiu no valor do património existente na luta contra a pobreza e a exclusão na Europa, nas aprendizagens que trouxeram os três Programas anteriores e no risco crescente de que estes conhecimentos e experiências acabassem perdidos.

---

<sup>3</sup> <http://www.un.org/millenniumgoals/>

<sup>4</sup> Ferrera, M. et al. (2000) O futuro da Europa social. Repensar o trabalho e a protecção social na nova economia. Oeiras, Celta Editora. Porto.

<sup>5</sup> <http://www.presidencia.pt/?idc=21&idi=278>

Assim se foi enriquecendo o projecto inicialmente definido. Na reunião com o Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social, José António Vieira da Silva, realizada a 21 de Junho de 2006, a viagem deixa de ser simbólica e começa a concretizar-se. Nesta reunião o Ministro, que no Conselho de Lisboa em 2000 já tinha assumido um papel relevante como Secretário de Estado, para além de aceitar a proposta propõe que se impliquem outras entidades como parceiros. Uma delas é a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e a segunda o Banco Montepio Geral. Durante os dois meses seguintes estas duas entidades viriam a confirmar o seu interesse e total apoio à iniciativa.

No mês de Julho, numa reunião que realizámos em Barcelona, estabelecemos um conjunto de opções possíveis para a Direcção da REAPN, em particular no que diz respeito à metodologia de trabalho e ao envolvimento dos peritos portugueses. Desfeitas estas dúvidas escreveu-se um segundo documento. Vale a pena descrever o conjunto das principais motivações:

- A primeira formula-se nos seguintes termos: após a Presidência portuguesa da União Europeia em 2000, onde francos progressos foram alcançados no que concerne à promoção da inclusão social e a uma abordagem europeia da mesma, tendo por base o Método Aberto de Coordenação, é óbvio que, actualmente, a estratégia europeia de inclusão social perdeu parte do seu vigor e se encontra potencialmente ameaçada;
- A segunda especifica que: se a Estratégia de Lisboa Renovada, aprovada no Conselho Europeu em 2005, continua a manter uma atenção específica em relação ao tema da Inclusão Social, parece igualmente claro que, e sobretudo ao nível dos Estados-Membros, tal atenção e centralidade desapareceu em nome do “Emprego e Crescimento”, minimizando a componente de coesão social e produzindo um desequilíbrio no chamado “triângulo de Lisboa”;
- Neste contexto, o combate à pobreza e a exclusão social perderam terreno, e reaparece a “velha” visão de que uma economia forte e competitiva, por si só, é suficiente para combater a pobreza e a exclusão social e é capaz de alcançar fortes níveis de coesão. Infelizmente, esta “máxima” já demonstrou por diversas vezes a sua ineficácia, e é sabido hoje que a economia, por si só, e por mais competitiva que seja, não é capaz de produzir coesão social, sobretudo quando a produção de riqueza não é distribuída de forma equilibrada ou exclui violentamente uma parte dos cidadãos que contribuem para a sua produção;
- Por outro lado, e falando de coesão social nas sociedades europeias, são hoje vários os exemplos que poderíamos apresentar para ilustrar a ideia de que a União Europeia necessita de encontrar um novo rumo, uma nova forma de envolver e mobilizar os seus cidadãos, uma linha de orientação capaz de congregar os interesses e esforços solidários de todos os países numa Europa alargada e em permanente expansão territorial, económica e social;
- A quinta e última motivação termina afirmando: a discussão sobre a Protecção Social e o futuro do Modelo Social Europeu, num contexto Europeu alargado e tendo como pano de fundo a Estratégia Europeia de Inclusão Social, encontra-se relativamente estagnada. Seria de altíssima relevância que este tema fosse retomado no âmbito da União Europeia e que esta instância fosse capaz de produzir conhecimentos e orientações específicas nesta matéria, encontrando o seu próprio rumo, tendo por base uma forte tradição de protecção social solidária e assente em valores de bem-estar e coesão específicos do Modelo Social Europeu.

Neste mesmo documento também se define o processo. Os dois coordenadores irão elaborar uma primeira proposta de documento-base (“documento de partida”) que termine com um conjunto de perguntas. Este documento será enviado aos peritos portugueses e europeus (Janeiro de 2007), para que o comentem (Fevereiro de 2007). Todas as respostas recebidas serão trabalhadas e incorporadas num novo documento e, tendo este por base, realizar-se-à um encontro em Lisboa (Março de 2007). Como resultado deste debate será elaborado um conjunto de propostas que, depois de comentadas pelos peritos (Maio de 2007), serão apresentadas ao Governo Português. O documento final será publicado em Português e Inglês (Junho de 2007). De acordo com este apertado calendário, no mês de Setembro de 2006, formalizou-se o contrato com os dois coordenadores e constituiu-se o secretariado que, com tanto rigor e prontidão, foi conduzido por Paula Cruz.

Uma das primeiras tarefas foi a de seleccionar os peritos. Não foi fácil. No caso de Portugal significava não excluir ninguém que tenha desempenhado, ou desempenhe, um papel relevante quer na análise da pobreza e da exclusão, quer nos Programas nacionais ou ao nível da promoção nacional dos programas europeus. Tendo por base estes critérios estabeleceu-se uma primeira lista que foi revista e ampliada várias vezes. Sabia-se à partida que alguns dos peritos iriam declinar uma participação mais activa devido a prováveis incompatibilidades com os cargos políticos que assumiam, decidindo-se adoptar o critério de máxima abertura e convocá-los a todos.

A selecção dos peritos europeus também não foi fácil. São centenas os que estiveram implicados ao longo de mais de 30 anos de esforços no combate à pobreza e à exclusão à escala europeia. A este nível o chamado *lobby* da pobreza é amplo e complexo. Convocá-los a todos era impossível. Alguns dos que desempenharam um papel importante encontram-se um pouco retirados, com outros teríamos de recuperar o contacto, com outros ainda havia que os convencer da utilidade da iniciativa, e com os restantes teríamos de jogar com as suas complicadas agendas. Tratava-se de não deixar de lado nenhuma sensibilidade ou ponto de vista. Havia que jogar com a implicação de pessoas mais ligadas à acção, com as que trabalharam na elaboração de programas e planos e com os que o fizeram de uma forma mais ligada à investigação. Para além disso, e sem que isso significasse que os convocávamos como representantes dos seus países, também era um dos objectivos garantir uma forte heterogeneidade nacional, bem como diferentes disciplinas e especializações.

Em Lisboa 2000, os países Bálticos, da Europa Central e de Leste ainda não pertenciam à União Europeia. No entanto, nos últimos anos muitos deles entraram e colocaram-se à disposição da inclusão social elaborando primeiro os seus relatórios conjuntos de inclusão social (*Joint Inclusion Memoranda*) e depois os seus respectivos Planos Nacionais. A este nível houve necessidade de se fazer um esforço suplementar para ver quais seriam as pessoas que podiam ser as mais adequadas para dar os seus contributos sob outro ponto de vista e que era fundamental para o conjunto da iniciativa.

Nos meses de Outubro e Novembro criou-se a imagem corporativa da iniciativa à qual se deu definitivamente o nome de *De Lisboa a Lisboa*, querendo com isto representar a viagem de *circum-navegação* que liga as duas presidências portuguesas. Nesse altura redigiu-se um documento de apresentação da iniciativa que foi enviado, formalmente, a todos os peritos portugueses e estrangeiros. Iniciou-se, igualmente, a redacção do documento de base (documento de partida) que serviria para o futuro debate. Este momento de redacção estendeu-se até Dezembro, e, em inícios de Janeiro, depois de ser traduzido, foi enviado a todos os peritos em português e em inglês.

No entanto, e antes de comentar o acolhimento que teve este documento, vale a pena sublinhar que a reacção positiva e as expectativas que gerou o convite formal aos peritos

portugueses demonstrava que seria conveniente ter uma reunião com eles. Esta reunião, que não estava prevista, teve lugar no dia 13 de Dezembro de 2006 nas instalações do núcleo distrital de Lisboa da REAPN, onde se contou com a participação de 12 peritos (tendo 5 não podido estar presentes). A reunião foi presidida por Fernando Pinheiro, Secretário da Direcção da REAPN. Sérgio Aires e Jordi Estivill apresentaram a iniciativa e deram início ao debate. Todos os presentes manifestaram um grande interesse em participar na iniciativa e na oportunidade que lhes foi dada, e realçaram a importância e relevância de ser a REAPN a promovê-la.

Vale a pena resumir os principais pontos salientados na reunião. No que diz respeito ao processo e à sua organização insistiu-se no facto de ser importante definir o estatuto político do documento final e procurar assegurar a sua recepção ao mais alto nível. Interessava igualmente ter em conta que o ano 2007 seria o Ano para a Igualdade de Oportunidades para Todos e que, por isso, a iniciativa deveria saber aproveitar todos os momentos da Presidência Portuguesa, como a Mesa Redonda de Luta contra a Exclusão que cada presidência europeia convoca e que se realizará nos dias 16 e 17 de Outubro de 2007. Também poderia ser útil contemplar a possibilidade de alargar a convocatória a peritos europeus que possuíssem outras especializações, nomeadamente, peritos na área da “globalização”.

No que diz respeito aos conteúdos, o animado debate girou em torno de cinco áreas. A **primeira** evocava a necessidade de voltar a reflectir sobre os conceitos e as palavras. A pobreza e a exclusão já não são o que eram. Há que actualizar e aprofundar permanentemente os conhecimentos sobre uma realidade que está em constante mudança. Face a certas confusões que fazem perder a sua especificidade e carácter estrutural, cabe à pobreza recuperar o significativo património existente na Europa e perguntar-se criticamente pela inclusão e a coesão e a sua articulação com o emprego e o crescimento como demonstrava o “triângulo” resultante do Conselho de Lisboa em 2000. Quais são os valores que subjazem a estas três dimensões, qual é a sua relação com o modelo social europeu e como se integram nas políticas sociais e nas práticas dos antigos e mais recentes Estados da União, foram outros dos focos de atenção.

A **segunda** adquiriu um valor prepositivo ao situar a problemática da pobreza ao nível dos Direitos Humanos, o que, forçosamente, convidava a repensar o paradigma da União Europeia e o seu modelo social. O papel subalterno do “pilar social” no desenvolvimento da estratégia de Lisboa e na discussão e nas dúvidas sobre a Constituição Europeia sugeriam voltar a centrar a atenção nos cidadãos e no bem-comum que tem tendência a ser o menos comum dos bens.

A **terceira** convidava a desenvolver a temática da Globalização. A pobreza e a exclusão são cada vez menos fenómenos nacionais e a Europa e o seu modelo social não podem pretender estar “sós no mundo”. Alterações climáticas, demográficas, económicas, sociais, políticas e culturais vão constituindo um novo cenário global que não se pode ignorar quando se quer fazer frente à pobreza e à exclusão na Europa.

A **quarta** interessou-se pela operacionalização das políticas e medidas que pretendem abordar a pobreza e a exclusão e em relação às quais existe uma grande insatisfação, particularmente naquelas que foram formuladas tendo por base uma perspectiva emancipatória e de direitos e que não se concretizam, perdendo-se pelo caminho ou, inclusivamente, desvirtuando-se. Assim, as estratégias de inserção e integração acabam convertendo-se em medidas de activação e de individualização da pobreza. Num sistema em que dominam os parâmetros económicos cabe perguntar pelo constante desvio das medidas sociais que se fica a dever, em parte, à ausência de uma verdadeira “cultura do social”, a uma deficiente aplicação da avaliação e à pouca qualificação dos diversos actores que nela intervêm. Há que repensar as

relações entre os políticos, os técnicos e os cidadãos em risco para avançar no sentido do aprofundamento da democracia e da melhoria dos níveis de governabilidade.

**A última área** do debate analisou algumas das dificuldades da intervenção social já que, por um lado, repetem-se as metodologias e não existe acumulação de conhecimentos, e por outro lado, uma grande parte dos saberes adquiridos pela experimentação perdem-se e não beneficiam as políticas de maior alcance.

No final deste estimulante debate ficou clara a implicação activa dos participantes na iniciativa. Inclusivamente, foi sugerido que, de alguma maneira, seria importante dar-lhe uma continuidade com o objectivo de levar a cabo um maior aprofundamento e coordenação entre todos os que se interessam pela luta contra a pobreza e a exclusão em Portugal.

A reunião de 13 de Dezembro constituiu uma agradável e incitante mais valia para esta viagem, mas esta deve continuar a desenvolver-se em paralelo. A presença nas reuniões europeias e em algumas de âmbito nacional é aproveitada para envolver os peritos e organizações e debater com elas as ideias que vão emergindo. De entre estes contactos informais e preparatórios merecem destaque os realizados em Outubro durante a Conferência Internacional sobre Protecção Social e Inclusão que a Organização Internacional do Trabalho, o Ministério do Trabalho e da Solidariedade português e a Comissão Europeia organizaram. Nesta Conferência foi apresentada a iniciativa a funcionários e responsáveis da Comissão e teve lugar uma importante entrevista com Robert Castel que mostrou o seu interesse por ela, tendo sido um dos primeiros activos contribuidores para a formulação de alguns dos seus conteúdos.

Contemporaneamente, vai-se também informando a European Anti-Poverty Network (EAPN) que a acolhe com satisfação e que pressiona a Presidência Finlandesa para que comece a preparar o dossier. É conhecido o mecanismo através do qual as presidências europeias trabalham conjuntamente e sucessivamente no sentido de transmitirem as questões pendentes<sup>6</sup>. A Mesa Redonda sobre Inclusão Social realizada em Tampere (Finlândia) a 16 e 17 de Outubro permite uma primeira ocasião para invocar a necessidade de se fazer uma revisão da Estratégia de Lisboa, compromisso este confirmado pelo Ministro do Trabalho e Solidariedade Social português durante a sessão de encerramento desta Mesa Redonda.

Com a entrada de 2007, e com a aproximação da Presidência Portuguesa (2.º semestre), os trabalhos aceleram e vão chegando as respostas. No tal são recepcionadas 20 respostas por escrito. Umas são comentários gerais, outras respostas mais sistemáticas às 14 perguntas apresentadas no fim do documento de trabalho enviado, outras anexam ainda artigos escritos pelos próprios peritos ou outros autores, outras ainda destacam determinados aspectos que parecem mais relevantes em detrimento de outros. São respostas de cerca de 10 países distintos, para além de Portugal. Em conjunto formam uma documentação muito rica de mais de 400 páginas. Assim, parece que o documento enviado (documento de partida) cumpriu com o duplo objectivo de abrir um conjunto de questões e estimular o debate. No mês de Fevereiro termina o prazo para a recepção das respostas, sendo estas posteriormente integradas num novo documento que os coordenadores se comprometeram a enviar previamente ao encontro do mês de Março em Lisboa.

A tarefa de integrar e sintetizar as 20 contribuições é difícil, não só pela sua heterogeneidade formal, mas também pela diversidade das abordagens conceptuais e estratégicas. Basta dar 2 exemplos. Para uns há que começar por discutir os sentidos dos conceitos utilizados; para

---

<sup>6</sup> Esta estratégia encontra uma tradução evidente no contributo conjunto dos Ministros dos Assuntos Sociais da Finlândia e de Portugal aquando do Conselho EPSCO de 22 de Fevereiro de 2007: [http://www.mtss.gov.pt/preview\\_documentos.asp?r=784&m=PDF](http://www.mtss.gov.pt/preview_documentos.asp?r=784&m=PDF)



outros, o que está em jogo é a forma de os medir; e para outros ainda, a atenção deve recair sobre as suas representações colectivas e a sua influência nas estratégias. O segundo exemplo demonstra claramente a diferença do tipo de considerações que são esperadas pelos diferentes peritos; uns colocam o acento sobre o seu carácter teórico, outros colocam-no sobre a sua dimensão mais pragmática e operativa. Foi possível encontrar denominadores comuns sobre a multiplicidade de todas as opções em vez de ficar num campo, algo retórico, de cenários possíveis e às vezes díspares. No final, e depois de árduas discussões da equipa de coordenação, optou-se por agrupar as respostas em torno de 6 eixos temáticos, de forma a encontrar um certo fio condutor que comece a organizar as possíveis recomendações finais.

Estes eixos ou pacotes temáticos são: 1) Património, Conceitos e Investigação, 2) Crescimento Económico, Modelo Social Europeu e Direitos Sociais, 3) Globalização, 4) A estratégia de Lisboa, 5) O papel dos actores e 6) o futuro próximo da luta contra a pobreza e a exclusão social. Desta forma pensa-se que é possível chegar a uma certa formulação conjunta que não seja muito infiel aos contributos, mesmo sabendo que se vão deixar de lado observações pertinentes, oportunas e legítimas.

A segunda etapa na viagem é a de convocar e organizar o encontro de Lisboa. Também aqui existiam alternativas distintas. Fica de lado a opção mais lúdica e agradável de se realizar o encontro numa pequena localidade perto de Lisboa, para se escolher a mais económica e funcional em termos das infra-estruturas necessárias – de um hotel na mesma cidade. Nesta fase perdem-se alguns participantes, uma vez que alguns dos peritos que enviaram os seus contributos por escrito, ou que participaram em reuniões preliminares, não podem vir a Lisboa por diversas razões: acidente, doença, ou por impedimentos de última hora.

No entanto, antes de chegar a esta cidade havia que prever como se iria trabalhar. Os métodos anglo-saxónicos costumam propor a divisão em pequenos grupos de trabalho com resumos nas sessões plenárias, uma vez que incitam a uma maior participação. Se a opção tivesse sido esta podiam ter sido constituídos 6 grupos e cada um trabalharia um eixo temático. No entanto, este modelo necessitaria de mais tempo e de várias salas. Como o número de participantes não iria ser muito grande, só se poderia dispor de 2 dias de trabalho, de uma sala com tradução simultânea e não existia o risco de atitudes passivas (uma vez que era ponto assente que potencialmente a maioria tinha coisas a dizer em todos os temas), decidiu-se trabalhar em plenário e, juntos, ir debatendo todos os temas.

### **De novo em Lisboa, o encontro de Março 2007**

Nos dias 9 e 10 de Março, trinta pessoas procedentes de Portugal, de sete países do resto da Europa e uma pessoa de outro continente, reúnem-se para debater conjuntamente os seis eixos temáticos e assim avançar na elaboração do documento final cujas orientações se vão propor ao Governo Português. Todos eles<sup>7</sup> receberam um dossier que incluía o documento elaborado inicialmente pelos coordenadores, a síntese dos contributos feitos por todos os peritos e outras informações práticas.

O encontro iniciou-se com uma rápida sessão protocolar com as intervenções dos diferentes responsáveis das entidades parceiras que dão as boas vindas e iniciam os trabalhos: Pe. Jardim Moreira, Presidente da Rede Europeia Anti-Pobreza/Portugal; Ludo Horemans, Presidente da European Anti-Poverty Network; José da Silva Lopes, Presidente do Banco Montepio geral;

---

<sup>7</sup> Ver lista de participantes – Anexo 2

Rui Cunha, Provedor da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e Pedro Marques, Secretário de Estado da Segurança Social.

Os dois coordenadores apresentaram os objectivos do encontro e a metodologia de trabalho. Por um lado, insistem na necessidade de todos mantermos o espírito crítico com respeito aos documentos produzidos e, por outro lado, insistem na necessidade de concretizar ao máximo as recomendações. Também agradecem, a todos, os seus contributos e recordam os daqueles que por diversas razões não puderam estar presentes. Foi o caso de Orsolya Lelkes da Hungria, Matti Heikkilä da Finlândia, Robert Castel da França, Douhomir Minev e Maria Jeliaskova da Bulgária e Alberto Melo de Portugal. Recordam, também, a vontade de Wilhem Breuer da Alemanha e Mauricio Ferrera de Itália de contribuírem para a Iniciativa, embora não o tenham conseguido fazer por circunstâncias alheias à sua vontade.

Não é possível resumir detalhadamente o rico e estimulante debate que teve lugar durante os dois dias de intenso trabalho. Durante este período os coordenadores foram recordando os vários contributos, que haviam previamente organizado por blocos temáticos e recolhendo os pontos centrais de cada intervenção. Quais foram alguns dos pontos-chave salientados?

Um primeiro grupo de considerações gira em torno do documento inicial e baseia-se nos comentários enviados por escrito. Tendo em atenção que o Método Aberto de Coordenação é já um resultado adquirido, talvez haja necessidade de fazer um balanço mais detalhado do que se passou com a Estratégia de Lisboa. Talvez deva ser dada mais atenção às propostas de futuro e na relação directa entre uma política económica, comercial e monetária da União, muito influenciada pelas teses neo-liberais, e nas questões da pobreza na Europa e fora da União Europeia. Talvez ainda seja importante avançar rapidamente face à necessidade de políticas públicas e específicas que a todos os níveis combatam a pobreza e a exclusão social.

No primeiro pacote temático não são apresentadas teses muito divergentes, uma vez que todos os participantes estão de acordo com a necessidade urgente de recuperar o património das experiências, boas e más, e dos conhecimentos adquiridos. Insiste-se na importância do trabalho de terreno, do movimento associativo, dos profissionais que intervêm e da importância de articular este tipo de conhecimentos com a reflexão mais analítica e dos centros de investigação. Rapidamente aparece a ideia para a criação de uma Agência, de um Observatório ou de um Centro europeu de acompanhamento, independente, que, por um lado, archive, sistematize e coloque à disposição de todos os interessados este património considerável e que, por outro lado, actualize tudo o que se vai fazendo ao nível nacional e transnacional, coordene as pesquisas, forme os actores e que procure colmatar a distância existente entre o mundo político, operativo/intervenção e dos conhecimentos.

A partir de várias intervenções estimulantes que argumentam que a pobreza e a exclusão estão inerentes e acompanham o tipo de organização económica, social e política actuais e que, por isso, querer erradicá-las totalmente é uma quimera, levantam-se outras vozes que insistem na necessidade de manter este objectivo, visto que a sua retirada da agenda política constituiria um grave retrocesso. Em qualquer um dos casos há que estabelecer uma sequência. Para além disso, os direitos humanos e sociais existem para defender todos aqueles que têm menos recursos e constituem uma aspiração da humanidade. Quando se vive numa situação de pobreza, só se pode desejar sair dessa situação e é, por isso, impossível rejeitar a erradicação da pobreza como princípio.

Neste sentido, demonstrou-se através de pequenas experiências e de determinados princípios estratégicos que é possível obter resultados positivos na luta contra a pobreza e a exclusão. O desenvolvimento local, a participação, a integralidade, o partenariado mostraram-se como orientações válidas que, no entanto, precisam de ser aprofundadas e às quais é necessário associar outros princípios como o de Igualdade, o *empowerment* e o acesso aos direitos. Em

qualquer dos casos, reflectir sobre as possibilidades de acabar com a pobreza e a exclusão remete-nos para mudanças de paradigma dos valores centrais da nossa sociedade e das suas formas de organização e das políticas que se desenvolvem. O que nos conduz ao pacote seguinte.

A este nível, o objecto era o do modelo social europeu, o crescimento económico, os direitos sociais e a protecção social. Há que “crescer distribuindo” é uma das primeiras respostas a partir do momento que o modelo dominante coloca o mercado e o emprego no centro das atenções. O crescimento económico é uma condição necessária, mas não suficiente, e as medidas de *flexisegurança* e activação dizem mais respeito aos que podem trabalhar. E os outros? Enquanto o desenvolvimento económico e as políticas contra a desigualdade não estiveram lado a lado, muito dificilmente se conseguirão avanços substantivos. O modelo escandinavo demonstra que é possível o desenvolvimento económico, da produtividade e da competitividade no seio de um sistema relativamente equitativo e de alta protecção social.

Os contributos feitos por escrito relativamente ao modelo social europeu foram diversos e explícitos. Na verdade prefere-se centrar a questão na necessidade de estabelecer standards sociais mínimos e comuns para todos os cidadãos europeus que obrigassem todos os países a utilizar os direitos como indicadores que derivariam do modelo social e, assim, seria possível observar a evolução social à escala europeia.

E se a globalização só é um problema precisamente para os países europeus actualmente mais desenvolvidos? É com esta estimulante pergunta e provocação que se começa a reflectir sobre o terceiro pacote. Num primeiro balanço poderia acontecer que os efeitos negativos da globalização fossem maiores nestes países e muito menores nos países do sul, onde seriam compensados com outros efeitos positivos. Tudo depende do que se põe no “saco da globalização” e de como se define este conceito. Poderá a globalização ser “uma falsa ideia clara”? De qualquer modo não produz os mesmos efeitos em todos os continentes e o caso de África apela a todas as consciências.

As incongruências da União Europeia são flagrantes no que diz respeito a uma política externa na qual acabam prevalecendo os interesses de cada país, no que diz respeito às medidas defensivas face aos processos imigratórios e no que diz respeito às políticas de asilo. Uma posição europeia, que fizesse pressão pela regulação social e de direitos, por acordos comerciais menos fechados a outras regiões do mundo, que abrisse paulatinamente a sua política agrícola interna, que trocasse conhecimentos e experiências a nível internacional e reformulasse e coordenasse a sua política de cooperação internacional, verificando o seu impacto na pobreza, cumpriria seguramente melhor com a sua responsabilidade perante o resto do planeta. Se é verdade que cada vez mais as relações entre o sul e o norte são mais estreitas, não é menos verdade que existe uma internacionalização da pobreza e que as desigualdades que os fluxos migratórios provocam obrigam a que, cada passo dado na luta contra a pobreza, ao nível dos primeiros, deve supor um progresso ao nível dos segundos e vice versa.

Face à estratégia definida em Lisboa 2000 sublinharam-se alguns avanços consideráveis. No entanto, isso não deve ser motivo para esquecer alguns aspectos mais negativos, tais como: o risco da perda de identidade da inclusão social pela primazia dada ao emprego e a um determinado tipo de crescimento; a fragilidade dos processos de acompanhamento e avaliação; a ausência de metas intermédias (como se procura agora fazer com o objectivo da erradicação da pobreza infantil), e de objectivos políticos; a pouca visibilidade e, mais especificamente, a falta de operacionalização dos planos nacionais de inclusão cujo valor acrescentado é duvidoso, nos quais muitos actores não participaram e que tiveram muito pouco impacto ao nível mais local. Com os novos Planos de Reforma estes aspectos negativos

parecem aumentar, até porque a reformulação dos fundos estruturais, embora tenha dado algumas esperanças de uma maior coordenação com a luta contra a pobreza e a exclusão parece não se estar a concretizar da melhor forma.

O papel dos actores e a abordagem do futuro trataram-se quase conjuntamente. Não existem dúvidas de que o papel do Estado é crucial e que este não deve deixar de assumir as suas responsabilidades. Mas, ao mesmo tempo, a exigência de uma maior governabilidade pede um maior pluralismo da cultura política e o aprofundamento democrático com uma ampliação e mobilização da participação de todos os actores. A responsabilidade social do mundo empresarial e a maior implicação de alguns sindicatos são sinais de esperança. No entanto, onde os avanços foram maiores foi ao nível do chamado terceiro sector e da economia social. Constituem-se, em grande parte como um desafio ao modelo dominante, como um interlocutor poderoso não só no campo social, mas também no campo político e económico (criação de emprego, inclusão pelo económico, desenvolvimento local...). As instâncias europeias não podem hoje ignorar estes processos e devem potenciar o diálogo civil, conferindo um maior papel às organizações e redes sociais, e reunindo maiores recursos para a sua qualificação e formação. Os múltiplos exemplos dos partenariados locais mostram claramente que estes processos são reais, sustentáveis, desejáveis e com resultados positivos.

Alguns dos caminhos futuros pelos quais um programa europeu específico poderia passar e deveria capitalizar incidem: num maior esforço destinado aos meios de comunicação social; a inserção das exigências da inclusão social nas agendas políticas; uma sensibilização objectiva da opinião pública; um acompanhamento das experiências concretas e das suas aprendizagens inovadoras; uma acumulação e intercâmbio transnacional de conhecimentos que se transmitam a políticas sociais de longo prazo; e, por um último, uma maior participação de todos os actores, muito especialmente os mais vulneráveis à pobreza e à exclusão.

Depois de trabalhar sobre todos estes pacotes temáticos, os coordenadores apresentaram as conclusões provisórias que, em parte, tinham sido preparadas na noite anterior. Estas conclusões adoptaram a forma de recomendações e sugestões que derivam de todos os contributos anteriores. No debate que se seguiu introduziram-se algumas alterações.

Todos os participantes tiveram um elevado nível de participação e o facto de nem sempre as intervenções terem ido no mesmo sentido, estimulou um debate que foi amplo, enriquecedor e do qual era possível extrair considerações que seguramente vão mais além do resumo que se procura aqui fazer. Todos saíram com a sensação de que o encontro em Lisboa foi útil e que permitiu não só voltarem a encontrar-se, mas, acima de tudo, fazer um certo balanço de qual é o ponto da situação da luta contra a pobreza e a exclusão na Europa e formular orientações com projecção para o futuro.

### **Uma viagem que não termina aqui**

Embora o Encontro de Março 2007 em Lisboa tenha sido uma parte fundamental desta viagem, esta não terminou aí; havia que dar visibilidade do encontro à comunicação social nacional; havia que retomar o documento inicial e incorporar a maior parte dos comentários; havia que redigir as conclusões e dar-lhes a forma de orientações e enviá-las aos peritos para uma última revisão. Por fim, era necessário apresentá-las à REAPN e que esta as fizesse chegar a todos aqueles que preparavam a Presidência Portuguesa.

Uma outra tarefa a realizar era a de preparar a publicação deste livro, na sua dupla versão portuguesa e inglesa. Nesta é possível encontrar, para além dos prefácios dos responsáveis das

instituições envolvidas, esta introdução que explica o conjunto do processo, o documento inicial, devidamente alterado pelos contributos dos peritos, e a síntese das principais conclusões que, sob a forma de orientações genéricas e específicas, foram apresentadas ao Governo Português.

O uso que o Governo fará deste documento já não é responsabilidade dos seus autores, que esperam que, tal como agora se apresenta, o acolham com interesse. Até que ponto todas, ou apenas uma destas propostas possam ser aceites por ele, e logo negociadas com o resto dos governos da União Europeia, é uma incógnita que só o futuro poderá desvendar. Trata-se de aproveitar uma boa oportunidade de dar um novo rumo à estratégia europeia de inclusão social. O facto desta oportunidade ser aproveitada, e logo aplicada, depende de uma conjuntura política, económica e de uma relação de forças que ninguém pode controlar *a priori*.

Estas orientações podem parecer ambiciosas para os mais pessimistas, minimalistas para os mais optimistas, mas, em qualquer um dos casos, são o resultado de uma vasta e inacabada viagem, na qual embarcaram um bom número de pessoas que cumpriram com o seu dever de cidadãos europeus e com o seu compromisso com a luta contra a pobreza e a exclusão social. A todas elas, que aqui não nos é possível citar nominalmente, deixamos o nosso mais sincero agradecimento.

Esta viagem inacabada, como já afirmámos, não termina aqui, devendo continuar durante a Presidência Portuguesa, na qual os seus resultados serão apresentados aos meios de comunicação social e, muito especialmente, na mesa redonda que se vai realizar nos Açores em Outubro e na qual se comemorará o Dia Internacional para a Erradicação da Pobreza. Não termina também aqui porque esta publicação vai ser distribuída e espera-se que outras pessoas a leiam e se posicionem com respeito ao que aqui é dito. Não é demais afirmar que à medida que muitos dos viajantes da iniciativa “ De Lisboa a Lisboa” se foram convencendo de muitas das posições partilhadas, também eles, em seus respectivos países, trataram de as fazer avançar. Outras viagens podem voltar a começar e nos seus alforjes levarão este pequeno património adquirido. Resta apenas manifestar que valeu a pena embarcar naquele pequeno navio que saiu do cais do Porto em Setembro de 2005. O conjunto dos seus navegadores fizeram com que fosse possível chegar a bom porto.

## **1. Aprender com o passado: rejeitando Sísifo**

### **Introdução**

As dimensões sociais e laborais têm estado presentes desde a origem da construção europeia. Alguns artigos do Tratado de Roma e a criação do Fundo Social Europeu são testemunhas desta presença. No entanto, é a partir dos inícios da década de 70, e um ano depois do primeiro Plano Social (1974), que as instâncias comunitárias decidiram lançar o Primeiro Programa Europeu de luta contra a Pobreza (1975). Tendo por base os Fundos Estruturais e várias iniciativas e programas comunitários, estas instâncias formularam e implementaram 3 programas específicos que, desde 1975, tentaram verificar quais as melhores estratégias de combate à pobreza e à exclusão social.

No ano 2000, a partir do Conselho de Lisboa e sob a Presidência Portuguesa, uma nova estratégia foi formulada tendo como objectivo conduzir à erradicação da Pobreza até 2010. A próxima Presidência Portuguesa oferece-nos uma boa oportunidade para formular novas orientações que podem contribuir para uma nova orientação para o futuro.

Este primeiro capítulo é dedicado ao património acumulado, e tenta resumir as lições provenientes da sua história.

### **1.1. Bases para um balanço do período 1975-2000**

Habitualmente diz-se que aquele que ignora a História está obrigado a repeti-la. É precisamente por causa disto que queremos rejeitar o mito de Sísifo – forçado a permanentemente recomeçar. Demasiadas vezes, aqueles que participaram nos esforços colectivos para reduzir a pobreza, vêem-se obrigados, tal como Sísifo, a começarem do início.

Centenas, se não milhares, de projectos, dezenas e dezenas de publicações e investigações, centenas de esforços realizados por toda a Europa parecem estar agora esquecidos na memória de muitos. Não houve uma política sistemática de recuperação desta herança. Não existe uma biblioteca especializada e muitos centros de documentação perderam-se. Os arquivos são parciais e escassos e, quando são preservados, isso deve-se à boa vontade daqueles que os têm ao seu cuidado. Não existe uma rede activa que permita acumular e transmitir o conhecimento adquirido, e nunca foi posta em marcha uma verdadeira capacidade de observação, monitorização e aprendizagem. Nestas condições não estaremos condenados a começar do princípio sempre que uma “nova” Estratégia é formulada?

O objectivo desta reflexão, é claro, não é o de deixar-se levar pela nostalgia e pela crença de que o passado era melhor. O que importa sublinhar e reconhecer é que se esta situação não se inverte, e se não se faz um esforço consistente, há um risco deste património acumulado se perder, de não sermos capazes de o capitalizar e de transmitir este conhecimento.

Como poderemos preservar esta herança da luta contra a pobreza e a exclusão social e como o conhecimento adquirido pode ser reunido e transmitido?

No sentido de evitar o risco desta perda, poderá ser útil recordar que é no enquadramento do que designamos de crise económica de 70<sup>8</sup> que o Primeiro Programa Europeu de luta contra a Pobreza foi lançado (1975). Este primeiro programa<sup>9</sup>, que se estende até 1979, gerará um conjunto de relatórios dos 9 Estados-Membros, financiará mais de 50 projectos pilotos que trabalharão em torno da renovação dos bairros, da adaptação e reorganização dos serviços sociais e da satisfação das necessidades dos diferentes grupos no seio da população desfavorecida. Começa a construir-se a definição do conceito de Pobreza, tendo por base a difícil conjuntura económica que ocorreu após os designados “trinta gloriosos anos” do pós-guerra.

De 1979 a 1985 não houve Programa Europeu, e é sob a Presidência Irlandesa que o Segundo Programa, que durará até 1989, será implementado. O Programa promove 91 projectos que se agrupam em 8 tipos de grupos-alvo com uma perspectiva de investigação-acção. Cada país tem um avaliador, e cada grupo um coordenador. Todos eles se reúnem numa “Clearing House” que detém igualmente as funções de gestão, de informação e documentação. As actividades transnacionais e as aprendizagens que dela derivam são fundamentais e constituem um dos eixos estratégicos. São também realizados alguns estudos estatísticos o que ajuda a medir e a operacionalizar as anteriores definições.

O Terceiro Programa Europeu inicia-se sem qualquer fase de transição e dura desde 1989 a 1994. Aqui a ideia dos grupos-alvo perde o seu protagonismo<sup>10</sup>, com a excepção de uma dúzia de projectos que foram considerados inovadores. A atenção agora reside em 42 projectos territoriais de maior envergadura que dão forma, a título experimental, aos princípios da integralidade, parceria, e participação. À medida que o programa evolui vai-se avançando para uma utilização mais abrangente do conceito de exclusão. A Comissão está activamente envolvida e tem a ajuda de uma Unidade Central e de Unidades de Investigação e Desenvolvimento. Reuniões, Workshops temáticos e Seminários marcam a marcha transnacional do Programa. É também aqui que se iniciam e desenvolvem um Observatório Europeu de Políticas Nacionais e algumas investigações específicas.

Tendo em conta os vinte / vinte e cinco milhões de Ecus gastos, respectivamente, no financiamento dos dois primeiros Programas e os cinquenta e cinco milhões de Ecus gastos no terceiro, não se podia aspirar à erradicação da pobreza na União Europeia, mas sim contribuir e avançar no conhecimento do fenómeno, experimentar alguns dos seus princípios, inovar estratégias e metodologias de intervenção, incidir em políticas nacionais e estimular o debate entre os actores que trabalham ao nível europeu.

Um balanço sintético destes 3 programas revela:

- O progresso em termos de conhecimento quantitativo e estatístico, embora menor no que diz respeito ao conhecimento qualitativo e explicativo da pobreza e da exclusão social. O potencial da complementaridade destes dois conceitos e seu progressivo uso em conjunto. Também emergiram outros conceitos como “sinergia”, “efeito multiplicador”, “visibilidade” e que vão sendo paulatinamente incorporados na linguagem e nas práticas dos profissionais de muitos países.

---

<sup>8</sup> Quando o mundo foi confrontado com uma séria crise petrolífera, as suas nefastas consequências e impactos sociais e económicos.

<sup>9</sup> Decisão do Conselho de Ministros em 1975.

<sup>10</sup> A ideia do “targeting” começa a desaparecer e o conceito de “mainstreaming” começa a emergir juntamente com as intervenções transversais para todos os grupos.

- O valor e a importância da experimentação territorial e local e o relativo abandono da análise de certos grupos a favor de uma concepção estrutural e pluridimensional da pobreza que aspira a superar o nível da assistência imediata e da caridade individual.
- A aplicação dos princípios da integralidade, parceria e participação que são gerados no seio destes programas e que influencia, às vezes sob diferentes designações, muitos dos outros programas e iniciativas europeias (ainda que não tenham sido implementadas ao mesmo nível em todos os Estados Membros).
- O impacto, ainda que limitado, das metodologias de intervenção socio-económicas.
- A crescente importância e reforço nos programas das redes transnacionais, do movimento associativo e da economia social.
- A utilização de diversas fórmulas organizacionais no seio dos programas, juntamente com o papel crescente da Comissão, uma certa distância de parte dos Governos e o crescente envolvimento da administração local.
- A influência considerável da evolução do contexto geral, onde se inscrevem estes programas, com os seus altos (1989-1992) e baixos (1979-1984), e as dificuldades de influenciar, salvo raras excepções, as políticas nacionais.

É precisamente esta dependência relativa à evolução da posição dos Estados Membros e o clima político geral que explica, pelo menos parcialmente, a lacuna que resulta, depois de 1994, no fim do Terceiro Programa e a não aprovação do quarto. Naquele momento, muitos dos Governos não reconhecem a existência da pobreza e da exclusão, outros encaram-na como algo marginal. E existem também aqueles que consideram que as autoridades europeias não deviam lidar com este assunto. O panorama começa novamente a ficar mais nítido com a assinatura do Tratado de Amesterdão (1997) que inclui os artigos que estabelecem uma base legal para que a Comissão promova a cooperação entre os Estados Membros nestes assuntos<sup>11</sup>. Esse mesmo ano é declarado o Ano Europeu contra o Racismo. É o ano em que se realiza a Cimeira do Luxemburgo e se inicia a Estratégia Europeia para o Emprego. O negro Inverno do segundo período de 5 anos da década de 90 começa a retirar-se.

O que provavelmente contribuiu para este “degelo” foi o novo clima político e a clarificação dos papéis dos diferentes organismos da União (nos quais sob a influência do princípio da subsidiariedade, as responsabilidades dos países crescem), a persistência e o agravamento da pobreza e da exclusão, e o seu reconhecimento por parte de alguns países (Alemanha, Finlândia e Holanda), a elaboração e aprovação de legislação específica (França e Luxemburgo), o prolongamento de planos de âmbito nacional de combate à pobreza<sup>12</sup> (Portugal e Irlanda), a pressão do movimento associativo e das redes Europeias, do Parlamento e de outros actores institucionais (Comité Social e Económico, Confederação Europeia de Sindicatos, ...) e os estudos e publicações que continuam a revelar o “lado mais escuro” da sociedade Europeia.

<sup>11</sup> Nos artigos 136 e 137 foram introduzidas as bases legais para a União renovar o seu envolvimento na luta contra a exclusão social.

<sup>12</sup> Uma recomendação da própria Comissão (resultado dos programas europeus), mas que nem todos os Estados Membros cumprem.



## 1.2. Algumas lições deste período

Quais são as lições que podem ser retiradas deste período? Vejamos as principais.

- A Pobreza e a exclusão não desapareceram da face da sociedade Europeia, pelo contrário, elas aumentaram e aprofundaram-se<sup>13</sup>. Elas também se transformaram. As redes sociais primárias, e mais especialmente as mulheres deixaram de ser a principal cobertura para as populações mais vulneráveis. Em muitos países, os mecanismos de socialização (família, saúde, escola...) deixam de poder integrar a totalidade da população, é cada vez mais difícil aceder ao mercado de trabalho, sendo que este deixa de fora os grupos mais frágeis e menos qualificados.
- A pobreza urbana é cada vez mais importante. Muitos dos centros históricos das grandes cidades degradaram-se e expulsaram os seus habitantes que se deslocaram para zonas periféricas em crescimento, coincidindo com as recentes ondas de imigrantes de fora da Europa. O isolamento e a falta de equipamentos caracterizam as zonas rurais que, cada vez mais, se desertificam.
- Durante estes 30 anos a sociedade Europeia também mudou. É cada vez mais plural, tem maiores índices de risco, aumentou o nível de insegurança e o refúgio para posições mais seguras. As estruturas familiares diversificaram, o emprego é menos estável, aumenta o hiato entre aqueles que têm um trabalho e segurança social, aqueles que têm trabalho (economia subterrânea) mas que não têm benefícios sociais, aqueles que têm benefícios sociais (velhice, deficiência, desemprego) mas que não podem trabalhar e aqueles que não têm ambos e que preenchem as estatísticas dos mais precários e excluídos. Por tudo isto podemos afirmar que a própria dinâmica de desenvolvimento económico da União Europeia está na base do aparecimento e crescimento de novos problemas e características da pobreza (novos grupos de pessoas excluídas que acumulam diferentes problemas e que exigem uma maior capacidade de intervenção holística e transversal).
- Apesar de terem sido bastante atacados, os diferentes Estados de Bem-estar na Europa mantêm as suas funções protectoras e reprodutivas. Os mais “universais” aplicam medidas selectivas e os mais “profissionais” tendem a generalizar as prestações. Os mais “periféricos” dedicaram recursos consideráveis à protecção social, mas em menos escala do que os mais “generosos”. A grande maioria desloca-se para medidas de *workfare* e *activação*, dando prioridade àquele que procura trabalhar e penalizando o que não o faz. O debate sobre o modelo social Europeu que tem emergido e submergido ao longo destes anos continua em aberto.
- A discussão sobre protecção social, que inclui desafios similares para todos os Estados membros, centrou-se mais no financiamento e modernização do que no papel que deve desempenhar relativamente à pobreza e à exclusão, ao impacto na coesão social, no reforço da identidade da União Europeia e do seu projecto fundador. A ideia de um denominador comum para todos os cidadãos Europeus, que foi introduzida na

---

<sup>13</sup> Num relatório de 2001 o EUROSTAT calculou que em 1999 15% da população da UE-15 se encontrava em risco de pobreza, isto é, viviam em agregados com rendimento disponível abaixo de 60% da mediana do rendimento dos seus países. Estes dados, calculados como média dos resultados nacionais (cada país recebeu um peso equivalente à sua população total) escondia as diferenças existentes entre os Estados Membros, com um sector em risco de pobreza que ia desde os 9% na Suécia até os 21% na Grécia e Portugal.

resolução Parlamentar de 1989 e no acordo do Conselho de 1992 sobre recursos e rendimentos mínimos, caiu quase no esquecimento<sup>14</sup>.

- Estamos mais familiarizados com a pobreza e a exclusão, mas o risco de retrocesso em termos da sua representação social é grande, como de resto é possível comprovar pela análise de várias sondagens europeias que demonstram que é crescente o número de pessoas que tendem a acreditar em causas pessoais e factores motivacionais. Consequentemente, tendem a favorecer políticas individualizadas de assistência, no melhor dos casos, ou de controlo e repressivas, no pior dos casos. Isto reflecte-se nos tipos de intervenção, nos diferentes actores e suas tipologias de trabalho. A assistência e a caridade ganham novos e influentes seguidores. São cada vez mais abundantes os estereótipos, os estigmas, as posições defensivas e racistas contra toda a diferença. Isto irá igualmente reflectir-se no panorama político.
- Novos conceitos (inclusão, risco de pobreza...) emergiram e outros deixaram de se usar (nova pobreza). Isto ajuda a interpretar as transformações que ocorreram, mas continuam a faltar estudos em profundidade, pesquisas comparativas e transnacionais sobre os processos de empobrecimento, e trabalhos sincrónicos e espaciais dos itinerários de inclusão e exclusão.
- A tese dominante que prevaleceu neste período foi a crença de que o necessário e o prioritário era o crescimento económico e do mercado. De acordo com este ponto de vista, a dimensão social seria uma consequência quase natural daquele, ou na melhor das hipóteses, de algumas medidas compensatórias. O ponto de vista de que uma economia dinâmica era necessária mas não suficiente era minoritário e só nos últimos anos aparecem algumas vozes a insistir nos argumentos de que a dimensão social é um factor de desenvolvimento económico e que existem outros modelos menos fracturantes e mais atentos aos recursos naturais e ao meio ambiente.
- Os valores sobre os quais este tipo de crescimento assenta foram os da competitividade, produtividade e individualismo enquanto a igualdade e a solidariedade ficaram à margem e apenas nos discursos. Foi crescendo a desconfiança e uma certa deslegitimação relativamente às instituições Europeias nos antigos Estados-Membros da União Europeia. Os cidadãos tendem a reparar mais nos efeitos negativos das decisões destas instituições do que nos positivos parecendo-lhes, estas instituições, distantes e complicadas. É talvez por isto que começa a surgir a ideia de que é urgente definir novas formas de governabilidade.
- Não tem havido nenhum vínculo orgânico e explícito entre os programas e as iniciativas europeias de combate à pobreza com o que se fazia ou acontecia fora deste continente (com a excepção do trabalho de algumas organizações voluntárias). Entretanto, as consequências negativas da globalização da economia começam a fazer-se sentir dentro e fora da Europa.
- Com algumas excepções, o combate à pobreza e à exclusão nunca foi capaz de se articular com os direitos sociais de todos os cidadãos. A resolução de 1989 do

---

<sup>14</sup> Só recentemente a Comissão apresentou uma nova proposta para debate sobre este assunto, mas mesmo assim timidamente e sob um contexto socio-político e económico bastante frágil.

Parlamento e do Conselho denominada “Carta dos Direitos fundamentais dos Trabalhadores” constituiu um passo avante neste processo. Mas apenas dizia respeito aos que tinham trabalho. O processo que deu origem a uma Carta Europeia dos Cidadãos nos anos 90 criou mais expectativas do que resultados<sup>15</sup>. Entretanto, a proposta actual sobre uma Constituição Europeia continua bloqueada.

- Para os direitos serem acessíveis a todos são necessárias mudanças significativas e estruturais. Ao nível da União Europeia, e durante esta fase, os Fundos Estruturais existiram em paralelo com os programas experimentais e com a luta contra a pobreza e a exclusão. Poucas foram as pontes estabelecidas entre eles. Não foi realizada nenhuma avaliação significativa do impacto dos Fundos na pobreza e na exclusão.
- Não houve continuidade nos programas de luta contra a Pobreza que passaram por fases de estagnação, incerteza e por fases de rápido desenvolvimento. Tendo por base estas condições, os avanços experimentais que se produziram tiveram pouca influência nas políticas sociais de maior alcance.
- Alguns dos princípios que se definiram e se aplicaram nos programas experimentais tiveram um importante impacto em alguns fundos e orientações (parceria), alguns foram ganhando gradualmente aceitação (participação). Os que estavam mais próximos (abordagem territorial) foram sendo implementados com vários graus de sucesso (desenvolvimento local, acordos territoriais) e aqueles que se encontram mais distantes (integralidade) estão longe de se generalizarem. Isto é verdade mesmo dentro da Comissão onde a sectorialização e mesmo o desconhecimento continuam a caracterizar a relação entre as Direcções Gerais.
- A força e a legitimidade crescentes do princípio da subsidiariedade limitaram o peso das funções da Comissão em termos de coordenação, intercâmbio e estímulo. No entanto, alguns Governos tornaram-se mais relevantes no combate à pobreza e à exclusão. Estes preferiram descentralizar a níveis inferiores da administração (mas nem sempre asseguraram a transferência de recursos adequados), e delegaram as suas responsabilidades no sector privado. Isto restringiu a capacidade de actuação da administração local. Durante este período era comum a sensação de as iniciativas locais iam a “reboque” de um comboio conduzido à distância por outros actores.
- Os actores que mais força e impulso deram foram as Redes, os movimentos associativos e a economia social. Mesmo com algumas contradições, eles tentaram fazer pressão, negociar, reivindicar e implementar alternativas para fazer a voz dos pobres e excluídos ser ouvida nas instâncias de decisão Europeias, e colocar a sua causa nas Agendas Europeias. Em certas ocasiões tiveram o apoio dos sindicatos e de alguns grupos empresariais.

---

<sup>15</sup> Apesar dos esforços realizados na elaboração da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, assinada pelos Presidentes do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão e proclamada a 7 de Dezembro pela ocasião da Conselho Europeu de Nice. Estes direitos fundamentais estão reunidos em 6 capítulos: Dignidade, Liberdade, Igualdade, Solidariedade, Cidadania e Justiça.

## 2. Lisboa 2000: uma nova esperança

Os dois conselhos (Lisboa e Nice) que ocorreram em 2000 foram sem sombra de dúvida um sinal inequívoco que uma nova primavera estava a chegar e que iria ser possível confrontar o recente panorama. No primeiro dos dois, presidido pelo Governo Português, a declaração do Conselho revela uma profunda relação entre desenvolvimento económico, emprego e coesão social. Este triângulo deveria permitir articular os esforços económicos, com os da criação de emprego e os da luta contra a pobreza e a exclusão. O objectivo explícito de construir uma das mais competitivas regiões do mundo, por um lado, e o de erradicar a pobreza<sup>16</sup> até 2010, por outro lado, ilustra bem o optimismo dominante em Lisboa, aberto a novas esperanças.

### 2.1. Desenvolvimentos recentes: 2000-2006

As novas orientações adoptadas neste Conselho foram modeladas pelo Método Aberto de Coordenação (MAC) que define os papéis da Comissão e dos Estados Membros<sup>17</sup>. Ao Conselho atribui a função de estímulo, coordenação e promoção de intercâmbios e aos Estados Membros confere a total responsabilidade pela luta contra a pobreza e a exclusão. Este método de coordenação será garantido por: 1) a existência de um alto Comité (Comité de Protecção Social) que é constituído por aqueles que, ao nível do Conselho e dos respectivos Governos, são responsáveis por estas matérias<sup>18</sup>; 2) a definição de um Programa de Acção Comunitário<sup>19</sup> 3) a criação e a implementação dos Planos Nacionais de Acção para a Inclusão (PNAI's)<sup>20</sup> e a sua revisão periódica através um Relatório Comum (Joint report) e a aplicação de um sistema partilhado de 21 indicadores concebidos no Conselho de Laeken em 2001 (durante a Presidência Belga) que permitem avaliar a evolução da situação, os avanços e os recuos das medidas entretanto implementadas<sup>21</sup>.

O Conselho de Nice completa estas orientações ao formular um conjunto de objectivos comuns que todos os PNAI's devem contemplar:

---

<sup>16</sup> A Estratégia de Lisboa é um processo de trabalho entre todos os Estados Membros da União Europeia, com objectivos comuns entre 2000 e 2010, para fazer da União “a economia mais competitiva e dinâmica do mundo, baseada na gestão do conhecimento e da inovação, capaz de um crescimento económico sustentável, com mais e melhores empregos e uma maior coesão social”. Defende 4 importantes metas: desenvolvimento económico sustentável, mais e melhores empregos, coesão social e sustentabilidade ambiental.

<sup>17</sup> O Método Aberto de Coordenação é uma forma de governo, desenvolvida pela Estratégia Europeia para o Emprego desde o Conselho de Luxemburgo em 1997, que é baseado em medidas reguladoras suaves ("soft Laws") e em aprendizagem mútua para promover a convergência em áreas, como o desemprego de longa duração, envelhecimento demográfico e protecção social, que permanecem na responsabilidade dos Governos nacionais, mas que dizem respeito a toda a União Europeia.

<sup>18</sup> O Comité de protecção Social (CPS) foi criado no ano 2000 para servir como instrumento de intercâmbio e cooperação entre a Comissão Europeia e os Estados Membros da UE no que diz respeito à modernização e melhoramento dos sistemas de protecção social.

<sup>19</sup> O Programa faz parte do Método Aberto de Coordenação e tem como objectivo apoiar a cooperação entre os Estados Membros. A implementação do Programa é da responsabilidade da Comissão, na qual é assistida por um comité composto por representantes dos Governos nacionais. Foi aprovado pelo Parlamento e pelo Conselho a 7 de Dezembro, 2001, e começou a 1 de Janeiro do ano seguinte. Em 5 anos (2002-2006) o orçamento chegou aos 75 milhões de euros.

<sup>20</sup> Os Planos Nacionais de Acção para a Inclusão são os meios através dos quais os Estados Membros convertem os objectivos comuns em políticas nacionais, com o objectivo de contribuírem para a criação de um impacto na erradicação da pobreza e da exclusão social.

<sup>21</sup> Os "Indicadores de Laeken" são construções estatísticas estabelecidas para poder realizar um diagnóstico da realidade social (ex ante) e a avaliação das políticas (ex post).

- Participação no emprego e acesso de todos aos recursos, direitos, bens e serviços.
- Prevenir o risco de exclusão.
- Actuar em favor dos mais vulneráveis.
- Mobilizar o conjunto de intervenientes.

Como consequência destes acordos, a Comissão definiu e implementou um Programa de Acção Comunitário, cujo término seria 2006. O seu principal objectivo é apoiar a cooperação entre a Comunidade e os Estados Membros, assim como a de promover a eficiência das políticas de inclusão social. Concretiza-se em: 1) a análise das características das políticas de inclusão social, suas causas, processos e tendências, 2) o intercâmbio de informação e boas práticas para o desenvolvimento de indicadores qualitativos e quantitativos, critérios para avaliação, mas também de *follow-up*, avaliação e *peer review* (revisão dos pares)<sup>22</sup> e o desenvolvimento de um Programa de Intercâmbios Transnacional, e 3) promoção de um diálogo no qual participem todos os actores interessados e apoio às redes Europeias de organizações que lutam contra a pobreza e a exclusão social, em particular, organizações não governamentais.

Num tempo limitado, entre Janeiro e Maio de 2001, os respectivos ministérios elaboraram a primeira geração de PNAI's para os 15 países, planos esses que durariam até 2003. Em Julho do mesmo ano, a segunda geração de PNAI's é apresentada, baseada nos objectivos estabelecidos, que, em acordo com o Conselho de Barcelona (Presidência Espanhola) se exige que sejam mais concretos, incluindo um plano de implementação mais preciso, melhores diagnósticos sobre a exclusão, a avaliação das políticas tendo por base a questão do género, e tendo em consideração a temática dos imigrantes. Esta segunda geração, com mais tempo de maturação foi implementada até ao fim de 2005 e complementada com uma revisão dos avanços obtidos até então. Os Planos devem seguir a mesma estrutura, com referência a tendências e desafios, a avaliação do anterior PNAI, a estratégia e as medidas a serem desenvolvidas e um capítulo de boas práticas. Alguns deles anexam informação relativa a orçamentos, à aplicação de indicadores, sobre a utilização de Fundos Estruturais, etc<sup>23</sup>.

Este processo procura articular-se com os Relatórios Conjuntos de Inclusão Social da Comissão e do Conselho. O primeiro foi publicado em 2002, o segundo em 2004, e o terceiro em 2006. O último inclui um capítulo sobre as pensões e o envelhecimento activo. Estes relatórios descrevem as principais tendências em matéria de pobreza e exclusão na União Europeia e apresenta e valida os PNAI's de acordo com os 4 objectivos comuns, em cada um dos países. Há que ter também em atenção o facto de, a partir de 2002, se terem envolvido neste processo os 10 novos Estados-Membros. Estes elaboraram o seu próprio diagnóstico e um conjunto de linhas de acção com os *Joint Inclusion Memoranda* (JIM), que foram ambos aprovados em Dezembro 2003. Apesar da sua tardia adesão, os novos Estados-Membros definiram e aplicaram posteriormente os seus próprios PNAI's.

A partir de 2003 e com a afirmação de uma revisão intermédia da Estratégia de Lisboa, o caminho abre-se à incorporação no Método Aberto de Coordenação para a Protecção e a Inclusão Social de alguns elementos de protecção social, tais como, as pensões, a saúde e os

<sup>22</sup> O Processo de revisão de pares (peer review) consiste no confronto entre vários actores relevantes de diferentes países sobre uma determinada prática que possa constituir um exemplo de potencial boa prática.

<sup>23</sup> Para mais informações sobre o processo e estrutura dos documentos: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/index_en.htm)

cuidados continuados. Paralelamente, um processo de racionalização (*streamlining*)<sup>24</sup> integra o conjunto destas medidas em dois dos lados do triângulo de Lisboa: o da política económica e o do emprego, que já vinham a ser assim tratados desde 2002. Na primavera de 2005<sup>25</sup> uma nova estrutura é adoptada, a Estratégia de Lisboa Renovada<sup>26</sup>, na qual o mais frágil lado do triângulo – o da coesão social – começa a ser claramente desvalorizado a favor de uma maior governabilidade e de políticas activas de inclusão. Para continuar a encorajar o processo de inclusão social a Comissão Europeia convida os Estados-Membros<sup>27</sup> a desenharem uma abordagem mais estratégica em relação à preparação dos planos no que diz respeito à exclusão na expectativa que esta forma de estar também faça com que as escolhas políticas sejam igualmente mais estratégicas. Os Estados-Membros são especificamente convidados a identificarem um pequeno número de prioridades-chave e a estabelecer alvos claros, específicos e quantificáveis<sup>28</sup> para a redução da pobreza e da exclusão social e para permitir a medição de impacto e progresso em relação a tais áreas prioritárias. Os Estados foram igualmente convidados a não esquecerem uma abordagem holística incluindo medidas anti-discriminação e aspectos de género em cada fase dos planos – identificação dos desafios, desenho, implementação e monitorização das políticas, selecção de indicadores e envolvimento de todos os actores. Nos finais de 2006, os Estados Membros redigiram um primeiro relatório de acordo com este novo formato (que passou a incluir a protecção social e a inclusão social). Em Abril o segundo Relatório Conjunto é publicado. No entanto, tais recomendações e linhas de orientação da Comissão Europeia não passaram disso mesmo e a sua capacidade de vincularem os Estados-Membros era muito débil. Por outro lado, as mudanças introduzidas pela Estratégia de Lisboa Renovada, nomeadamente o facto de o principal instrumento passar a ser os Programas Nacionais de Reforma, diminuíram imenso a importância e o impacto do Planos Nacionais de Acção para a Inclusão (agora designados como Relatórios Nacionais de Estratégia para a Inclusão Social e a Protecção Social), que no caso de alguns países não merecem sequer uma menção suficientemente explícita nestes planos. A luta contra a pobreza começa a ganhar uma nova invisibilidade.

Ao nível Europeu a situação actual pode ser resumida da seguinte forma: primeiro, as políticas activas de inclusão e de protecção social permanecem ligadas aos processos de decisão das políticas económicas e do emprego. De acordo com estas políticas e com o Método Aberto de Coordenação, os 25 Estados-Membros elaboraram os seus Programas

---

<sup>24</sup> No contexto da Europa dos 25 Estados Membros, a Comissão insistiu na necessidade de reduzir, de tornar mais ágeis e eficientes os processos de coordenação, follow-up e avaliação.

<sup>25</sup> Na Comunicação da Comissão sobre a Nova Agenda Social (Bruxelas, 09.02.2005 COM 2005 – 33 Final) as novas orientações são explicadas do seguinte modo: “A revisão da Agenda Social completa e consolida a revisão da Estratégia de Lisboa, que se centrou no crescimento e no emprego. A Agenda tem um papel fundamental na promoção da dimensão social do crescimento económico. No período 2000-2004 foram conseguidos importantes e significativos avanços. Agora trata-se de melhorar a aplicação das medidas previstas na Agenda Social, tendo como base princípios consensualizados. Estes princípios permitirão: 1) perseguir um enfoque europeu integrado que garanta uma inter-acção positiva das políticas económica, social e de emprego; 2) Promover a qualidade – do emprego, da política social e das relações laborais – melhorando, em contrapartida, o capital humano e social; 3) Adaptar os sistemas de protecção social às modernas expectativas das nossas sociedades, tendo como base a solidariedade e reforçando o seu carácter de factor produtivo; 4) Ter em conta o «custo da falta de uma política social».”

<sup>26</sup> As três áreas da Estratégia de Lisboa Renovada podem ser sumariadas nas seguintes linhas: 1) Mais crescimento: tornar a Europa num local mais atractivo para trabalhar e investir, 2) Criação de mais e melhores empregos: conhecimento e inovação no emprego, e 3) Maior Governabilidade: melhor coordenação de políticas micro e macro económicas.

<sup>27</sup> Ver as linhas de orientação para a preparação do Relatórios Nacionais de estratégia para a a Protecção Social e a Inclusão Social - [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/2006/guidelines\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/guidelines_en.pdf)

<sup>28</sup> Como solicitado no Conselho Europeu de Barcelona.

Nacionais de Reforma<sup>29</sup> e começaram a implementá-los. Segundo, e ao mesmo tempo, os Estados-Membros têm de continuar a elaboração e a aplicação dos seus respectivos Relatórios Nacionais para a Protecção e a Inclusão Social (e a Comissão recomenda que os Estados-Membros mantenham um Plano Nacional de Inclusão independente, sendo que alguns já garantiram que o iriam fazer e outros não se manifestaram) Em terceiro lugar, as iniciativas comunitárias (EQUAL, URBAN, LEADER, INTERREG) desaparecem enquanto alguns dos Programas Comunitários permanecem (Socrates, Leonardo, Phare,...) e dois são adicionados. Por um lado, o PROGRESS que a partir de 2007 substituirá o Programa Comunitário de suporte à estratégia de inclusão social, enquanto que, por outro lado, aparece um programa integrado de cooperação e mobilidade em matéria de educação/aprendizagem ao longo da vida. Ambos partilham as seguintes características: Inovação, Parceria, Transnacionalidade, Co-financiamento, Sinergia, Efeito Multiplicador e Visibilidade. Em quarto lugar, e segundo o novo regulamento dos Fundos Estruturais, e em particular o do Fundo Social Europeu, dá-se maior relevo, no eixo 2, aos seus objectivos transversais, à inclusão social e à participação dos actores sócio-económicos e dos movimentos associativos. Finalmente o ano 2010 foi proclamado o Ano Europeu de luta contra a Pobreza e a Exclusão Social.

## 2.2. As recentes “áreas cinzentas” e algumas esperanças

O objectivo deste capítulo não é (nem pode ser) o de fazer um balanço exaustivo deste último período<sup>30</sup>. O nosso principal foco de atenção concentrou-se na capacidade de identificar e apontar algumas das lições e orientações, que poderão contribuir para a formulação de algumas propostas:

- Uma vez mais a primeira conclusão a retirar é a de que a pobreza e a exclusão continuam a existir num dos continentes com maiores índices de bem-estar. As causas estruturais essenciais são as mesmas do passado, sendo que as modalidades diversificaram-se com o crescente impacto da globalização económica dos processos industriais e tecnológicos e com a entrada de 12 novos países, a maioria dos quais vieram de um sistema em que todos tinha oficialmente trabalho e a protecção social cobria uma ampla maioria da população. Desde a queda do muro de Berlim, tanto os mercados de trabalho como os índices de protecção social se degradaram, embora alguns destes países estejam, actualmente em franca recuperação. O crescente envelhecimento da população e a “descoberta” da pobreza infantil atraíram mais atenção para estes grupos. No entanto, isto não deve desviar a atenção dos jovens, que mesmo sendo mais qualificados, têm grandes dificuldades em encontrar habitação e emprego, das mulheres que ainda são alvo de uma evidente discriminação, das minorias étnicas que continuam a viver em situações de enorme precariedade, dos imigrantes que continuam a chegar e que são alvo de exploração económica, social e cultural, dos trabalhadores pobres, um grupo que tem vindo a crescer em número (sendo cada vez mais jovem e mais feminino), e, finalmente, dos sem-abrigo. O

---

<sup>29</sup> No processo de revisão da Estratégia de Lisboa foi colocado ênfase na Estratégia de Desenvolvimento Sustentável, onde se espera que se insira os temas da inclusão social. Estas ideias de força desenvolvem-se, por um lado, através da Estratégia de Emprego e Crescimento e dos Programas Nacionais de Reforma, que unificam as anteriores directrizes da Política Económica e as directrizes do Emprego. Os Estados Membros apresentaram à Comissão, no final do ano 2005, os seus Programas de Reforma. Estes Programas têm uma periodicidade trianual e serão objecto de um relatório conjunto por parte da Comissão.

<sup>30</sup> Para uma análise mais exaustiva deste período poderá ser útil consultar Atkinson, A. B. et al, “*The EU and Social Inclusion – facing the Challenges*”, Ed. Policy Press, Londres, 2007. A bibliografia e outras fontes disponibilizadas nesta publicação permitem o acesso a um excelente acervo documental sobre este período.

EUROSTAT calculou que cerca de 72 milhões de pessoas viviam em situação de risco de pobreza no ano de 2004<sup>31</sup>.

- A tendência emergente no período anterior para aumentar o estigma relativamente à pobreza e à exclusão é reafirmada. Manifestações de racismo e de intolerância, e a sua representação política, mais ou menos explícita, têm surgido em muitos países Europeus e encontram eco nos meios de comunicação social. Os cidadãos têm tendência para se “esconderem” em casa e o espaço público deixou de ser um Fórum colectivo, sendo agora dominado por atitudes que conduzem ao medo e à desconfiança. Nestas circunstâncias, o discurso e as práticas repressivas encontram um espaço favorável para o seu crescimento.
- Os conceitos de pobreza e de exclusão são menos usados, particularmente, nos documentos oficiais dos Organismos Europeus. Isto refere-se igualmente ao conceito de “coesão social”, inserido no “Triângulo de Lisboa”, que é muito menos utilizado comparativamente com o termo “inclusão activa”, um conceito que se refere principalmente aos esforços que aqueles que não têm emprego devem fazer para encontrarem um trabalho e nas medidas utilizadas para os pressionar nesse sentido.
- As lógicas dominantes, nas quais a competitividade, referida em Lisboa 2000, produtividade e o Mercado são a prioridade, não foram compensadas por outras dinâmicas e valores. A mensagem permanece a mesma, de que o crescimento acabará com a pobreza, mesmo que este crescimento esteja em claro enfraquecimento e se confronte com as novas dinâmicas da competitividade internacional de um mercado global. As políticas de bem-estar social têm sofrido claras restrições. As consequências da Globalização continuam a ser usadas como argumento para reduzir o investimento social, na procura de uma competitividade extrema. O sistema dos países Escandinavos, onde o desenvolvimento económico, a capacidade de exportação e os altos níveis de protecção social demonstram ser possível permanecerem lado a lado, tem tendência a ser esquecidos ou substituídos pela recente discussão em torno da sustentabilidade do Modelo Social Europeu e da *Flexisegurança*. A igualdade social e a eficiência económica não se contradizem, antes complementam-se. Esta relação e complementaridade podem ser componentes do Modelo Social Europeu. No entanto, este modelo, é mais referido nos discursos que aprofundado na realidade, o que o torna um modelo cultural e ideologicamente em risco.

---

<sup>31</sup> As últimas estatísticas do EUROSTAT estabelecem o número de 72 milhões de pessoas a viver em risco de pobreza na Europa dos 25 (460 milhões de habitantes). Em virtude do alargamento, assim como de outros factores, tais como, a incorporação de imigrantes e refugiados, a percentagem de população em risco de pobreza mantém-se praticamente inalterada em comparação com 1999: 16% dos cidadãos da UE dos 25 estão expostos ao risco de pobreza. Outros dados relevantes: o desemprego eleva-se a 9% da população, 10% da população encontram-se a viver em agregados familiares sem quaisquer formas de emprego, 25% da população em risco de pobreza tem um emprego no seio da unidade familiar; 14 milhões de empregados a tempo inteiro vivem em situação de pobreza (o risco é muito maior para as mulheres do que para os homens). Por outro lado, existem algumas tendências que contribuíram, nestes últimos anos, para o agravamento da situação social: reduções na protecção social (ou crescimentos inferiores em países com sistemas de protecção social menos desenvolvidos) que estão ligados à contenção orçamental; no discurso político, é dada ênfase às questões do trabalho e da activação como a única e principal saída para a pobreza; emergência de novas problemáticas de minorias étnicas, estrangeiros e famílias monoparentais, que permanecem marginalizadas face à população geral no que diz respeito ao rendimento.



- O processo constitucional dos últimos anos não pode ser ignorado. O voto “contra a Constituição” em dois países paralisou este processo e, como consequência, a materialização de alguns direitos sociais para o conjunto dos Europeus nunca se concretizou. Entretanto, e com a excepção de algumas declarações retóricas, a preocupação com o destino de milhões e milhões de pobres e excluídos fora da Europa é mínima e tem muito pouco a ver (para lá de acordos comerciais) com a formulação e aplicação da política social Europeia.
- A degradação do mercado de emprego na maioria dos países, com os seus corolários de desemprego persistente e mais particularmente dos desempregados de longa duração (35% de desempregados), e a extensão do trabalho precário, sazonal e intermitente, têm tendência a alastrar. De acordo com as diferentes pesquisas, o mesmo acontece na economia subterrânea. A obtenção de mais e melhores empregos para todos, como propunha a Agenda de Lisboa Renovada, aparece como um objectivo cada vez mais distante, sobretudo para os milhões de cidadãos que vivem em situação de pobreza e para os também milhões de trabalhadores pobres. Para enfrentar este problema, a estratégia Europeia procurou modificar a sua visão, que nem sempre teve os melhores resultados. No período que está em análise esta política de emprego estabeleceu objectivos, tais como um emprego global de 70% até 2010 e de 60% no respeitante às mulheres, o aumento do mesmo para os trabalhadores mais velhos, e medidas de como tornar o trabalho compensador (*make work pay*), *flexisegurança*, aumentar a vida laboral e incentivar a procura de trabalho a qualquer preço. Estes elementos têm tido custos humanos e sociais elevados para os que trabalham, mas sobretudo para os que não podem trabalhar, dependem de uma baixa prestação e não encontram emprego de acordo com a sua qualificação. Para além disso, as estatísticas mostram que 26 milhões de pessoas em idade activa são portadoras de alguma deficiência. A primazia deste tipo de políticas de emprego tendem a atribuir uma responsabilidade individual, a marginalizar as políticas sociais ou a eliminá-las da Agenda Europeia. Do *Welfare* passou-se para o *Workfare*, e esperemos que um *Warfare* (que infelizmente já apareceu aqui e ali a diferentes níveis), não mostre a sua mais terrível face.
- O Método Aberto de Coordenação subiu de nível com o processo de *streamlining*, assim como a política de inclusão social. Existe um risco considerável deste último se perder e desaparecer no contexto dos Planos Nacionais de Reforma. Uma rápida leitura destes Programas, que foram definidos e apresentados em 2006, mostra claramente que o crescimento e a criação de emprego estão uma vez mais no cerne das prioridades hegemónicas e que nenhuma ligação está a ser estabelecido entre estas e as linhas de orientação operacionais dos relatórios nacionais de protecção e inclusão social. O que foi designado de *feeding out* (enriquecimento mútuo), isto é, a contribuição das orientações de Lisboa para estas linhas operacionais, está claramente ausente. Assim sendo, não parece que a “subida de um degrau” implique necessariamente grande determinação (*quicá* apenas simbólica) em colocar a luta contra a pobreza e a exclusão nas novas prioridades dos organismos Europeus.
- Desde as investigações iniciadas nos anos 80 do século passado, não existe nenhum tipo de dúvida relativamente à estreita relação entre os níveis de protecção social e os fenómenos de pobreza. Quer na sua dimensão mais contributiva, quer na sua dimensão assistencial (rendimentos mínimos, ajuda local...) os instrumentos da protecção social podem contribuir para que milhões de cidadãos saiam das situações de pobreza. A

eficácia deste mecanismo varia de país para país, mas quando os benefícios aumentam, especialmente os mínimos, a incidência e a gravidade da pobreza tem tendência a diminuir mesmo tendo em atenção os efeitos perversos (Efeito *Mateu*, desmotivação da força de trabalho...). Por isso, o facto dos relatórios nacionais articularem agora Protecção Social, Cuidados de Saúde e Inclusão Social, pode ser uma boa notícia. No entanto, não podemos esquecer as grandes reticências dos Estados em permitirem que a protecção social seja matéria comunitária. Sobre este assunto existe um silencioso consenso. E, ao mesmo tempo, temos que ter cuidado para que a menção formal à pobreza e exclusão nesse tipo de relatórios não seja precisamente utilizada como um argumento para reduzir as prestações sociais ou fazer desaparecer as medidas de inclusão social do panorama.

- Os Planos Nacionais para a Inclusão e os Relatórios Conjuntos constituíram um avanço indiscutível. Um acordo entre todos os Estados foi alcançado no sentido de se fazer um diagnóstico das suas próprias situações, formular objectivos, prioridades e medidas e tentar aplicá-las. Entre a primeira geração (2001-2003) e a última (2006-2008) os Planos tornaram-se mais concretos, mecanismos de concertação foram colocados em marcha e outros actores começaram a ser consultados. No entanto, frequentemente, os objectivos não foram quantificados e concretizados; as prioridades são genéricas e as listagens de medidas são copiadas de programas existentes sem qualquer tipo de mais valia orçamental. Em muitos casos não se realizaram avaliações rigorosas dos resultados das medidas e todos os relatórios reflectem a falta de visibilidade destes planos, a falta de coordenação entre ministérios e sectores e, também, ao nível regional e local. Por todas estas razões seria um erro se este método deixasse de existir e se a decisão pela sua continuidade fique apenas e inteiramente entregue à responsabilidade das autoridades nacionais.
- A integração do eixo da inclusão social ao nível dos Fundos Estruturais, e em particular no novo regulamento do Fundo Social (2007-2013) faz crescer muitas esperanças. Para que esta esperança não saia defraudada e não se volte a repetir a “velha história” da falta de articulação dos fundos comunitários com a luta contra a pobreza e a exclusão, é muito importante que a inclusão social permaneça nas negociações entre as autoridades Europeias e nacionais, nos quadros estratégicos nacionais e nos programas operacionais de cada país. Se isto for “levado a bom porto” e contando com a participação de todos os actores, serão abertas novas e significativas portas para lutar, de um modo mais estrutural, contra a pobreza e a exclusão à escala europeia e ao nível dos Estados-Membros<sup>32</sup>. A chave para concretizá-lo está na vontade política e nos mecanismos de operacionalização e implementação, nos “labirintos” dos quais, se perdem com frequência as boas intenções e as declarações oficiais.
- O que é que aconteceu neste período com os princípios que emanaram, tanto das suas orientações como da experimentação dos três anteriores programas europeus? Há que referir que, desde 1994, a capacidade de intervenção directa desde este nível diminuiu consideravelmente (projectos muito limitados no tempo, no espaço e em recursos) ou foi sendo realizado ao nível de outras iniciativas comunitárias cujo principal objectivo não era o de combater a pobreza e a exclusão, o que não quer dizer que não tenham

---

<sup>32</sup> Tendo em conta os Programas Nacionais de Reforma e os processos de participação que estão por detrás dos mesmos, isto parece não estar a acontecer.

feito o seu caminho<sup>33</sup>. Há quem defenda e entenda que os Programas Europeus, embora com altos e baixos, cumpriram o seu papel e conduziram a União Europeia a um contexto muito mais favorável no que ao combate à pobreza diz respeito, dotando-a de estratégias nacionais articuladas e integradas. Mas será isto verdade? Estão hoje os Estados-Membros verdadeiramente dotados de estratégias nacionais de inclusão social? Não é exactamente o que os números da evolução da taxa de pobreza nos dizem...

- O conceito e a prática de Parceria disseminaram-se à escala institucional e no *modus operandi* da Política Social Europeia. Podemos até considerar que faz parte da cultura e da construção política europeia, ainda que a sua implementação tenha sido poucas vezes a favor dos mais vulneráveis. As dificuldades da governação reflectem-se no distanciamento crescente da cidadania europeia e nas dificuldades em que as decisões estratégicas sejam mais partilhadas pelos diferentes níveis da administração pública, por todos os actores socioeconómicos, as organizações sócio voluntárias e a economia social. Os processos são lentos e complicados e poucas vezes se chega a uma verdadeira negociação. Os processos de consulta continuam a ser o método mais usado. Por sua vez, o diálogo social continua a avançar mais do que o civil, embora seja ainda um processo lento.
- A participação dos mais vulneráveis (das pessoas em situação de pobreza) tem sido um processo não linear na Política Social Europeia. No entanto, recentemente tem evoluído graças às 5 conferências convocadas pelas Presidências da UE desde 2001<sup>34</sup>. Esta participação deve agora ser estendida à escala Nacional, Regional e Local de forma a evitar que se transforme numa “representação teatral” repetidamente concretizada, mas sem um verdadeiro significado. É necessário desenvolver milhares de experiências concretas que mostrem como as pessoas que vivem em situação de pobreza podem fazer ouvir a sua voz, definir novas formas de intervenção e implementar alternativas viáveis.
- A abordagem territorial percorreu também um longo caminho, quer pelos impulsos que a Comissão foi dando desde os anos 90, quer pela convicção, em muitos países, de que as diferentes formas de desenvolvimento local, para além de serem espaços de experimentação do capital social, são espaços nos quais o emprego pode ser gerado e recursos endógenos podem ser mobilizados no combate à pobreza e à exclusão enquanto possibilidades que oferecem soluções para os problemas das cidades (revitalização urbana, bairros periféricos...) e para o isolamento das áreas rurais<sup>35</sup>.
- Entretanto, as noções de pluridimensionalidade da pobreza e da exclusão e da integralidade das acções move-se mais no terreno das palavras do que no das acções.

---

<sup>33</sup> Caminhos tortuosos e sem capacidade efectiva de influenciar, enquanto modelos, as políticas e as respostas concretas aos problemas da pobreza e da exclusão. O facto de que não existem iniciativas comunitárias que cumpram precisamente estes objectivos é particularmente preocupante pela excessiva margem de manobra que deixa aos Estados Membros.

<sup>34</sup> Estas reuniões, de pessoas em situação de pobreza, têm sido realizadas no contexto da Estratégia Europeia para a Inclusão Social e do Método Aberto de Coordenação. Desde 2001, cada Estado Membro que preside à UE durante o primeiro semestre do ano organiza estas reuniões com a colaboração da Comissão Europeia e da Rede Europeia Anti-Pobreza (EAPN). A última reunião realizou-se em Maio de 2006 em Bruxelas. O relatório está disponível em: [http://www.eapn.org/code/en/publ\\_detail.asp?pk\\_id\\_content=2140](http://www.eapn.org/code/en/publ_detail.asp?pk_id_content=2140)

<sup>35</sup> Para o qual contribuíram muitos projectos levados a cabo por organizações do terceiro sector ou contando com a sua participação activa.

Existem fortes obstáculos para romper a compartimentalização e as ideias preconcebidas da administração pública, a sua coordenação horizontal e vertical, e para ir mais além das estratégias modeladas pelo *targeting* e pelos grupos de pressão que habitualmente os representam e que muitas vezes reproduzem a mesma sectorialização e formas de organização parcelares.

### 3. Argumentos e propostas para o futuro

Tendo chegado a este terceiro capítulo, importa, de entrada, apresentar algumas das razões a favor de uma diferente formulação e implementação da Política Social Europeia. Será a partir deste conjunto de razões que se irão formular os vários argumentos e propostas que concretizam o objectivo inicial desta iniciativa “De Lisboa 2000 a Lisboa 2007”.

#### 3.1. Razões a favor da Política Social Europeia

Nem todas as “nuvens negras” que surgem nos anos 90 desapareceram com as esperanças de uma “nova primavera” que os Acordos do Conselho de Lisboa em 2000 levantaram. Algumas das “chuvas” e tempestades” do período 2000-2007 ajudam-nos a recordar que ainda há muito por fazer no futuro próximo ao nível da política social europeia<sup>36</sup>. Os desafios serão múltiplos e complexos (alargamento a 27 países, globalização...). Estes desafios prevalecem sobre uma UE que foi capaz de construir um grande mercado, caminhar para uma moeda única e ter uma sólida autoridade monetária, mas que falha no que toca a ter um projecto/programa político convincente e um espaço social coeso. A Europa é um continente próspero, no qual, como vimos, existe muita desigualdade e pobreza. As autoridades Europeias não podem continuar a desejar o alargamento do mercado e ignorar as dimensões políticas e sociais, ou acreditar que elas acontecerão naturalmente ou por adição, ou mesmo, nos piores dos casos, retornando a conceitos “estatistas” que nos fazem lembrar o século XIX. Mas se elas se escondem atrás destas ideias, criando uma série de estados fortaleza, que legitimidade moral terão face ao resto do mundo e, mais importante ainda, face aos seus próprios cidadãos?

O desenvolvimento de um espaço social Europeu não depende só de imperativos morais, mas, muito mais, de relações de poder/força favoráveis e de um renovado equilíbrio entre o desenvolvimento económico e o progresso social. No século XXI, as opções de um e de outro já não estão unicamente nas mãos do Estado, como se se tratasse de estabelecer uma competição entre eles baseada no dumping comercial ou fiscal ou desvalorizando os restantes actores das sociedades.

Os cidadãos Europeus estão cada vez mais conscientes de que vivem num mundo interdependente no qual identidades colectivas são cada vez menos definidas pelas fronteiras tradicionais, ao mesmo tempo que precisam de sucessivos pontos de referência, desde a dimensão local à global, passando pela Europa, de forma a abrirem-se, integrarem-se e afirmarem-se como são, o que têm e não têm em comum. Talvez tenha chegado o tempo de se realizar um contrato social ao nível Europeu que estabeleça direitos e obrigações e que se desenvolva de forma a tornar-se um novo ponto de referência para todos os cidadãos Europeus. A política social é um dos seus pilares. Daí ser tão importante estabelecer quais são as razões a favor da construção e expansão, actual e futura, de um espaço e de uma política social a nível Europeu.

**A primeira e principal razão** é a de que é impossível pensar num crescimento económico sem limites, a não ser que desejemos uma sociedade “selvagem”, que pode acabar por devorar-se a si própria e a todos os seus recursos humanos e naturais. É necessária uma política social Europeia que pense qual é o modelo de desenvolvimento que se quer, que

---

<sup>36</sup> Por exemplo, um período que não se pode esquecer é o do difícil contexto, político e económico, internacional que aparece após o 11 de Setembro 2001.

formule e esteja atenta às políticas compensatórias dos efeitos negativos do mercado comum e das decisões económicas e monetárias tomadas pelas instâncias europeias. No topo destas questões encontram-se os custos sociais do alargamento e das medidas concretas que desfavorecem e excluem alguns territórios e grupos.

**Uma segunda razão** para justificar a necessidade de uma capacidade de intervenção supra estatal é a da existência de problemas que já não podem ser resolvidos pelas autoridades nacionais, pelos seus recursos e mecanismos. Fazendo uma rápida alusão aos problemas da água e da energia, cabe mencionar, no campo do social, o exemplo paradigmático da circulação e incorporação da imigração, designada de extra-comunitária, assim como das medidas que se adoptam para regular os fluxos de entrada.

**A terceira razão** poderá ser designada por Equidade/Igualdade. O que pretendemos afirmar é que a existência de significativas desigualdades entre os territórios, grupos sociais, gerações e, particularmente, entre situações de pobreza e exclusão através da Europa é política e socialmente intolerável e, em termos mais latos, é contraditória com o desenvolvimento económico e a coesão social. As medidas que se desenvolvem apenas ao nível de um só Estado já não são suficientes. As consequências negativas da Globalização exigem cada vez mais uma forte resposta social europeia que se desenvolva dentro e fora da UE.

Os desafios com os quais os Estados e as sociedades na Europa se deparam são cada vez mais semelhantes, mesmo tendo em conta uma pluralidade enriquecedora. O envelhecimento da população, a precariedade do emprego, ou as dificuldades de financiamento da segurança social apelam a um intercâmbio de conhecimentos, acções conjuntas e formulação de novas medidas, aprendizagem mútua e transferência de experiências úteis. **Esta é a quarta razão** para reforçar e aprofundar o papel de coordenação da política social Europeia.

E, finalmente, **a quinta razão** tem a ver com o facto do desenvolvimento sustentável e a construção de uma dimensão política serem impossíveis de realizar (a não ser que queiramos romper com a história da Europa) sem um espaço social que promova uma identidade colectiva - não homogénea - e uma consciência, direitos e valores partilhados que permitam a todos os cidadãos Europeus viverem em paz.

### **3.2. Argumentos e propostas para o futuro**

Como já suficientemente explanámos na introdução, o documento de partida que esteve na base desta iniciativa incluía um conjunto de questões (14) bastantes abrangentes. Após recebermos todos os contributos dos diferentes peritos em relação ao documento de partida de uma forma genérica e as respostas às catorze perguntas específicas, decidimos reagrupar as questões iniciais (e respectivos contributos) em seis grandes blocos:

1. Património, conceitos e investigação
2. Desenvolvimento Económico, Modelo Social Europeu, Direitos Sociais e Protecção Social
3. Globalização
4. Estratégia de Lisboa
5. O papel dos actores
6. Abordagens coerentes para o futuro próximo na luta contra a pobreza e exclusão social

As respostas e os comentários que recebemos agrupadas dentro dos seis grandes blocos, deram assim corpo a um segundo documento de partida que estaria na base das reflexões e de todo o trabalho que viria a ser desenvolvido durante o encontro de 9 e 10 de Março em Lisboa.

Durante o encontro, os peritos foram convidados a analisar e contrastar conjuntamente as propostas que haviam feito individualmente e, abordando cada um dos grandes blocos, procurar avançar no sentido de produzir um conjunto de argumentos e propostas relativas a cada uma das questões que haviam sido colocadas para cada um dos grandes blocos.

Posteriormente, todo este trabalho, resultaria num conjunto alargado de reflexões, recomendações e propostas concretas cuja principal intenção era elaborar uma síntese conclusiva que pudesse ser o mais rapidamente possível utilizada pela Rede Europeia Anti-Pobreza / Portugal no sentido de cooperar com o governo português na preparação da futura agenda da Presidência Portuguesa.

É o resultado deste trabalho que procuramos apresentar em seguida e com o qual se pretende concretizar o objectivo de partida desta iniciativa: contribuir para recolocar a inclusão social no coração da Estratégia de Lisboa.

### **3.2.1. Primeiro bloco de questões: Património, Conceitos e Investigação**

***Quais são os meios e os métodos que permitirão a transmissão e a preservação do conhecimento adquirido ao longo destas três décadas de combate à pobreza à escala Europeia?***

#### **Argumentos:**

- É inegável que existe uma tremenda riqueza de conhecimentos produzidos e que é extremamente importante preservá-los e mantê-los activos.
- As políticas são cada vez mais direccionadas a problemas específicos e deixam um espaço subjectivo de utilização das mesmas em termos globais e da sua filosofia de partida. Muitas vezes essa filosofia está correcta (exemplo de políticas de carácter emancipatório e de *empowerment*) mas, pelo caminho, sofrem desvios e perversões consideráveis. Levar mais a sério o património de conhecimentos existente poderia ajudar a colmatar este problema.
- Em termos de conhecimento produzido, importa ter em consideração que muito desse conhecimento foi produzido por organizações de base (ONGs) e pelos seus profissionais no terreno. A preservação e a dinamização do conhecimento não poderão dispensar este tipo de actores.
- Em termos de investigação científica é necessário um maior esforço de coordenação. Se existir um “acumulador” e “sistematizador” de informação tal coordenação poderá ser mais efectiva.
- A preservação do conhecimento é uma responsabilidade da própria União Europeia enquanto tal. É fundamental a implicação dos órgãos de poder e das diferentes instâncias comunitárias numa missão desta natureza. A União Europeia e as suas

instâncias são os principais responsáveis pelo risco de “amnésia” e de imenso desperdício de recursos.

- O reforço da capacidade de memória poderá ser muito útil para a estabilização de conceitos e para uma maior operatividade dos mesmos.
- É importante que a memória seja activa e que sirva para propor e para decidir. É importante que tal capacidade de memória e de retenção de conhecimentos não seja apenas sob o ponto de vista científico mas também prático (das experiências concretas de intervenção).
- Uma maior e mais organizada capacidade de memória poderá favorecer a transnacionalização dos saberes e experiências, suportando de forma mais activa estratégias mais globais.
- Um acumulador de conhecimento desta natureza, porque sistematizado e com recursos específicos, poderá, mais facilmente, cobrir as actuais “áreas cinzentas” (globalização, novos Estados-Membros, novos fenómenos de pobreza e exclusão) não estando em permanência obrigado a partir do zero.

### **Propostas:**

- Criação de uma Agência Comunitária ou de um Observatório capaz de sistematizar o conhecimento do passado de forma activa e com capacidade de influenciar positivamente a luta contra a pobreza.
- Uma estrutura desta natureza deverá ser capaz de registar não só as melhores práticas mas também os processos e as experiências que estiveram por detrás das mesmas. A sistematização dos insucessos e das “más práticas” é algo que importa ter em consideração.
- Uma estrutura desta natureza, necessariamente independente (ainda que financiada com fundos públicos) deverá ser também capaz de cumprir a função de “barómetro social” europeu (com a possibilidade de editar com regularidade relatórios ou anuários).
- Uma estrutura deste tipo não deve ser apenas uma plataforma de “académicos” ou investigadores no sentido mais estrito da palavra. Todas as investigações e diagnósticos que sejam promovidos por esta estrutura deverão ter como princípio uma abrangente participação de todos os actores relevantes. A produção de conhecimento não deverá ser um “exclusivo” das universidades.
- A criação de uma Agência ou Observatório deverá constituir uma oportunidade para que a União Europeia, também no que à luta contra a pobreza diz respeito, tenha em consideração os restantes continentes e que possa colaborar com estruturas da mesma índole de forma a também ser capaz ao nível da produção de conhecimento cooperar e beneficiar com essa cooperação internacional.
- Uma estrutura com este tipo de formato deverá também ser capaz de produzir importantes instrumentos de formação para a acção e, igualmente, conseguir influenciar positivamente as decisões políticas.



***Os princípios de parceria, participação, integralidade e territorialidade permanecem válidos? Podem ser adicionados outros? Como certificar que as parcerias trabalhem a favor dos mais vulneráveis e que a participação seja promovida de forma a dar mais poder aos que estão mais a baixo? Como coordenar medidas e actividades? Como tornar o desenvolvimento local e socio-económico mais dinâmico?***

**Argumentos:**

- Tendo em consideração a análise que fizemos, torna-se evidente que estes princípios continuam a ser válidos. No entanto, é importante sublinhar que alguns destes princípios (partenariado local, integralidade das acções, por exemplo) não têm sido tidos suficientemente em consideração na definição das políticas, particularmente em relação às políticas de luta contra a pobreza.
- É necessário que tais princípios sejam tidos em consideração de uma forma sistemática e conjunta e que sejam estabelecidos standards mínimos em termos de boas práticas.

**Propostas:**

- Reforçar os mecanismos de participação e de governação numa lógica *top-down* mas também *bottom-up*. Para que a operacionalização dos princípios aconteça de uma forma eficaz é necessário que as diferentes formas de governo os incorporem de acordo com a filosofia que lhes é inerente. A formalização de Planos de Acção para a Inclusão ao nível local deverá ser uma prioridade a privilegiar.
- São necessários mais programas europeus que promovam e suportem iniciativas e parcerias de carácter local, espaço de intervenção onde, de facto, a operacionalização dos princípios se concretiza.
- Para que a operacionalização dos princípios seja eficaz é necessário que sejam reforçados os mecanismos de governação (maior equidade entre os diferentes níveis de governação em termos de definição, implementação e avaliação das políticas).
- Seria importante incluir como princípio a ter em consideração a questão da *advocacy* como forma de consolidação das estratégias de *empowerment* e participação.
- A ideia de “boa governação” é uma das fortes noções que deverá ser incorporada como princípio.

***Quais são os conceitos que melhor identificam os novos processos de desigualdade, pobreza e exclusão social? Que tipo de investigação pode identificá-los, explicá-los e delimitá-los?***

**Argumentos:**

- Os conceitos em si mesmos poderão não ser tão importantes; o que é importante é a forma como são definidos (e o que preside a essa formulação) e operacionalizados os conceitos.
- A velocidade das “modas”, em termos conceptuais, que tão frequentemente caracterizam o vocabulário da União Europeia não tem favorecido uma estabilidade necessária à interiorização e partilha de conceitos e representações sobre os fenómenos

capazes de eficazmente delinear formas colectivas e partilhadas de combate à pobreza. Existe uma falta de amadurecimento de conceitos.

- Uma boa parte dos conceitos são tratados com demasiada superficialidade (sobretudo por parte dos políticos) levando a continuas confusões entre diferentes conceitos (como é o caso de “pobreza” e “exclusão” ou de “inclusão” e “coesão”).
- Sejam quais forem os tipos de conceitos com que operámos, existe a necessidade de reconhecer que estamos perante uma “regressão social” que, de novo e em termos conceptuais, individualiza a pobreza e banaliza a exclusão.
- Por vezes, existe uma manipulação grosseira das ciências sociais que, ao invés de produzirem ciência, se transformam em autênticos mecanismos de propaganda ao serviço de diferentes ideologias ou orientações político-partidárias.
- A “desorganização” dos conceitos é um dos principais factores que explicam a dificuldade em sistematizar informação e indicadores. Isto é particularmente evidente em relação aos indicadores não monetários.
- Existe um claro fosso entre a produção de conhecimento e sistematização de conceitos e a formulação das políticas.

### **Propostas:**

- Existe uma diagnosticada necessidade de promover investigação capaz de dar a conhecer, com maior profundidade e eficácia, os “motores” que promovem os processos de empobrecimento. Neste sentido, o aprofundamento de metodologias qualitativas deverá ser uma prioridade.
- É fundamental que se estabeleça uma mais evidente e activa ligação entre a luta contra a pobreza e a agenda da sustentabilidade ambiental. São dois “universos” que, mesmo em termos conceptuais ganhariam muito em caminhar de mãos dadas.
- Seria muito interessante promover novas abordagens tendo como pano de fundo a subjectividade do bem-estar e a subjectividade da riqueza.
- Em termos conceptuais existem novos e urgentes desafios: tráfico e escravatura de seres humanos, novas formas de discriminação, exclusão digital... É necessário investigar e definir formas de intervenção adequadas a estes novos fenómenos.

*Através de que processos e canais se conseguem modificar as representações sociais regressivas sobre a pobreza e a exclusão, o seu carácter estrutural e os esforços emancipatórios daqueles que vivem nela? Por outras palavras, como manter o objectivo da erradicação da pobreza?*

### **Argumentos:**

- Esta mudança de representações sociais está muito dependente do empenhamento e da energia dos políticos responsáveis pelo desenho das políticas sociais. Em termos conceptuais (e por razões já anteriormente apontadas) existe uma tendência para a “naturalização” dos fenómenos ou para favorecer visões “a preto-e-branco”.
- Em relação à erradicação da pobreza, por vezes pode ser pouco útil insistir no objectivo da sua erradicação. Tal objectivo é dificilmente compreensível por parte da opinião pública e, face a uma “normal” naturalização do fenómeno, quaisquer estratégias que afirmem a intenção de erradicar a pobreza são menos valorizadas ou tidas como pouco credíveis. Por outro lado, subestimar totalmente o objectivo da erradicação da pobreza é perigoso. A erradicação da pobreza passa por não produzir

mais pobreza. É fundamental afirmar que a não erradicação da pobreza é a violação de um direito humano. Como podemos dizer a quem vive numa situação de pobreza que a pobreza não pode ser erradicada?

- O princípio e o objectivo da erradicação da pobreza deve ser mantido (como acontece com outros objectivos constitucionais nacionais que também não são cumpridos).

### **Propostas:**

- É fundamental continuar a promover um forte envolvimento e participação das pessoas que vivem em situação de pobreza. As ONGs (particularmente as que actuam ao nível mais local) têm aqui um papel inestimável e que deve ser apoiado.
- Para produzir impacto em termos de mudança de representações sociais é fundamental contar com um forte envolvimento e participação dos *mass media*. Estes actores devem ser encarados como parceiros obrigatórios de qualquer estratégia de combate à pobreza (seja ao nível local, nacional ou transnacional).
- As universidades e promotores de conhecimento devem assumir um papel mais activo privilegiando este tipo de abordagem e produzindo instrumentos específicos capazes de contribuir para mudanças comportamentais e de representação social.
- Abordagens específicas (de *targeting*) podem constituir boas estratégias para combater estereótipos negativos (particularmente em relação a grupos específicos). A discriminação positiva pode constituir um importante elemento a ter em consideração.
- A ideia de “risco de pobreza” pode ser utilizada de forma a lutar contra uma visão mais individual da pobreza. A noção e o conceito de vulnerabilidade (todos estamos expostos ao risco de pobreza) poderão contribuir positivamente para a mudança de representações sociais e para a criação de “ambientes” favoráveis a uma maior colectivização da luta contra a pobreza.

### **3.2.2. Segundo bloco de questões: Crescimento económico, Modelo Social Europeu, Direitos Sociais e Protecção Social**

*Quais poderão ser os argumentos que permitirão combater a visão de que o crescimento económico é o melhor “antídoto” para o combate à pobreza? Podem ser identificadas outras razões para fundamentar a política social Europeia?*

### **Argumentos:**

- É fundamental ter em consideração, e fazer reconhecer, que existe uma lógica diferente entre crescimento económico (puro e duro) e bem-estar social.
- A condição (de coesão) em que uma determinada sociedade vive é um pré-requisito para um eficaz crescimento económico e não o contrário.
- A existência de políticas sociais (ao diferentes níveis – local, nacional e europeu) ainda é a melhor forma de garantir uma Europa do conhecimento e da competitividade.
- É necessário compreender que a modernização dos mercados de trabalho e as rápidas mudanças tecnológicas se não forem equilibradas com fortes medidas de política social arriscam-se (ainda que a médio prazo) a deixar para trás uma parte significativa dos cidadãos europeus.

- Sessenta anos de contínuo crescimento económico demonstram que este não é suficiente para garantir de *per si* níveis suficientemente aceitáveis de bem-estar para todos os cidadãos.
- É importante reconhecer que o incremento das políticas sociais pode ser uma forma de reforçar o consumo e que, ao invés de constituir uma despesa poderá ser encarado como um excelente investimento.
- Temos que crescer para distribuir? Ou podemos crescer distribuindo? A segunda parte poderá ser mais verdade (sobretudo tendo em vista um determinado paradigma de sociedade). E esta forma ainda não foi ensaiada (pelo menos de uma forma colectiva ao nível da União Europeia).
- É importante ter muito presente os sistemas de relações de poder. A economia está marcada por correntes que não vão no mesmo sentido. Os modelos sociais e de comportamento associados ao actual modelo de desenvolvimento económico assentam numa visão atomizada dos indivíduos. Temos que questionar o paradigma económico dominante e apelar para uma qualificação do crescimento económico que só faz sentido se estiver ao serviço das pessoas e do seu bem-estar individual e, sobretudo, colectivo.
- A este nível seria fundamental perguntar-nos qual o espaço que existe actualmente para um objectivo desta natureza. Qual o lugar para este objectivo na Europa actual? Qual a Europa que nós queremos? Será que queremos verdadeiramente, de forma colectiva, consciente e partilhada, uma Europa sem pobreza e exclusão social? É fundamental procurar promover este tipo de debate e forma de abordagem. No fundo, a agenda da luta contra a pobreza tem que ser muito mais abrangente. O desafio e a exigência são muito maiores: estamos a falar de um outro modelo de sociedade!

### **Propostas:**

- Para que seja possível concretizar, de forma positiva e efectiva, medidas como a mobilidade e a flexibilidade, mantendo razoáveis níveis de segurança e de coesão social, são necessárias fortes medidas de política social, capazes de compensar os potenciais desequilíbrios (formação ao longo da vida, apoio à maternidade e infância, estabelecimento de diferentes etapas de transição...).
- A implementação de medidas compensatórias e de combate à pobreza devem ser desenhadas tendo como objectivo atingir melhor qualidade social e não apenas aliviar ou “almofadar” as situações mais extremas de pobreza e de exclusão social.
- Combater a pobreza extrema terá que obrigatoriamente questionar-nos se não será necessário combater a riqueza extrema. A este nível são necessários maiores esforços de intervenção nos sistemas fiscais e de redistribuição de rendimentos.
- É imperioso combater (com medidas concretas) a fictícia separação entre económico e social. O tecido económico tem que ser responsabilizado social e ambientalmente. É urgente que, de uma forma mais eficaz se concretize o discurso da responsabilidade social das empresas.
- Em termos de protecção social básica é urgente retomar a discussão sobre a possibilidade de criação e sustentabilidade de um rendimento mínimo universal.
- É fundamental que, no âmbito da discussão sobre o Tratado Constitucional se regresses às bases do que significam os estados sociais da nossa Europa. A mudança de comportamentos dos cidadãos é uma vertente fundamental para assegurar um melhor desempenho social dos políticos e do tecido económico.

***Como progredir em termos de formulação e concretização do modelo social Europeu? Quais serão os valores, os princípios e os conteúdos que permitirão caracterizá-lo? Como é que estes se podem conjugar com a luta contra a pobreza e a exclusão num contexto global?***

### **Argumentos:**

- As dimensões do Modelo Social Europeu deverão ser as mesmas dimensões da União Europeia: valores e identidade comuns, parceria, desafios comuns, instituições comuns, processos de política comuns, compromisso com um determinado nível do Estado de bem-estar, dimensão europeia com enfoque global.
- A questão que se coloca hoje, e sobre a qual deveríamos deter toda a nossa atenção, é como crescer de forma competitiva reduzindo ao mesmo tempo as desigualdades. Já em Lisboa 2000 não fomos capazes de responder a esta pergunta e *quicá* é por isso mesmo que a Estratégia de Lisboa se encontra ameaçada ou em vias de grandes retrocessos.
- Essencialmente estamos perante um debate sobre valores. Os nossos sistemas não estão hoje a operar com base nas dimensões do Modelo Social Europeu. A solidariedade – um valor que estava inscrito no código genético da União Europeia na sua fundação – não é a teoria de comando. Por muito incongruente que isto possa parecer, a realidade é que ninguém, vai deixar voluntariamente de ter uma segunda casa, ou um segundo automóvel porque há gente a morrer de fome ou porque o planeta está a asfixiar. As actuais políticas induzem e premeiam este tipo de comportamentos. Sem políticas activas – assentes num quadro valorativo próximo do que inicialmente afirmámos, não será apenas pela via dos impostos que a distribuição e a igualdade se concretizará. Não existe uma relação biunívoca entre crescimento económico e distribuição.
- As causas deste desencontro e do fracasso da luta contra a pobreza em termos globais podem ser resumidas da seguinte forma: existem três corpos funcionando com lógicas internas e que não comunicam: a economia que quer maximizar lucros, a governação que funciona com lógica própria de manutenção de poder e a sociedade desorganizada (ou organizada numa lógica individualista) que não se identifica nem com a economia nem com a lógica da política. Ora, quando falamos de Modelo Social Europeu, convém não esquecer que ele não é uma realidade independente da economia e da governação. O Modelo Social Europeu não é a salvação para nada. Ele apenas representa um alinhamento de valores (que naturalmente se podem traduzir em políticas e práticas concretas) a perseguir. Importa também realçar que a concretização do Modelo Social Europeu se pode fazer de formas diversas de acordo com a história, cultura, desenvolvimento económico e social de um determinado país ou região do planeta.
- Os Direitos Sociais são o *core business* do Modelo Social Europeu. Não será possível falar de direitos sociais sem a efectiva concretização deste modelo de bem-estar. Se quisermos ser coerentes – inclusivamente com o que foi proposto no texto do Tratado Constitucional – não será possível afastarmo-nos desta via.

## Propostas:

- O Modelo Social Europeu deverá ser baseado – e reforçar – três pilares tradicionais e básicos da sociedade secular europeia: liberdade, igualdade e solidariedade.
- A União Europeia deve repensar o Modelo Social Europeu tendo também como referência as experiências de outros continentes (América Latina, por exemplo).
- Falar de “mínimos sociais” implica conservar o Modelo Social Europeu e aprofundá-lo. As estratégias que estão a ser postas em marcha (*flexisegurança*, por exemplo) podem ser uma perfeita contradição com a efectivação dos direitos sociais e dos chamados *mínimos sociais*.
- A “exportação” do Modelo Social Europeu é a melhor forma de combater a pobreza em termos globais. A extensão de níveis razoáveis de protecção social a outros continentes é a melhor forma de garantir a paz e a estabilidade e prosperidade desses territórios. A União Europeia deve liderar este tipo de abordagem tendo precisamente como “bandeira” o Modelo Social Europeu e as suas virtualidades.
- A oportunidade do Tratado Constitucional ser uma forma de melhor garantir os direitos sociais não deve ser abandonada. Qualquer que venha a ser a solução ou modelo de Tratado Constitucional, os direitos sociais deverão ser uma das suas partes fundamentais.
- A “inclusão activa” como estratégia não deverá ser subestimada. Se é verdade que a “inclusão activa” não pode significar apenas “activação para o emprego”, deveremos ser capazes de fazer uma leitura positiva das oportunidades que tal estratégia poderá oferecer em termos de definição e implementação de modelos de “activação” verdadeiramente inclusivos em que as ONGs e as pessoas em situação de pobreza possam assumir um papel preponderante na definição dos necessários percursos para a erradicação da pobreza.

***Quais são os direitos sociais fundamentais e como promover o acesso a estes das pessoas que estão em situação de pobreza e discriminação?***

## Argumentos:

- Temos hoje que nos voltar a perguntar se, para garantirmos o efectivo acesso e concretização dos direitos fundamentais devemos focar a nossa atenção em políticas de carácter mais genérico ou se, pelo contrário, nos deveremos concentrar em políticas dirigidas a alvos específicos? Actualmente é muito provável que ambas as soluções estejam certas.
- É forçoso reconhecer que os actuais direitos sociais (pelo menos os que encontram uma concretização efectiva) não estão a ser suficientemente eficazes para assegurar os objectivos da erradicação da pobreza. É por isso que se torna necessário – e urgente – retomar a discussão sobre *standards mínimos sociais*.
- Uma vez mais teremos que falar de valores e de uma visão partilhada sobre o que significam direitos sociais no contexto da União Europeia e do seu actual paradigma. É óbvio que não existe actualmente – particularmente numa União Europeia alargada – uma visão comum e partilhada. De alguma forma, e porque nos distanciámos do projecto inicial, não existe uma “cultura” comum sobre isto nas nossas sociedades. E a União Europeia e as suas instâncias de decisão aos mais variados níveis não estão a fazer quase nada para que isto aconteça.

## Propostas:

- De alguma forma, um pré-requisito para a efectivação dos direitos sociais passará pela solução encontrada para solucionar a actual crise institucional em que a União Europeia se encontra. Se o caminho for o de um Tratado Constitucional (ainda que simplificado) é fundamental que, no mínimo, os ganhos obtidos no Tratado de Amesterdão não se percam. Num cenário mais positivo seria importante que a discussão sobre o futuro da Europa – e portanto o futuro das suas bases legais – passasse por uma profunda discussão sobre o combate à pobreza, ou se preferirmos, sobre a coesão social.
- A melhor forma de avançar neste sentido é, como aconteceu no passado em relação a outros assuntos, que um grupo de países lidere este processo e tome iniciativas concretas. A Presidência Portuguesa poderia ser uma excelente oportunidade para iniciar e procurar este consenso.

*Como, ao nível Europeu, se pode ir para lá da harmonização da protecção social, procurando uma aproximação dos diferentes sistemas? Como se pode modernizar a protecção social, como ampliá-la e adaptá-la ao carácter "oscilante" do emprego e da insegurança cidadã? Como voltar a colocar na Agenda Europeia a questão do rendimento mínimo?*

## Argumentos:

- É fundamental entender – de uma vez por todas! – que o desenvolvimento e sustentabilidade de uma economia forte depende do investimento que for feito nos sistemas de protecção social.
- O desenho e implementação de *standards sociais mínimos* é, para já e no actual contexto, uma forma (que não a única!) de contribuir para amenizar os fossos que existem entre os objectivos declarados pelas políticas económicas e os seus reais resultados.
- É fundamental reconhecer que os mecanismos de activação social necessitam de medidas complementares capazes de criar as condições mínimas necessárias para que tais mecanismos possam ter eficácia e não continuem a produzir exclusão;
- Para reforçar a dimensão europeia em termos de inclusão social serão necessários esforços concretos de legislar a este nível. O combate à pobreza, no seu formato de grandes linhas e orientações estratégicas deve ser um combate supra-nacional, enquadrado também por legislação comunitária.

## Propostas:

- Elaborar e apoiar a implementação de *standards mínimos* de protecção social no sentido de ultrapassar os deficits e fracassos da democracia europeia e afirmar, definitivamente e com verdadeira convicção, que a União Europeia ainda é um projecto relevante para os seus cidadãos, em particular para aqueles que se encontram expostos a situações de pobreza e exclusão social.
- Regressar à discussão sobre modelos de bem-estar mais participados (e colectivamente sustentados) como eram as propostas do *welfare mix* ou *welfare societies*.

- A criação de um sistema de *poverty proofing* e de análise de impactos em termos europeus e nacionais deveria ser uma medida a privilegiar, particularmente quando está em curso a implementação de um novo quadro de financiamentos comunitários.
- Não deveremos menosprezar a experimentação de novas formas de protecção social, incluindo modelos privados não lucrativos ou mistos desde que tais modelos sejam enquadrados pelos princípios e valores que guiam (ou deviam guiar) a União Europeia e o Modelo Social Europeu.

### 3.2.3. Terceiro bloco de questões: Globalização

*De que forma a Estratégia Europeia de luta contra a pobreza e a exclusão enfrenta a globalização? Como se relaciona com outras forças existentes fora da UE, se alimenta mutuamente e se integra nas políticas e acordos internacionais (comerciais, de assistência e cooperação, ...)?*

#### Argumentos:

- A primeira constatação importante a fazer é que é urgente conciliar a luta contra a pobreza na Europa com a luta contra a pobreza fora do espaço da União Europeia.
- A União Europeia é um actor muito significativo na cena internacional e a luta contra a pobreza dentro das suas fronteiras deverá integrar-se ao nível de todas as negociações com outros actores internacionais.
- A União Europeia não pode olhar para a Globalização apenas com os seus próprios olhos. E se a Globalização for uma coisa boa para os países em vias de desenvolvimento? E se as consequências negativas da Globalização só se fizerem sentir dentro das fronteiras da própria União Europeia? Este é um debate que tem sido evitado e que importa promover e afrontar.
- Nas negociações e acordos de cooperação que a União Europeia está a estabelecer com a América Latina (em termos de trocas comerciais) existe uma enorme oportunidade de integração de um conjunto alargado de princípios do Modelo Social Europeu. A implementação destes princípios poderá constituir uma forma de regular os efeitos mais perniciosos da Globalização e a União Europeia deveria estar mais atenta à importância deste seu património. Afinal, a Globalização também poderá ser uma oportunidade para a exportação de valores e de reforçar a coesão social ao nível planetário.
- O fenómeno migratório com a Globalização mudou completamente. Converteu-se em algo que tem impacto global. Lutar contra a pobreza na Europa é cada vez mais lutar contra a pobreza no mundo.
- A União Europeia tem que ser mais consistente e coerente. Tem que defender os mesmos valores dentro do seu território e no resto do mundo. O papel que a União Europeia poderá jogar a este nível é cada vez mais importante, propondo outros modelos de referência e de protecção social e dando voz aos que não têm voz em estruturas de decisão internacionais. Mas para que possa assumir este papel tem que reforçar a sua legitimidade em termos de luta contra a pobreza dentro das suas fronteiras, aumentando a sua própria eficácia neste domínio.



- A União Europeia e as suas instituições têm que assumir e exercer um papel mais crítico em relação aos efeitos perversos das suas próprias decisões e políticas em termos de combate à pobreza. Alguns dos mais recentes fenómenos de pobreza estão directamente relacionados com as orientações económicas da própria União Europeia, como é o caso evidente das deslocalizações que são motivadas por uma concorrência de incentivos à escala europeia (e dentro do espaço da União Europeia). A descoordenação das políticas internas e a ausência de mecanismos de monitorização dessas políticas são os principais responsáveis por esta situação.
- Os indicadores ao nível social demonstram que as desigualdades entre os países ricos e países pobres aumentaram. A Globalização não foi capaz de contrariar estes efeitos. A partir daqui 3 hipóteses: a globalização é má; a globalização é boa e tem efeitos positivos; a globalização pode ser boa mas falta-lhe melhor governação ao nível global.

### **Propostas:**

- Se a Globalização é uma intensificação de inter-relações económicas, sociais, culturais e outras, a luta contra a pobreza e exclusão social deveria ser igualmente uma forma cooperativa de benefício mútuo.
- Lutar contra a pobreza no espaço da União Europeia tem que significar lutar contra a pobreza à escala global.
- A EU tem que ganhar mais competências de harmonização em matéria de política imigratória e gestão da diversidade.
- As instituições da EU deveriam envolver-se muito mais na definição de uma nova ordem económica mundial. Muitos dos estudos e das teses discutidas em diferentes meios académicas não têm sido tidas em consideração.
- Em termos de cooperação para o desenvolvimento: a EU tem tudo a ganhar, quer na disponibilização de maiores recursos financeiros, quer em incentivar a afectação de recursos humanos e o intercâmbio de conhecimentos e experiências (a cooperação deve ganhar formas mais bilaterais). E tem tudo a ganhar ainda pela proximidade que tem relativamente a um dos continentes mais pobres do globo (África), mas também porque a própria EU tem necessidade de alargar os seus mercados.
- Num tempo de Globalização, a União Europeia, pela sua tradição e contexto histórico e cultural deverá ser pioneira na assunção de uma sociedade multi-cultural e na promoção da inter-culturalidade como uma dos valores basilares a preservar.
- É urgente que a União Europeia se dote de mecanismos de monitorização não só a nível macro mas também ao nível micro (sobre as pessoas). Esta monitorização deverá assumir-se sob a forma de *proofing* – cada vez que a EU formule um acordo, seja de que tipo for, importa ter mecanismos que permitam medir e saber quais os efeitos e impacto que tal acordo poderá ter em países terceiros (particularmente no que à luta contra a pobreza diz respeito).
- As instituições europeias têm que encontrar melhores e mais céleres formas de cooperação e articulação. É urgente que as diferentes estratégias de cooperação das diversas Direcções-Gerais da Comissão Europeia sejam coordenadas.

### 3.2.4. Quarto bloco de questões: Estratégia de Lisboa

*A que nível e como a Estratégia Europeia para o Emprego e a Estratégia Europeia para a Inclusão Social podem articular-se, sem correrem o risco da primeira absorver e neutralizar a segunda?*

#### Argumentos:

- Independentemente de tudo o que tem sido feito, nomeadamente depois de Lisboa 2000, é inegável que o tema da pobreza tem perdido importância e espaço nas agendas enquanto prioridade política.
- Esta diminuição de atenção foi evidente quando se operou a mudança de discurso e se passou a falar de “inclusão” em vez de “luta contra a pobreza”. A “perda de terreno” da pobreza é ainda mais evidente quando é pedido aos Estados-Membros que tratem ao mesmo nível a questão da inclusão social, das pensões e dos cuidados de saúde continuados. A perda da identidade da inclusão social no meio da protecção social e do emprego era um risco previsível e para o qual diversos actores chamaram à atenção.
- A ideia de que os Planos Nacionais de Reforma, saídos da Estratégia de Lisboa Renovada, incorporam a luta contra a pobreza é uma ideia falsa. A atenção e os recursos dispensados para a luta contra a pobreza ao nível nacional diminuíram, deixou-se de falar em pobreza e a dimensão do Emprego é apontada como o grande motor de inclusão social. Não é possível afirmar hoje de consciência tranquila que a União Europeia tem uma verdadeira estratégia de luta contra a pobreza.
- As medidas de “activação” do mercado de trabalho poderão ser consideradas bons instrumentos na condição de que a lógica que preside a tais medidas seja uma lógica de emancipação, de promoção da autonomia, de respeito pelas especificidades e necessidades de cada indivíduo ou grupo. Deveremos rejeitar por completo que tais medidas (e existe esse risco) se transformem em formas de “disciplinar os pobres” ou de identificar os “bons e maus pobres”.
- A “activação” não deve ser encarada como “a solução” ou o remédio para todos os males. É preciso ter presente que este tipo de mecanismos tem demonstrado grandes debilidades enquanto mecanismo de luta contra a pobreza (uma parte considerável das pessoas em situação de pobreza está longe de poder, sem outro tipo de apoios e recursos, ingressar com sucesso em medidas desta natureza).
- A questão da qualidade do emprego deverá constituir uma forte preocupação e fonte de reflexão. A melhor forma de sair da pobreza não é um emprego mas um emprego decente.
- É importante reconhecer que, sejam quais forem os empregos criados, vai sempre existir uma fatia considerável da população que vive em situação de pobreza que necessitará do apoio da economia social para a sua plena integração.
- É necessário ter algum cuidado para que a passagem de determinados serviços para a economia social não signifique uma desresponsabilização do estado na prestação de serviços que têm que ser públicos (ainda que sejam assegurados por ONGs) e que se crie uma dualidade de serviços: serviços privados para os ricos e serviços pobres para os pobres.
- Pede-se demasiado à Economia Social e dá-se muito pouca atenção às suas necessidades. Pede-se-lhes qualidade ou que proporcionem respostas que não se

encontram em mais nenhum serviço, pagando baixos salários, não lhes permitindo uma participação mais alargada na concepção e implementação das políticas, etc.

- Será possível transferir para a economia formal a cultura da economia social? Aqui surge uma responsabilidade adicional e interessante para a Economia Social.

### Propostas:

- É indispensável regressar a Lisboa 2000. Para fazer isto, um primeiro passo seria que a “inclusão” fosse incluída nos Planos Nacionais de Reforma mas com objectivos, recursos e indicadores. Os Planos Nacionais de Reforma, nas suas baterias de indicadores têm muito poucos indicadores relacionados com a exclusão social. É necessário elaborar e incorporar mais e melhores indicadores. É óbvio que os Planos Nacionais de Reforma têm mais poder nas hierarquias das competências dos Estados e, por isso, constituem um dos principais alvos a perseguir se verdadeiramente desejamos reforçar o combate à pobreza na União Europeia.
- Em relação aos Planos Nacionais de Reforma e restantes estratégias, a Comissão Europeia deveria poder, anualmente, fazer recomendações claras aos Estados-Membros. No limite, tais recomendações deveriam poder evoluir para penalizações em função do não cumprimento dos acordos celebrados no âmbito do Conselho Europeu.
- A Estratégia de Inclusão Social necessita de sistemas muito mais rigorosos de monitorização e avaliação.
- É urgente que, em termos de redução da pobreza e da exclusão social, sejam identificados outros alvos de âmbito europeu e que comprometam os Estados-Membros com acções concretas e monitorizáveis ao nível europeu enquadrados pelo Método Aberto de Coordenação. A escolha de temas específicos pode ajudar a avançar – como é o caso da pobreza infantil em 2007. A criação de um modelo de análise em relação a este tema específico deverá contribuir para conservar a identidade específica da inclusão social e da luta contra a pobreza. No entanto, seria importante que a escolha destas temáticas fosse alvo de atenção por períodos mais longos (um ano é manifestamente pouco para potenciar as necessárias aprendizagens).
- Continua a ser urgente criar uma maior sensibilização das opiniões públicas nacionais sobre o processo de Inclusão Social da União Europeia. A este nível é necessária maior ambição e dotação de recursos por parte da Comissão Europeia. A própria Comissão Europeia deverá ser mais activa na produção de campanhas de sensibilização e divulgação dos resultados desta Estratégia.
- É importante ter presente a futura revisão das *integrated guidelines* do Método Aberto de Coordenação como uma oportunidade de caminhar no sentido do reforço da inclusão social. Isto implicará também uma revisão dos Programas Nacionais de Reforma. Para que isto aconteça, é necessária maior ambição em termos de objectivos políticos. É precisamente esta a missão que a Presidência Portuguesa poderia assumir.
- A importância da avaliação de impactos: seja qual for o mecanismo de avaliação de impactos que se escolha é fundamental que, e porque as políticas nunca são neutras, este inclua uma preocupação com a questão de género.
- A próxima Mesa Redonda sobre Pobreza e Exclusão Social (Outubro de 2007) deverá constituir um ponto alto e uma grande oportunidade para avaliar a estratégia de inclusão social e iniciar um debate sobre a sua revisão e futuro próximo (2010).
- É importante que a Economia Social regresse! É uma especificidade europeia e também do Modelo Social Europeu. A falta de atenção a que este sector tem estado

exposta ao nível das instâncias europeias não augura nada de bom para a luta contra a pobreza.

- Para reforçar o compromisso e a capacidade operativa dos Estados-Membros em termos de inclusão social, faria sentido que os estados produzam planos quando os governos tomam posse e não de forma conjunta, como acontece actualmente. Este tipo de opção favoreceria a discussão pública e o inerente compromisso político por parte dos Estados no que à luta contra a pobreza diz respeito.

***Como tornar possível que a luta por uma Europa mais inclusiva avance e se concretize na formulação e implementação da política económica, dos Planos Nacionais de Reforma e nos Fundos Estruturais?***

#### **Argumentos:**

- É preciso passarmos rapidamente dos princípios à prática. Os novos regulamentos dos Fundos Estruturais (2007-2013) produziram avanços importantes: no âmbito do objectivos, dos actores e dos processos de seguimento e implementação. Pela primeira vez temos a exclusão como um dos objectivos. Pela primeira vez os regulamentos explicitamente fazem referência às ONGs como parte interessada no processo e à sua participação da planificação, execução e avaliação, e gestão de programas quando são parte especificamente interessada. No âmbito dos processos fala-se de uma maior abertura. O que acontece é que os estados não estão a respeitar estes avanços.
- Em relação aos Fundos Estruturais é importante ser capaz de por em marcha estratégias de *benchmarking* da sua implementação. O maior problema não são os regulamentos (de nível Europeu) mas a sua implementação (ao nível nacional e regional).

#### **Propostas:**

- Deve ser pedido aos Estados-Membros que incluam avaliações de impacto de todas as políticas incluídas nos Planos Nacionais de Reforma.
- A Comissão Europeia deve ser capaz de desenvolver uma estratégia e instrumentos suficientemente eficazes para avaliar os Planos Nacionais de Reforma.
- É fundamental que se crie uma ligação formal entre as prioridades e os objectivos estabelecidos nos Planos Nacionais de Acção para a Inclusão e os Fundos Estruturais.
- A Comissão deve reforçar as suas competências para garantir um correcto processo de planificação, transparência e respeito pelos regulamentos ao nível da sua implementação nacional, regional e local.
- Seria fundamental criar comissões parlamentares ao nível nacional para abordar as questões da pobreza e da exclusão com capacidade de monitorizar a implementação dos Fundos Estruturais.
- A Comissão Europeia, no âmbito do Método Aberto de Coordenação, deverá promover programas capazes de complementar a utilização dos Fundos Estruturais e a sua capacidade de intervenção (experimental) na luta contra a pobreza.

***Como promover, a um nível Europeu, a experimentação local e a inovação? Como influenciar, a uma escala mais ampla, as políticas sociais? Como promover metodologias de intervenção no terreno? Quais são as boas práticas em termos de follow-up, avaliação e transferibilidade?***

#### **Argumentos:**

- A Economia Social, pela sua capacidade de experimentar e inovar articulando a dimensão económica com a social, é uma das melhores formas de proporcionar às pessoas que vivem em situação de pobreza “nichos” de participação, inserção e de capacitação para a resolução dos seus problemas.
- As formas de enquadramento institucional da Economia Social são um factor fundamental para determinar se esta se transforma num segmento formal e oficial da economia ou se, mantendo-se apenas num nível informal, acaba por ser “abafada” pela economia informal.
- As diferentes formas de Capital Social devem ser tidas em consideração. Nos últimos anos, e contrariando uma tendência do passado recente, tem existido uma desvalorização destas formas de economia que, e pelo menos numa primeira instância, constituem importantes mecanismos de luta contra a pobreza.
- É preciso evitar “sitiar” a Economia Social de tal forma que esta apenas fique limitada a ser um paliativo ou um “mercado” alternativo de inclusão social.

#### **Propostas:**

- Promover a paulatina institucionalização de “contratos territoriais de coesão social” (*Regions for Inclusion*) enquanto formas abrangentes de parceria e de coordenação de esforços na luta contra a pobreza.
- Estender as formas de governação do Método Aberto de Coordenação aos níveis nacionais e locais. É fundamental promover planos locais de inclusão social e que os resultados das suas experiências possam ter influência e impacto em políticas de maior alcance territorial.
- O micro-crédito não deverá ser reduzido ao domínio da economia social. O micro-crédito ou micro-finança deverá ter na base Agências de desenvolvimento local (co-responsabilizando um conjunto alargado de actores) que possibilitem maior sustentabilidade a estas iniciativas.
- A Comissão Europeia tem que investir mais na promoção de iniciativas que envolvam os distintos actores. É fundamental conseguir a participação dos que não estão mobilizados, como é o caso das empresas e do tecido económico em geral. Tais iniciativas deverão ter na base estratégias *win-win*. De outra forma, e no actual contexto, será muito difícil envolver o conjunto dos actores de uma forma séria, comprometida e consequente. Também a este nível não deverão ser desprezadas (ou ignoradas) estratégias que estão a ser experimentadas com sucesso noutras partes do globo nas quais existe uma forte relação entre a criação de trabalho e de rendimentos com a melhoria da protecção social.
- Em termos de participação, e para que esta deixe de ser apenas uma intenção ou um discurso, é fundamental criar e observar indicadores de participação aos mais variados níveis.

### 3.2.5. Quinto bloco de questões: O papel dos actores

*Como se pode envolver mais os actores que intervêm na luta contra a pobreza e a exclusão? Como convencer os “indecisos” e neutralizar os “adversários”? Como se conseguem progressos concretos em termos do diálogo civil? Como alargar o papel das redes transnacionais, organizações voluntárias e de economia social?*

#### Argumentos:

- É fundamental que os decisores políticos aos diferentes níveis (europeu, nacional e local) reconheçam de forma positiva o papel das organizações do Terceiro Sector na promoção do bem-comum e como promotores e prestadores de serviços de interesse geral. Importa perceber que o “interesse geral” não pode estar completamente aberto ao mercado. A especificidade de alguns interesses gerais tem que estar acima de interesses privados lucrativos.
- Os programas são desenhados de tal forma que dificultam imenso a participação das populações para as quais foram pensados. Mesmo os programas que, teoricamente, têm como objectivo o *empowerment* (como é o caso de algumas iniciativas comunitárias), paradoxalmente, pela sua carga burocrática, constituem-se como fortes barreiras à participação.
- A mobilização dos actores deverá estar intimamente ligada com o seu envolvimento na planificação, implementação e monitorização dos processos. Para que isto aconteça terão que ocorrer algumas mudanças: criação de bases legais que permita este tipo de abordagem; maior abertura por parte de alguns actores (como os Sindicatos e os Comités Económicos e Sociais); e uma maior coordenação e cooperação entre o movimento das ONGs que actualmente se encontra demasiado atomizado.
- É preciso estar atento para que o discurso sobre a “boa governação” e o partenariado não nos conduzam a uma progressiva desresponsabilização do Estado. O Estado tem um papel incontornável e do qual não se pode demitir. Dito isto, é hoje óbvio que uma metodologia de trabalho em parceria é incontornável e que tais mecanismos de gestão das políticas poderão conduzir a formas mais aprofundadas de democracia.
- Os Estados, de uma forma geral, demonstram uma fraquíssima capacidade de incorporação das medidas que inclusivamente fomentam e financiam. Este tipo de desperdício também está a ocorrer ao nível europeu, onde as aprendizagens no âmbito do processo de *peer review* estão a ser muito desvalorizadas.
- Em relação à participação das pessoas em situação de pobreza é necessário ter muito cuidado com as dinâmicas que se põem em marcha. Existe um alto risco de se incorrer em paternalismos e de, com as melhores intenções, reforçar os piores estereótipos sobre a pobreza e sobre as pessoas que experimentam tais situações.

#### Propostas:

- Existe uma forte necessidade de reformulação do papel dos Estados particularmente no que diz respeito às suas responsabilidades no desenvolvimento e gestão do capital colectivo e da protecção social e mecanismos de redistribuição.
- A Comissão Europeia e os Estados-Membros devem disponibilizar maiores recursos para o apoio à participação das pessoas que vivem em situação de pobreza e às ONGs que as representam neste tipo de processos.

- É fundamental manter e reforçar, no âmbito do Programa PROGRESS, mecanismos (técnicos e financeiros) para facilitar o envolvimento de todos os actores na Estratégia de Inclusão Social. Alguns destes mecanismos poderiam passar por proporcionar mais oportunidades de formação para os actores de todos os sectores envolvidos (ou que se pretendem envolver) nesta Estratégia. É importante não esquecer que o trabalho em parceria exige actores qualificados.
- Também ao nível da participação a Comissão deveria ser capaz de monitorizar os progressos em cada Estado-Membro e fazer recomendações claras neste domínio.
- A participação deveria ser também um dos elementos-chave em termos do Observatório ou Agência Europeia de luta contra a pobreza.

### **3.2.6. Sexto bloco de questões: Abordagens coerentes para o futuro próximo na luta contra a pobreza e exclusão social**

*Como articular, de uma forma não retórica, todas as estratégias que foram sendo elaboradas e acumuladas desde Lisboa 2000 (Estratégia de Desenvolvimento Sustentável, Estratégia de Boa Governação, Estratégia de Inclusão e Protecção Social, etc.) a diferentes níveis de execução (Europeu, nacional e local) tendo sempre em conta as lições do passado, reforçando o projecto fundacional europeu, procurando um novo (ou talvez um velho...) paradigma para uma UE alargada e em alargamento?*

#### **Argumentos:**

- Desenvolvimento sustentável: tendo em consideração que a inclusão social é actualmente reconhecida como um importante elemento da Estratégia Europeia de Desenvolvimento Sustentável, tal importância deveria servir para reforçar a dimensão social e a luta contra a pobreza.
- Devemos reflectir porque é que a Estratégia de Inclusão Social talvez tenha tido um maior impacto nos “novos” do que nos “velhos” Estados-Membros.
- A União Europeia necessita urgentemente mudar de paradigma e regressar às suas origens fundacionais. A celebração do 50.º aniversário do Tratado de Roma poderia ser um bom momento para este tipo de reflexão e para fazer a União Europeia regressar aos valores da solidariedade, igualdade, liberdade, paz, erradicação da pobreza, equilíbrio entre direitos sociais e económicos, coesão social...
- É fundamental que se regresse ao “triângulo de Lisboa” e que se repense tal Estratégia de uma forma mais articulada e sustentada. O crescimento não garante o emprego, da mesma forma que este não garante a inclusão. É urgente pensar novas políticas públicas.
- Independentemente dos momentos políticos é fundamental que a União Europeia mantenha o ideal de, progressivamente caminhar para uma sociedade mais coesa. Este tipo de objectivo pode, inclusivamente, ser muito mais mobilizador do que outros objectivos políticos ou económicos com os quais os cidadãos não se identificam ou que nem sequer entendem. A utilização de argumentos como o da necessidade de erradicar a “pobreza infantil” podem constituir excelentes estratégias para um mais forte empenhamento das sociedades europeias.

- Continua a ser fundamental (*quicá* é um dos elementos mais importantes) conseguir ter uma melhor interacção entre as políticas. É imprescindível que se entenda que uma boa parte da luta contra a pobreza passa por aqui e que sem este tipo de abordagem (*mainstreaming*) pouco ou nada se conseguirá.
- É urgente tentar encontrar um novo ímpeto para a luta contra a pobreza. Neste sentido, é fundamental começar a dar os primeiros passos para preparar a transição da actual estratégia para uma nova (a partir de 2010 mas que deveremos começar a pensar, negociar e estruturar desde já). A Presidência Portuguesa tem uma oportunidade de ouro que não deve ser desperdiçada: preparar o ano 2010 – Ano Europeu para a Erradicação da Pobreza. A preparação deste ano poderá iniciar-se de imediato e preparar tais decisões de uma forma vinculativa – por exemplo produzindo acordos específicos ao nível do Conselho Europeu.

### **Propostas:**

- Deveríamos acordar na possibilidade de criar um novo Programa Europeu de combate à pobreza no âmbito do Método Aberto de Coordenação capaz de fortalecer esta estratégia e colmatar alguns dos seus principais *handicaps*. Um programa desta natureza deverá ter a capacidade de proporcionar uma melhor compreensão (conjunta ao nível dos actuais 27 Estados-Membros) do que é necessário para, efectivamente, combater a pobreza.
- O reforço da componente da inclusão social nos Planos Nacionais de Reforma é uma condição de partida. E isto deverá concretizar-se associado à ideia de forte interdependência entre inclusão social, sustentabilidade ambiental e competitividade.
- 2010 - Ano Europeu para a Erradicação da Pobreza: seria muito importante que a Presidência Portuguesa pudesse liderar um processo que acordasse um certo número de temas-chave e objectivos concretos para a celebração deste ano europeu. Uma possibilidade seria lançar já este ano um programa de trabalho plurianual específico e que transforme 2010 num país de chegada mas também num importante país de partida.



## 4. Conclusões

### 4.1. Introdução

Como já referimos, estas recomendações têm como principal destinatário a Presidência Portuguesa da União Europeia (segundo semestre de 2007). Esta Presidência é uma excelente oportunidade para recolocar a inclusão social no centro das preocupações e estratégias europeias. Esta oportunidade é ainda mais relevante se tivermos em consideração que Portugal irá presidir os destinos da União Europeia numa conjuntura especialmente interessante, em que existe uma conjugação de factores que poderão ser extremamente favoráveis para a concretização do objectivo que esteve na génese desta iniciativa. Entre outros importa destacar os seguintes:

- A UE celebrou recentemente (25 de Março) os 50 anos do Tratado de Roma e existe actualmente uma convicção generalizada de que o “Projecto Europeu” necessita de um novo impulso, impulso este que deverá ter como principais objectivos o reforço da coesão e da solidariedade.
- Durante a Presidência Portuguesa é esperado o relançamento das discussões sobre o Tratado Constitucional. Esta iniciativa reveste-se de particular importância para a luta contra a pobreza já que, qualquer que venha a ser o desfecho em relação ao Tratado Constitucional, a coesão social deverá ser um dos seus principais focos de atenção.
- No que concerne à própria estratégia de Lisboa, será durante a Presidência Portuguesa que se iniciará o processo de revisão das “integrated guidelines”, sem dúvida uma excelente oportunidade para reforçar a componente da inclusão social e da luta contra a pobreza.
- 2007 é o Ano Europeu para a Igualdade de Oportunidades. Esta feliz coincidência deverá constituir mais um elemento para facilitar que, em termos de definição de políticas, se possa avançar no sentido do aprofundamento de estratégias de luta contra a pobreza.
- Em termos mais globais, a Presidência Portuguesa (e de resto como já foi anunciado) procurará aprofundar as relações com o Continente Africano (Cimeira UE - África) o que poderá ser um primeiro passo para o reforço das formas de cooperação descentralizada com potencialidades para mudar o paradigma da luta contra a pobreza em termos globais.
- Finalmente, e porque já está confirmada a iniciativa de designar o ano 2010 como Ano Europeu de luta contra a Pobreza, o ano de 2007, e sob a iniciativa da Presidência Portuguesa, poderá ficar marcado pelo início da preparação desta iniciativa tendo em vista o lançamento das bases para uma nova estratégia (a desenvolver a partir de 2010).

## 4.2. Recomendações genéricas

### A. Reforço do papel da União Europeia no combate à pobreza num contexto global

#### Principais objectivos:

- Reforçar o papel e a coordenação da política externa europeia, garantindo uma presença mais forte nos organismos internacionais, reforçando o papel dos mesmos e capaz de manter uma forte atenção aos temas relacionados com o desenvolvimento e a luta contra a pobreza;
- Ampliar e tornar mais eficaz a competência das instâncias europeias na regulamentação dos fluxos imigratórios tendo como pano de fundo as orientações que presidem aos princípios da inclusão social plasmados nas diferentes organizações da Comissão Europeia (nomeadamente aquelas que serviram para a definição dos Planos Nacionais de Acção para a Inclusão);
- Desenvolver uma visão global sobre a pobreza e a exclusão de forma a garantir que o desenvolvimento de um Continente não implique o sub-desenvolvimento de outro;
- Garantir, de uma forma mais eficaz e objectivo o cumprimento dos Objectivos do Milénio.

#### Formas / medidas para concretizar os objectivos:

- Fomentar os intercâmbios de experiências e conhecimentos ao nível global (abertura de novos, e reforço dos existentes, programas internacionais de cooperação numa perspectiva de verdadeira cooperação bilateral e aprendizagem mútua);
- Controlar de forma institucional e com instrumentos adequados o potencial impacto sobre a pobreza e a exclusão dos processos de negociação externa da EU (acordos comerciais, por exemplo);
- Incluir critérios de impacto sobre a pobreza e a exclusão (de médio e longo prazo) nos programas de cooperação internacional;
- Melhorar a coordenação dos diferentes departamentos e instâncias europeias da Comissão (Direcções-gerais, por exemplo), tendo como objectivo uma maior eficácia (e *mainstreaming*) das políticas de cooperação.

### B. Reforço da componente da luta contra a pobreza nos Programas Nacionais de Reforma (PNR)

#### Principais objectivos:

- Garantir que os Planos Nacionais de Reforma sejam “comandados” pela dimensão da coesão social, ou seja, o objectivo original da Estratégia de Lisboa. Isto exige que a luta contra a pobreza assuma um papel central nos PNR.

## **Formas / medidas para concretizar os objectivos**

- Reforçar a pressão sobre os Estados-Membros para o cumprimento dos objectivos delineados para a coesão social (estabelecimento de metas e penalizações tornando eficaz e consequente a monitorização dos PNR);
- Delinear novas (e mais eficazes) formas de análise e avaliação pública dos Planos Nacionais de Reforma (no âmbito da revisão das *integrated guidelines*), nomeadamente através da introdução de indicadores específicos para este efeito;
- Garantir que a inclusão social e a luta contra a pobreza não são os “parentes pobres” dos PNR e que exista uma maior confluência, conexão e articulação entre as estratégias nacionais de emprego e as estratégias nacionais de inclusão social;
- Garantir que orientações como a *Flexisegurança* são elementos de coesão social e evitar os seus potenciais efeitos perversos (maior competitividade = mais exclusão e pobreza);
- Aproveitar a Mesa Redonda Europeia sobre pobreza e exclusão social (16 e 17 Outubro 2007) para relançar este debate e para avançar no aprofundamento da eficácia dos PNR no que diz respeito à coesão social e combate à pobreza.

## **C. Fundos estruturais como “motores” da concretização da Estratégia de Lisboa e do objectivo de erradicação da pobreza**

### **Principais objectivos:**

- Concretizar de forma transparente e monitorizável o objectivo de que os fundos estruturais estejam efectivamente ao serviço da Estratégia de Lisboa – coesão social;
- Garantir que as orientações dos vários fundos comunitários incorporem critérios de impacto sobre a pobreza de modo a que a intervenção a uma escala não exteriorize os fenómenos para outra escala.

## **Formas / medidas para concretizar os objectivos**

- A Comissão deverá, no âmbito do MAC, poder monitorizar esta orientação de forma efectiva, não só na aprovação das orientações e estratégias nacionais (Quadros de Referência Estratégicos Nacionais – garantindo que a elaboração destes produz um equilíbrio entre coesão económica e coesão social) mas, e sobretudo, na sua monitorização, tendo ao seu dispor mecanismos eficazes de correcção de potenciais desvios ou efeitos negativos das orientações inicialmente acordadas;
- Os Estados-Membros deverão, no âmbito dos seus Quadros de Referência Estratégicos Nacionais, promover amplos pactos sociais, contando com a maior participação possível de todos os actores relevantes e em todas as fases do processo (planificação, implementação, monitorização e avaliação), tendo como objectivo uma transversal e co-responsável abordagem de erradicação da pobreza e da exclusão social;

## D. Reforço da participação para uma melhoria dos níveis de governação

### Principais objectivos:

- Reforçar sob o ponto de vista institucional e das práticas nacionais e comunitárias o *empowerment*, encarando este conceito como forma de atribuição de poder efectivo e não apenas como estabelecimento e disponibilização de mecanismos de consulta, relativamente inconsequentes, e que, no limite, desmobilizam a participação cidadã;
- Fazer com que a participação e os diferentes níveis de governação não sejam apenas uma etapa do processo mas parte fundamental e instrumental das políticas de inclusão social;
- Fazer com que a implementação e consolidação de mais fortes mecanismos de participação não tenham como consequência uma desresponsabilização dos estados e dos governos mas sim o aprofundamento das responsabilidades de cada nível de governação;
- Reconhecer, através de políticas específicas, a colaboração entre o Estado e as organizações do terceiro sector e da economia social no aprofundamento dos direitos sociais e a especificidade e contributo destas organizações, sob varias formas, para o bem-estar, qualidade de vida e participação dos cidadãos;
- Apoiar eficazmente a capacitação das organizações da sociedade civil para a participação nas diversas formas de governação a vários níveis, reconhecendo-as como interlocutoras das políticas e assumindo medidas de apoio que contornem a reprodução das desigualdades estruturais ao nível da representação de grupos sociais em situação de maior desvantagem.

### Formas / medidas para concretizar os objectivos

- Aprofundamento, no âmbito do Método Aberto de Coordenação, da implementação de metodologias de participação das pessoas em situação de pobreza, através da concretização de processos semelhantes aos que actualmente têm lugar em termos europeus aos níveis nacional, regional e local;
- Promoção e aprofundamento de programas de fomento das práticas de cidadania e democracia participativa (*democracy learning*);
- Implementação de sistemas de monitorização da participação (standards mínimos com indicadores de participação que possam ser acompanhados e avaliados);
- Reconhecimento, nos instrumentos das políticas, das desigualdades estruturais entre organizações e entre pessoas no que se refere ‘a capacidade de plena participação nas novas formas de governação;
- Estabelecimento de um interlocutor interinstitucional ao nível da Comissão Europeia que se relacione com as organizações do terceiro sector e da economia social solidária e que estabeleça mecanismos de comunicação entre a Comissão e estas organizações para o desenvolvimento de políticas e programas com impacto na exclusão social;
- Elaboração de um livro branco europeu sobre o contributo do terceiro sector e da economia social e solidária para o bem-estar, qualidade de vida e participação.

### 4.3. Recomendações específicas

#### **A. Criação de uma estrutura (Observatório / Agência) europeia de Luta contra a pobreza**

##### **Principais objectivos:**

- Ultrapassar as actuais lacunas de conhecimento e a “perda de memória histórica”, sistematizando o património de adquiridos;
- Proporcionar uma plataforma comum de produção, sistematização e divulgação de conhecimento (quer de carácter estatístico, quer qualitativo) e que permita uma melhor coordenação dos esforços feitos por diferentes actores no domínio da investigação;
- Desenvolver uma capacidade crítica de análise e disseminação de políticas de luta contra a pobreza (aos diferentes níveis: nacional, regional e local) capaz de conter capacidades prepositivas em termos de modelos e protótipos de intervenção social diferenciadas (diferentes contextos e públicos);
- Criar condições de monitorização sistemática (e com capacidade de produção de informação qualitativa e comparável) dos progressos no âmbito da luta contra pobreza na UE, permitindo o confronto de boas e más práticas e liderar processos de disseminação das mesmas;
- Apoiar e desenvolver um estreito trabalho de cooperação com as diferentes redes e estruturas europeias de luta contra a pobreza existentes;
- Facilitar os intercâmbios com organismos congéneres à escala internacional;
- Produzir informação capaz de, em permanência, divulgar resultados capazes de mobilizar positivamente a opinião pública europeia;
- Criar instrumentos adequados para a formação dos actores e para a sua capacitação para os actuais desafios da luta contra a pobreza.

##### **Formas / medidas para concretizar os objectivos**

- Criação de uma estrutura independente e autónoma (Observatório ou Agência) Europeia de Luta Contra a Pobreza. Tal estrutura poderia obedecer ao mesmo formato de outros organismos congéneres (Racismo, Drogas, etc.).

#### **B. Promoção de um novo Programa Europeu de combate à pobreza no âmbito do Método Aberto de Coordenação capaz de fortalecer esta estratégia e colmatar alguns dos seus principais *handicaps***

##### **Principais objectivos:**

- Cobrir a actual ausência, no âmbito da Estratégia de Inclusão Social, de medidas e acções específicas de combate à pobreza, desenvolvidas a partir de objectivos comuns (dando um maior impulso ao próprio Método Aberto de Coordenação) e que, em íntima consonância com as especificidades dos Estados-Membros, possam cooperar para o desenvolvimento de resposta adequadas, inovadoras, transferíveis e de aprendizagem mútua (transnacionais);

- Reduzir os efeitos negativos da ausência de iniciativas comunitárias na presente programação dos fundos estruturais e que poderá isolar os Estados-Membros no que à luta contra a pobreza diz respeito;
- Criar uma capacidade laboratorial actualmente inexistente e que melhor permita concretizar os objectivos da estratégia de Lisboa;
- Sustentar uma decisiva e relevante necessidade de formação dos actores.

### **Formas / medidas para concretizar os objectivos**

- Criação de um Programa Europeu de luta contra a pobreza que funcionaria no âmbito do Método Aberto de Coordenação (e que completaria e integraria os seus actuais eixos / acções de intervenção do Programa *Progress*)

<p><b>C. Criação de um “pacote” de standards mínimos (prestações e serviços) comuns para efectivação dos direitos sociais.</b></p>
--

### **Principais objectivos:**

- Reconhecer que, sem a existência de standards mínimos, os cidadãos – e particularmente aqueles que se encontram em risco de pobreza e exclusão – não acedem aos direitos sociais e se encontram definitivamente afastados de qualquer oportunidade de inclusão social;
- Reconhecer que os mecanismos de activação social necessitam de medidas complementares capazes de criar as condições mínimas necessárias para que tais mecanismos possam ter eficácia e não continuem a excluir;
- Reforçar a dimensão europeia em termos de inclusão social (supra-nacional).

### **Formas / medidas para concretizar os objectivos**

#### **Médio prazo:**

- Relançar, durante a Presidência Portuguesa, a discussão sobre os “mínimos sociais” em termos europeus, procurando criar um clima positivo em torno desta questão (dinamização de um grupo de países que liderem este processo), enquadrando-a no âmbito da defesa e sustentabilidade do Modelo Social Europeu;
- Propor a constituição de um Grupo de Trabalho de Alto Nível que estude e proponha formas de implementação deste tipo de medidas;
- Propor que o ano de 2008, no âmbito do Método Aberto de Coordenação seja dedicado a esta temática (à semelhança do que aconteceu este ano em relação à pobreza infantil);
- Promover uma aproximação com outros actores (como é o caso da Organização Internacional do Trabalho) que têm produzido conhecimento e recomendações nestas áreas da protecção social;
- Acompanhar a discussão sobre o futuro do Tratado Constitucional Europeu e garantir que a proclamação de direitos sociais seja acompanhada consequentemente de mecanismos de suporte e garantia dos mesmos em termos de protecção social.

### **Longo prazo:**

- Promover a elaboração e aplicação de uma Directiva Comunitária sobre direitos e *standards* sociais comuns de luta contra a pobreza e a exclusão social.

## **D. Preparação do lançamento do ano 2010: ano europeu para a erradicação da pobreza**

### **Principais objectivos:**

- Assegurar que a celebração deste ano se corresponda com uma coerente vontade de concretizar os objectivos de Lisboa e o futuro desta Estratégia Europeia;
- Assegurar que o ano 2010 seja um ponto de chegada e um ponto de partida e fique vinculado a novos desafios a médio e longo prazo.

### **Formas / medidas para concretizar os objectivos**

- Promover no âmbito da Mesa Redonda Europeia sobre Pobreza e Exclusão (16 e 17 de Outubro 2007) um espaço específico para o lançamento deste ano Europeu;
- Elaborar um programa estratégico (medidas e actividades) para a organização do Ano Europeu que deverá contar com uma ampla participação de todos os actores relevantes (particularmente aqueles que mais directamente se encontram envolvidos na implementação da Estratégia de Inclusão Social);
- Criar um Comité de organização do Ano Europeu ao mais alto nível, contando com a participação de diferentes peritos e que, ao mesmo nível, envolva representantes de diferentes actores, nomeadamente das pessoas que vivem em situação de pobreza, dos órgãos de comunicação social e das empresas (responsabilidade social). Este Comité, para além de colaborar activamente na organização do Ano Europeu, deverá igualmente ser responsável pela preparação dos resultados que se pretendem atingir com esta iniciativa: definição de novos objectivos e estratégias para a renovação e concretização efectiva do compromisso estabelecido em Lisboa 2000.

## **Anexos**



## **Anexo 1 – Referências úteis e respectivas ligações**

[http://europa.eu.int/scadplus/treaties/ecsc\\_en.htm](http://europa.eu.int/scadplus/treaties/ecsc_en.htm)  
**EU Activities, treaties and laws since 1951**

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/employment_social/index_en.html)  
**DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities**

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/index_en.htm)  
**The Social Protection and Social Inclusion Process**

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_protection\\_committee/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection_committee/index_en.htm)  
**Social Protection Committee**

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_protection/missoc\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection/missoc_en.htm)  
**MISSOC – Social Protection in the Member States**

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/publications/2005/keae04001\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/publications/2005/keae04001_en.pdf)  
**MISSOC – Situation 1 May 2004**

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_policy\\_agenda/social\\_pol\\_ag\\_en.html](http://ec.europa.eu/employment_social/social_policy_agenda/social_pol_ag_en.html) -  
**The Social Agenda 2005 – 2010**

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/employment\\_strategy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/index_en.htm)  
**European Employment Strategy**

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/programme\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/programme_en.htm)  
**Community Action Programme to Combat Social Exclusion 2002-2006**

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/approb\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/approb_en.pdf)  
**Old Objectives on Social Inclusion**

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/news/2002/jan/report\\_ind\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/news/2002/jan/report_ind_en.pdf)  
**Report on Old common indicators on Social Inclusion (2001)**

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/com\\_2005\\_706\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/com_2005_706_en.pdf)  
**Working together, working better: A new framework for the open coordination of social protection and inclusion policies in the European Union**

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/2006/objectives\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/objectives_en.pdf)  
**New Common Objectives on Social Inclusion (from 2006)**

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/2006/indicators\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/indicators_en.pdf)  
**Report on new common indicators on social inclusion (2006)**

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/2006/sec2006\\_345\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/sec2006_345_en.pdf)  
**Evaluation of the Open Method of Coordination**

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/publications/2001/ke4202521\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/publications/2001/ke4202521_en.pdf)  
**Joint Report on Social Inclusion 2002**

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/final\\_joint\\_inclusion\\_report\\_2003\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/final_joint_inclusion_report_2003_en.pdf)  
**Joint Report on Social Inclusion 2004**

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/sec\\_04\\_848\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/sec_04_848_en.pdf)  
**Report of the Commission on the Joint Inclusion Memoranda**

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/sec256printed\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/sec256printed_en.pdf)  
**Report on Social inclusion in the 10 new Member States 2005**

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/jointreport\\_2005\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/jointreport_2005_en.pdf)  
**Join Report on Social Inclusion 2005**

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/2006/sec2006\\_410\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/sec2006_410_en.pdf)  
**Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2006**

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/naps\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/naps_en.htm)  
**National Reports on Strategies for Social Protection and Social Inclusion 2006-2008**

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/studies\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/studies_en.htm)  
**Thematic Studies**

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/conf\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/conf_en.htm)  
**European Round Tables on Social Inclusion**

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/events\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/events_en.htm)  
**European meetings of people experiencing poverty reports**

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/esf2000/overview/overview\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/esf2000/overview/overview_en.htm)  
**European Social Fund – Historical Overview**

<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l60016.htm>  
**European Social Fund Regulation 2000-2006**

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/esf2000/2007-2013\\_en.html](http://ec.europa.eu/employment_social/esf2000/2007-2013_en.html)  
**European Social Fund 2007-2013**

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/progress/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/employment_social/progress/index_en.html)  
**New Programme - PROGRESS**

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_dialogue/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/social_dialogue/index_en.htm)  
**Social Dialogue**

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005\\_0094en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0094en01.pdf)  
**Communication from the Commission Green Paper "Faced with demographic change, a new solidarity between the generations" COM(2005) 94**

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/active\\_inclusion\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/active_inclusion_en.htm)  
**Consultation on action at EU level to promote the active inclusion of the people furthest from the labour market**

<http://www.eapn.org>  
**European Anti Poverty Network**

## Anexo 2 – Lista de participantes na Iniciativa “De Lisboa a Lisboa”

### Peritos \_ Apresentações

Peritos	Breve Apresentação	País
<b>Peritos Estrangeiros</b>		
Douhomir Minev	Sociólogo. Professor na Universidade de Sofia. Presidente da Rede Europeia Anti-Pobreza na Bulgária.	Bulgária
Fintan Farrell	Director da Rede Europeia Anti-Pobreza (EAPN)	Bélgica
Hugh Frazer	Perito independente na temática de política de inclusão social; Assistente na National University da Irlanda (Maynooth)	Irlanda
Jan Vranken	Professor de Sociologia e Política Social na Universidade de Antuérpia; Responsável pela OASES (Unidade de Investigação sobre Pobreza, Exclusão Social e a Cidade)	Bélgica
Jean-Pierre Hiernaux	Professor de Sociologia da Universidade Católica de Louvain – Faculdade de Ciências Económicas, Sociais e Políticas	Bélgica
José Manuel Fresno	Director da Fundación Luis Vives	Espanha
Letizia Cesarini Sforza	EAPN Itália. Coordenadora Nacional dos Encontros Europeus de Pessoas em Situação de Pobreza.	Itália
Ludo Horemans	Presidente da Rede Europeia Anti-Pobreza (EAPN)	Bélgica
Maria Jeliakova	Centro de Informação de Luta contra a Pobreza	Bulgária
Matti Heikkilä	Director Geral da STAKES. Membro da EU COST ISCH DC.	Finlândia
Mike Geddes	Professor/Investigador no Centro de Governo local e Universidade de Warwick.	Reino Unido
Orsolya Lelkes	Centro Europeu Viena (Delegação das Nações Unidas)	Áustria
Peter Abrahamson	Professor de Sociologia na Universidade de Copenhaga	Dinamarca
<b>Peritos Portugueses</b>		
Alberto Melo	Professor na Universidade do Algarve	Portugal
Ana Cardoso	Socióloga. Investigadora no CESIS - Centro de Estudos para a Intervenção Social	Portugal
Casimiro Marques Balsa	Sociólogo, Professor/Investigador na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa	Portugal
Elza Chambel	Presidente do Conselho Nacional para a Promoção do Voluntariado	Portugal
Fernanda Rodrigues	Assistente Social/Socióloga e Investigadora no Centro de Investigação e Intervenção Educativas - Núcleo de Estudos de Políticas Educativas e Sociais da Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade do Porto	Portugal
Heloísa Perista	Socióloga. Investigadora no CESIS - Centro de Estudos para a Intervenção Social	Portugal
Isabel Baptista	Antropóloga. Investigadora no CESIS - Centro de Estudos para a Intervenção Social	Portugal
José Manuel Henriques	Economista. Professor Universitário (Economia/ISCTE)	Portugal
Leonor Ferreira	Professora Associada / Directora da Licenciatura em Economia na Faculdade de Economia da Universidade do Porto	Portugal
Manuela Silva	Presidente da Comissão Nacional Justiça e Paz	Portugal
Pedro Hespanha	Professor /Investigador na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e Centro de Estudos Sociais	Portugal
Sílvia Ferreira	Socióloga. Assistente na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Investigadora no Centro de Estudos Cooperativos e no Centro de Estudos Sociais	Portugal