

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

COM(92) 542 final

Bruxelas, 23 de Dezembro de 1992

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO

PARA UMA EUROPA DAS

SOLIDARIEDADES

Intensificar a luta contra
a exclusão social,
promover a integração

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	p. 2
I. O DESAFIO DA EXCLUSÃO SOCIAL	p. 6
I.1. Um desafio cuja natureza se alterou	p. 6
I.2. Riscos de agravamento	p. 10
I.3. Importância da acção a nível local	p. 13
I.4. Promover políticas que combinem as políticas económicas com as políticas sociais	p. 13
II. VALOR ACRESCENTADO DO APOIO COMUNITÁRIO	p. 15
III. PERSPECTIVAS E ORIENTAÇÕES: PRINCÍPIOS ORIENTADORES DA REFLEXÃO E DO APOIO COMUNITÁRIOS	p. 18
III.1. Mecanismos económicos	p. 19
III.2. Contribuição possível das políticas estruturais	p. 21
III.3. Para uma abordagem multidimensional da exclusão social	p. 22
III.4. Estruturar o diálogo entre os intervenientes	p. 25
III.5. A afirmação solene dos direitos	p. 27
CONCLUSÃO	p. 28
ANEXO: Relatório sobre a execução da Resolução do Conselho e dos Ministros dos Assuntos Sociais, reunidos no seio do Conselho de 29 de Setembro de 1989, relativa à luta contra a exclusão social (JOCE n.º 277, de 31.10.1989)	p. 29
QUADROS ESTATÍSTICOS	p. 44

INTRODUÇÃO

1. A exclusão social é um elemento que preocupa cada vez mais os agentes políticos, económicos e sociais, bem como a opinião pública, que, por várias vezes e por diversas formas, expressou as suas preocupações.

Este fenómeno afecta todos os Estados-membros, embora as situações nacionais sejam diversas e a ênfase recaia sobre realidades diversas consoante os países e os períodos: as formas mais visíveis da pobreza, tais como as situações de pessoas sem abrigo ou as explosões de revolta dos jovens nas zonas suburbanas, marginalização dos desempregados de longa duração, persistência da pobreza em algumas zonas rurais, oscilação recente das famílias sobre-endividadas no limiar da pobreza ou ainda exacerbação dos conflitos interétnicos e da rejeição dos refugiados e das minorias.

A natureza multiforme destas situações torna difícil a abordagem estatística. As informações disponíveis demonstram, no entanto, que a exclusão social constitui um fenómeno de grande amplitude. A título indicativo, pode referir-se que os últimos dados comparativos sobre baixos rendimentos nos doze países da Comunidade constatavam 50 milhões de indivíduos numa situação de pobreza em 1985⁽¹⁾. Pode igualmente referir-se que existem actualmente cerca de 14 milhões de desempregados, dos quais mais de metade sem emprego há pelo menos um ano e cerca de um terço há pelo menos dois. Entre os desempregados de longa duração, mais de um terço (35%) nunca trabalharam. Acresce que 35% dos desempregados têm menos de 25 anos, ou seja, 18% dos menores de 25 anos encontram-se no desemprego⁽²⁾. Por outro lado, as organizações não-governamentais estimam em 3 milhões o número de pessoas sem abrigo, na Comunidade⁽³⁾.

2. A visibilidade das situações, a aceleração de algumas evoluções e as formas extremas assumidas pela exclusão social motivaram uma consciencialização acrescida. Empreenderam-se iniciativas significativas. As medidas e políticas neste domínio são essencialmente da competência dos Estados-membros e, consoante os casos, das suas autoridades regionais e locais. A participação dos intervenientes públicos e privados é fundamental para a execução de tais medidas.
3. A Comunidade expressou em diversas ocasiões a importância que atribui à solidariedade e à coesão social e a sua vontade de contribuir, nos modestos limites dos seus meios e das suas competências, para os esforços empreendidos.

(1) EUROSTAT, Estatísticas rápidas sobre população e condições sociais, 1990.7. É considerada pobre, para efeitos desta análise estatística, qualquer pessoa cujo agregado familiar possua um rendimento disponível por adulto (ou equivalente) inferior a metade do rendimento médio disponível por adulto (ou equivalente) no Estado-membro em que reside. Os dados utilizados são dos inquéritos aos orçamentos familiares e o rendimento é calculado a partir de informações recolhidas sobre as despesas familiares.

(2) Relatório sobre o Emprego, 1992.

(3) Fonte: FEANTSA (sigla francesa para designar a federação europeia das associações nacionais dedicadas às pessoas sem abrigo), 1991.

A Comunidade não poderia desinteressar-se, no contexto das perspectivas abertas à realização progressiva da União Económica e Monetária e da União Política, de situações que demonstram, pela sua existência e amplitude, a necessidade de uma construção europeia equilibrada, ou seja, que associe às suas preocupações económicas a atenção pela coesão interna e pela dimensão social.

O projecto de integração europeia não poderá mobilizar o maior número de intervenientes sem reforçar a dimensão social, à qual estão associados, não apenas os Estados-membros e as instituições comunitárias, mas também as organizações profissionais, as organizações não-governamentais e a grande maioria das opiniões públicas nacionais, que têm expresso recentemente, de diversas formas, as suas inquietações a este respeito. Estas preocupações merecem atenção particular num momento em que as decisões de ajustamento orçamental tomadas pelos Estados-membros são frequentemente apresentadas como directamente associadas ao processo de integração europeia.

O Conselho abordou por diversas vezes o problema da exclusão social. Adoptou, em 18 de Julho de 1989, um programa para a integração económica e social das pessoas menos favorecidas, comumente designado "Pobreza 3"⁽⁴⁾ e, em 29 de Setembro de 1989, uma resolução sobre a luta contra a exclusão social⁽⁵⁾. Em 24 de Junho de 1992, adoptou uma recomendação relativa a recursos e prestações suficientes nos sistemas de protecção social⁽⁶⁾ e recentemente, em 3 de Dezembro de 1992, confirmou a importância atribuída a este assunto, na sua resolução sobre o emprego.

4. Segundo o princípio da subsidiariedade, a Comunidade não deve substituir-se aos Estados-membros neste domínio⁽⁷⁾. No que se refere à responsabilidade dos Estados-membros e das suas autoridades nacionais, regionais e locais, o valor acrescentado da contribuição comunitária pode ser considerado em quatro níveis distintos:

- A Comunidade pode contribuir para a elaboração e a transferência de métodos e conhecimentos adequados às formas actuais assumidas pela exclusão social, para a identificação das práticas correctas, para a formação e para o apoio a redes de intervenientes que possam trocar experiências e empreender iniciativas concertadas a nível europeu e que contribuam para o enriquecimento do debate.
- A Comunidade deve igualmente, segundo uma perspectiva de coerência, ter em atenção os resultados positivos das suas políticas e analisar o impacto destas no âmbito da luta contra a exclusão social.

(4) Decisão do Conselho de 18 de Julho de 1989, relativa a um programa de acção comunitário a médio prazo para a integração económica e social dos grupos de pessoas económica e socialmente menos favorecidas (JOCE N^o L 224, de 02.08.1989)

(5) JOCE N^o C 277, de 31.10.1989

(6) JOCE N^o L 245, de 26.08.1992

(7) Comunicação SEC(92) 1990, de 27.10.1992

- A Comunidade pode contribuir para a abordagem de problemas que, pela sua natureza, ultrapassam o nível nacional, como, por exemplo, os problemas de determinados grupos ou minorias, tais como os nómadas.
- A Comunidade pode contribuir para a afirmação dos valores que são comuns aos Estados-membros, nomeadamente o respeito pela dignidade humana.

5. Ao apresentar esta comunicação, a Comissão tem em vista dois importantes elementos da situação actual:

- A deterioração da situação económica mundial, que enfrenta um processo de recessão.
- As expectativas contrastantes no seio da opinião pública em matéria de exclusão social: grande parte da opinião pública é sensível aos imperativos de solidariedade, mas as atitudes e ideologias de rejeição, ou mesmo de racismo e xenofobia, provocadas pelo receio do futuro, encontram também algum eco na mesma opinião; por outro lado, esta exprime críticas quanto às condições de acesso aos serviços públicos.

6. Neste contexto, a presente comunicação responde a uma dupla preocupação:

Em primeiro lugar, exprime o empenho da Comissão em contribuir para o debate sobre a luta contra a exclusão social na Comunidade e em delinear neste domínio perspectivas para uma intervenção comunitária mais eficiente do que no passado, respeitando os limites das competências, dos recursos e dos meios que lhe são atribuídos. A comunicação demonstra deste modo a contribuição que a Comunidade poderá proporcionar, respeitando o princípio da subsidiariedade, ao esforço comum para fazer face a um dos maiores desafios do nosso tempo.

Em segundo lugar, a comunicação descreve as iniciativas empreendidas pela Comissão ao longo dos últimos anos para promover a análise e a comparação das experiências e políticas dos Estados-membros no domínio da luta contra a exclusão social. Estas iniciativas surgem no seguimento da Resolução do Conselho e dos Ministros dos Assuntos Sociais, reunidos no seio do Conselho de 29 de Setembro de 1989, relativa à luta contra a exclusão social, a qual, sublinhando a necessidade de políticas globais e multidimensionais de luta contra a exclusão social, solicitava que a Comissão apresentasse, no prazo de três anos a contar da sua adopção, um relatório sobre a execução das medidas por ela preconizadas. Elaborado com base nos trabalhos de um grupo de peritos independentes, designado Observatório das Políticas de Luta contra a Exclusão Social, este relatório figura em anexo à presente Comunicação.

7. No âmbito da elaboração desta Comunicação, a Comissão consultou os Estados-membros acerca das orientações possíveis da futura acção comunitária e acerca dos trabalhos do Observatório, com base nos quais foi elaborado o relatório sobre a execução da Resolução. Consultou igualmente representantes das organizações não-governamentais, das autarquias locais e dos parceiros sociais. As propostas aqui apresentadas baseiam-se igualmente nos debates mantidos com diversos peritos e outros profissionais, ao longo de vários seminários europeus, realizados em 1991 e 1992, em Lille, Roterdão, Bruxelas e Porto.

A presente comunicação concretiza o compromisso assumido pelo Presidente da Comissão numa importante conferência, realizada em Bruxelas em 2 e 3 de Abril, que reuniu, sobre este tema, representantes dos Estados-membros, das autoridades regionais e locais, das organizações não-governamentais e dos parceiros sociais.

I. O DESAFIO DA EXCLUSÃO SOCIAL

8. A pobreza e a marginalidade não são fenómenos recentes, dando origem, desde há muito tempo, a diversas análises e reflexões de ordem científica e política, bem como a numerosas iniciativas, tanto públicas como privadas. No entanto, a atenção da opinião e o debate público sobre estas questões têm-se alterado profundamente no conjunto dos Estados-membros ao longo dos últimos quinze anos, sem todavia estarem à altura da amplitude do fenómeno.

Para além da diversidade das situações nacionais, os debates têm em comum o facto de salientarem o carácter estrutural do fenómeno que tende a instaurar no tecido social um mecanismo que exclui uma parte da população da vida económica e social e da participação na prosperidade. Acima de tudo, estes debates demonstram que, nos últimos quinze anos, se operou uma importante transformação na própria natureza do desafio: o problema já não se coloca apenas a nível das diferenças existentes entre o topo e a base da escala social (*up/down*), mas também a nível da distância, no seio do tecido social, entre aqueles que se encontram no centro e aqueles que se encontram nas margens (*in/out*).

I.1. Um desafio cuja natureza se alterou

9. Na maioria dos Estados-membros, as autoridades nacionais consideraram durante muito tempo que a pobreza constituía uma realidade "residual", condenada a desaparecer com o progresso e o desenvolvimento. Tal concepção foi contestada por diversos peritos e por organizações não-governamentais, mas foi validada pelas melhorias que as políticas sociais introduziram no bem estar geral da população em geral e na situação dos estratos sociais desfavorecidos, tais como os idosos ou os deficientes.

Esta imagem modificou-se no final dos anos setenta, com o surgimento de novas formas de pobreza e marginalidade. Primeiro, as consequências da crise económica, designadamente o aumento do desemprego e a precarização das situações profissionais. Em segundo lugar, as diversas formas que persistiram ou se desenvolveram no contexto das profundas alterações económicas, tecnológicas e sociais que caracterizam a evolução das sociedades industriais em que vivemos. A controvérsia originada pelas noções de "nova pobreza" demonstra a alteração na reflexão, que impôs progressivamente a ideia do carácter estrutural das situações e sobretudo dos mecanismos que as originam. Em termos de exclusão social, tal permite evidenciar os efeitos da evolução da sociedade.

Um fenómeno estrutural

10. O carácter estrutural dos processos de exclusão social é salientado na Resolução do Conselho e dos Ministros dos Assuntos Sociais, reunidos no seio do Conselho de 29 de Setembro de 1989, que introduz pela primeira vez a noção de exclusão social num documento comunitário. Esta noção não é utilizada correntemente em todos os Estados-membros, mas a dúvida sobre os processos e situações que ela representa é uma dúvida comum, precisamente porque as transformações estruturais em questão abrangem todos os países europeus. Durante os anos oitenta, esta preocupação adquiriu progressivamente uma dimensão comunitária: os sucessivos programas comunitários de luta contra a pobreza, as várias Resoluções do Parlamento Europeu, a referida Resolução do Conselho e dos Ministros dos Assuntos Sociais e as diversas iniciativas da Comissão abriram caminho para a comparação das situações nacionais e para o debate, com base numa análise comum das situações, sobre as políticas a incentivar e levar a efeito.
11. A noção de exclusão social é uma noção dinâmica. Permite designar, simultaneamente, os processos e as situações deles resultantes, sendo, portanto, particularmente adequada para designar tais alterações estruturais. Com maior rigor do que a noção de pobreza, que é muitas vezes entendida apenas no sentido de escassez de rendimentos, tal noção salienta o carácter multidimensional dos mecanismos pelos quais pessoas, grupos e mesmo territórios são excluídos da participação no intercâmbio, nas práticas e nos direitos sociais, que constituem a integração social e, desta forma, a identidade. A exclusão social não se resume à insuficiência de recursos económicos, ultrapassando mesmo a situação profissional: revela-se e manifesta-se nos domínios da habitação, da educação, da saúde e do acesso aos serviços, sobre os quais a mencionada resolução de 1989 colocou a ênfase.

A exclusão social é uma realidade multidimensional e, por conseguinte, o seu aumento justifica-se também pelas insuficiências ou carências dos serviços prestados e das políticas adoptadas em matéria de educação, formação, protecção social, saúde e habitação. Tais insuficiências e carências tendem muitas vezes para se conjugarem, tanto a nível dos indivíduos como a nível dos territórios, segundo processos cumulativos e interdependentes que tornam inútil a luta contra a exclusão social com base apenas numa das suas dimensões e, por exemplo, negligenciando, a nível do direito ou a nível dos factos, o papel essencial da habitação e da saúde em qualquer processo de integração.

A exclusão social afecta não só indivíduos em situação desfavorecida, como também grupos, nomeadamente em territórios, urbanos ou rurais, alvo de discriminação e segregação ou vítimas do enfraquecimento das formas tradicionais de solidariedade social. Genericamente, por salientar os riscos de ruptura no tecido social, evoca um outro aspecto das desigualdades sociais e, por conseguinte, os riscos de dualização ou de fragmentação social.

12. Os projectos em curso no âmbito do Programa "Pobreza 3" demonstram a multidimensionalidade da exclusão social. Na sua maioria, desenvolvem acções no domínio do emprego (designadamente, Antuérpia, Perama, Argyroupolis, Limerick, Gerona, Alto Belice, Utreque, Almeida), mas abordam igualmente a saúde (por exemplo, Le Doubs, Charleroi), a habitação (por exemplo, Huelva, Porto, Perama, Munique, Weimar, Calais) ou a educação e a formação (por exemplo, Salónica, Limerick, etc.).

Demonstram igualmente a diversidade dos grupos e territórios implicados: alguns projectos trabalham em ligação estreita com minorias étnicas (Liverpool), ex-reclusos (Bautzen), refugiados (Salónica, Berlim), famílias monoparentais (Bristol, Hamburgo), crianças de rua (Lisboa), toxicodependentes (Kallithea), outros intervêm em zonas rurais (Almeida, Burgos, Covilhã, Connemara) e em zonas urbanas (Calais, Mantois, etc.).

13. Diversos factores influenciam o aumento da exclusão social, designadamente:

- a persistência do desemprego e, em particular, do desemprego de longa duração;
- as transformações da economia e as suas consequências sobre o mercado de trabalho, principalmente sobre os trabalhadores menos qualificados;
- as alterações nas estruturas sociais e familiares e a fragilização destas últimas;
- a evolução do sistema de valores, caracterizada por avanços a nível da solidariedade colectiva mas também pela desagregação dos valores de coesão e das formas tradicionais de solidariedade;
- a tendência para a fragmentação social e os seus efeitos a nível da participação nas instituições representativas tradicionais;
- a evolução dos fenómenos migratórios.

A estes factores acresce a persistência e a reprodução das formas tradicionais de pobreza, frequentemente concentradas em zonas urbanas em declínio ou em zonas rurais menos desenvolvidas.

A conjunção, aliás variável, destes factores tem suscitado o ressentimento crescente de quem se encontra excluído de facto da partilha da riqueza, podendo originar atitudes de desespero ou de ruptura, tais como o recurso à violência ou à droga. A precarização arrasta consigo o receio do futuro e, portanto, com frequência, o encasulamento da identidade e, por vezes, a permeabilidade a ideologias racistas, a adopção de atitudes xenófobas e todas as formas de extremismos.

Situações multiformes

14. A noção de exclusão social abrange assim fenómenos que se tornaram mais frequentes, e sobretudo mais visíveis, nos últimos quinze anos. O ressurgimento de pessoas sem abrigo, principalmente nas grandes cidades, as situações de crise urbana, as tensões interétnicas, o aumento do desemprego de longa duração, etc., são as formas de exclusão social que mais frequentemente chamam a atenção dos meios de comunicação e da opinião pública. É impossível ignorar a persistência desde há muito de situações de miséria, particularmente nas zonas rurais e nas zonas menos desenvolvidas. É igualmente impossível subestimar a fragilização, difusa porém maciça, que afecta uma grande parte da população, sujeita a desemprego sistemático e a empregos precários e atípicos ou ameaçada pelas reestruturações da economia.
15. Esta conjunção de fenómenos explica a diversidade e complexidade das situações que, consoante os países e as regiões, apresentam amplitude e formas distintas. Para além disso, os "excluídos" não constituem uma categoria homogénea da população, rejeitada por uma sociedade supostamente homogénea, o que levanta o problema da definição das acções em função de categorias determinadas (cf. debate sobre o "targeting" dos mecanismos de assistência no Reino Unido) ou de algumas políticas integradas (debate sobre a política urbana, em França, e sobre a habitação, na Bélgica).

Tal explica a dificuldade de uma definição simples da exclusão social. A experiência dos intervenientes demonstra que a exclusão social se revela essencialmente na impossibilidade de exercer os direitos sociais sem assistência, devido à imagem desvalorizada de si e da sua própria capacidade para fazer face às obrigações, ao risco de uma relegação contínua para uma situação de assistido e à estigmatização que atinge as pessoas e, em meios urbanos, os bairros em que residem.

16. Não existem dados estatísticos satisfatórios sobre a amplitude e a evolução da exclusão social. Os estudos realizados sobre a pobreza económica indicam que esta teria aumentado no final dos anos setenta, para em seguida estabilizar a um nível elevado. Demonstram também a fragilização de um grande número de situações individuais, que se revela na existência de franjas muito variáveis de população no limiar da pobreza. Existe apenas um núcleo restrito de pessoas "duradouramente" pobres (em termos de pobreza económica). Em contrapartida, abundam as pessoas que, esporádica ou repetidamente, atravessam períodos de pobreza, designadamente em virtude de um emprego precário ou de uma situação familiar instável ou pouco protectora: basta então a ocorrência de elementos de instabilidade, tais como o nível e a amplitude do endividamento ou dificuldades de saúde ou alojamento, para que estas pessoas ingressem numa situação de pobreza duradoura.

17. Um exemplo concreto permite ilustrar esta observação. Foi retirado de um relatório da Universidade de Tilburg, que elaborou, em relação ao período 1986-88, um estudo longitudinal sobre a pobreza económica nos Países Baixos, com base em dados fornecidos pelo painel nacional de famílias do instituto holandês de estatística (CBS). Este estudo analisou a pobreza no âmbito do limiar "legal" representado pelo montante do rendimento mínimo garantido nos Países Baixos (ABW). Em cada um dos três anos considerados (1986, 1987 e 1988), existiam cerca de 6 a 7% de famílias pobres; no total do período, apenas 1% das famílias se encontrou em situação de pobreza ao longo dos três anos e 3% durante dois anos, mas 13,5% das famílias encontraram-se em situação de pobreza durante pelo menos um ano.
18. A análise das situações nacionais no que respeita à evolução dos respectivos mercados de trabalho (desemprego de longa duração, emprego atípico), por um lado, e das estruturas familiares (situações de isolamento), por outro, confirma a importância da vulnerabilização daí resultante e a importância das medidas para lhes fazer face.

Tal é demonstrado pela importância dos programas e das medidas nacionais relativas ao desemprego de longa duração (por exemplo, o PESP na Irlanda, o programa de emprego nos novos *Länder* da Alemanha, os programas para desempregados de longa duração em França, a política activa de emprego na Dinamarca) e pela ênfase posta, em certos países, nas acções a favor de certos tipos de famílias (por exemplo, no Luxemburgo, ou em benefício das famílias monoparentais, no Reino Unido).

I.2. Riscos de agravamento

19. Embora este contexto internacional beneficie o desenvolvimento da Comunidade, impõe igualmente pesadas contrapartidas associadas ao facto de que esta conhece também uma organização da produção, alternativas tecnológicas e um funcionamento do mercado de trabalho fortemente influenciados por modelos tradicionais (baixo nível de formação em diversos empregos e contributo insuficiente do emprego para o crescimento).

É provável que os efeitos dos mecanismos de exclusão social se agravem nos próximos anos: a evolução do emprego é pouco favorável ou incerta, as finanças públicas estão sujeitas a pesadas restrições, a geografia da exclusão social é diversificada e as estruturas familiares são menos protectoras do que no passado.

Evolução do emprego

20. As perspectivas de evolução da economia não prevêem uma melhoria da situação a curto prazo.
21. A recuperação do emprego a partir de meados dos anos oitenta foi acompanhada da manutenção de uma elevada taxa de desemprego e, sobretudo, de um elevado nível de desemprego de longa duração, o que confirma que a população duradouramente marginalizada não terá acesso a uma (re)integração económica e social pelo simples facto da melhoria da conjuntura económica. De resto, a situação do emprego degradou-se desde o início da década de noventa e existem fortes riscos de agravamento no contexto de diminuição do crescimento e de deterioração da situação económica mundial, em particular no período de recessão actual. Ora, a experiência tem demonstrado que, em períodos de baixo crescimento económico, as disparidades no seio da Comunidade e as desigualdades entre grupos sociais tendem para o agravamento⁽⁸⁾.
22. Por outro lado, a amplitude e a rapidez das inovações tecnológicas nos diversos sectores da economia provocam uma maior selectividade do mercado de trabalho e, portanto, riscos acrescidos de exclusão social dos trabalhadores mais vulneráveis ou menos adaptáveis a tais modificações, em razão da idade ou das suas qualificações (automatização, robotização, reestruturações industriais, etc.). Estes riscos são maiores nas regiões onde a actividade é pouco diversificada e nas regiões afectadas por reestruturações maciças.
23. Por fim, a evolução das formas de emprego, designadamente o surgimento de formas de emprego atípicas, produz efeitos opostos no que respeita à exclusão. Os empregos atípicos reúnem as expectativas de determinadas categorias de trabalhadores, podendo mesmo constituir uma etapa positiva na trajectória de integração profissional de populações desfavorecidas. Mas a precarização do emprego é, por outro lado, um factor de insegurança ou de menor protecção, provocando, também ela, a exclusão social. Para utrapassar este dilema, seria necessário que a maior flexibilidade fosse atributo, não de quem dispõe das maiores capacidades de adaptação, mas dos trabalhadores mais vulneráveis, e que fosse melhorada a protecção dos trabalhadores em questão. Alguns países têm colocado recentemente a tónica sobre esta questão (por exemplo, a Espanha).

As restrições orçamentais

24. Por outro lado, à medida que se processa a integração das economias europeias, o aumento da competitividade e do rigor orçamental leva os Estados a estabilizar ou mesmo reduzir as despesas públicas e a tributação sobre as empresas, colocando-os perante opções difíceis quanto às prioridades a adoptar em matéria orçamental.

(8) Cf. Relatório sobre o Emprego, 1992

Exclusão e diversidade geográfica

25. A exclusão social apresenta formas diferentes nos países do Norte e nos países do Sul, nas regiões prósperas e nas regiões em declínio, nas cidades e no campo⁽⁹⁾. Não se pode negligenciar a importância da pobreza rural, tanto mais importante por o mundo rural se encontrar em plena transformação: tendo em conta a insuficiência de equipamentos e infraestruturas nas zonas rurais, as populações desfavorecidas destas regiões encontram-se duplamente marginalizadas: demonstram-no os projectos do Programa "Pobreza 3" (por exemplo, Almeida, Connemara, Burgos). Por outro lado, o abandono dos campos conduz ao êxodo rural e, conseqüentemente, à pobreza urbana.
26. Esta diversidade verifica-se igualmente no próprio meio urbano: as evoluções constatadas tendem a agravar as diferenças entre as aglomerações urbanas e são acompanhadas por diferenciações ou segregações crescentes: também algumas cidades e áreas urbanas beneficiarão de uma situação favorável, enquanto outras sofrerão uma recessão ou estagnação de graves conseqüências, em particular as cidades marcadas pelo declínio económico e os bairros degradados das aglomerações urbanas, que se tornaram refúgio de populações rejeitadas ou estigmatizadas e se encontram expostos à dissolução do tecido social. Também neste caso, os projectos do Programa "Pobreza 3" são representativos (Le Mantois, Munique, Salónica, Calais, Porto, etc.).

A fragilização das estruturas familiares

27. No contexto da evolução geral dos hábitos de vida, as tendências constatadas no que respeita às estruturas familiares não deverão inverter-se. O enfraquecimento dos laços familiares e a instabilidade das uniões provocarão inevitavelmente o aumento das situações de isolamento. Pode observar-se este fenómeno nos projectos do Programa "Pobreza 3" relativos às famílias monoparentais (por exemplo, Hamburgo, Bristol, Perama).

Constata-se já que grande parte dos beneficiários dos sistemas de garantia de recursos é constituída por indivíduos em situação de isolamento; sabe-se também que a marginalização constitui um risco

(9) Cf. "Europa 2000, Perspectivas de Desenvolvimento do Território Europeu" 1991, COM(91) 452 final

maior para estes indivíduos (um desempregado que viva numa família onde um dos membros exerça uma actividade profissional está menos exposto a este risco de marginalização e tem mais probabilidades de voltar ao trabalho). Por fim, importa recordar que o ressurgimento do fenómeno das pessoas sem abrigo, que, contrariamente às famílias monoparentais, afecta sobretudo os homens, está de certa forma relacionado com este aumento das situações de isolamento e de desestabilização das estruturas familiares⁽¹⁰⁾.

1.3. Importância da acção a nível local

28. As medidas concretas de luta contra a exclusão social, com vista a favorecer a integração ou reintegração na vida económica e social são frequentemente levadas a efeito à escala local ou regional.

Programas tais como o "Social Renewal", nos Países Baixos, o "City Challenge", no Reino Unido ou os programas locais de luta contra a pobreza em Portugal e na Irlanda demonstram este facto.

I.4. Promover políticas que combinem as políticas económicas com as políticas sociais

29. A amplitude das situações de exclusão social e os riscos do seu agravamento apelam à continuação e intensificação dos esforços empreendidos, que não se devem limitar às políticas sociais, porque o desafio se coloca sobretudo a nível da articulação entre estas e as políticas económicas.

As políticas sociais têm procurado responder aos novos problemas que se colocam e designadamente, em matéria de protecção social, têm procurado fazer cessar ou atenuar os efeitos dos processos de exclusão social.

30. O aumento do desemprego impôs a todos os Estados-membros uma adaptação ou mesmo uma revisão das modalidades de indemnização. Levou igualmente ao desenvolvimento de mecanismos públicos de formação e apoio ao emprego que assumiram uma importância crescente, designadamente nos países mais sensíveis à necessidade de uma "activação" das políticas de emprego (cf. Dinamarca). Por outro lado, vários Estados-membros introduziram ou alteraram as suas legislações sobre garantia de recursos (cf. França, Bélgica, Luxemburgo e, a nível regional, Espanha). Alguns empreenderam mesmo medidas inovadoras no domínio da habitação, da saúde ou do sobre-endividamento (por exemplo, Bélgica e França), tendo em vista o reforço dos direitos das populações mais vulneráveis⁽¹¹⁾.

A constatação da necessidade de uma abordagem multidimensional da exclusão social tem originado diversas iniciativas, não apenas no meio urbano mas igualmente no meio rural. As políticas de desenvolvimento social urbano (cf. "City Challenge", no Reino Unido, "Politique de la

(10) Cf. Relatório do Observatório da FEANTSA

(11) Cf. Relatório do Observatório das Políticas de Luta contra a Exclusão Social, 1992

ville", em França) ou de "desenvolvimento comunitário" (por exemplo, na Irlanda), os programas de integração e inserção associados a medidas de garantia de recursos, as empresas de economia social (por exemplo, na Itália) ou as experiências de inserção através da economia contituem alguns exemplos. Tais esforços associam, sob diversas formas, autoridades nacionais, colectividades locais, associações de socorros mútuos e cooperativas, organizações não-governamentais e, em certos casos, empresas e organizações sindicais. Estas iniciativas representam um importante capital de experiência e de práticas desejáveis (a criação do Forum Pobreza em Espanha constitui um exemplo recente).

31. Daqui resultam ideias válidas, tais como a eficácia das experiências de parceria e de abertura das instituições, a necessidade de combinar o desenvolvimento económico com o desenvolvimento social, o papel da qualificação dos intervenientes sociais, a importância da intervenção das populações em questão e da sua responsabilização pelas medidas de integração e o interesse de estratégias elaboradas para territórios concretos em lugar de mecanismos concebidos em função de categorias administrativas definidas a priori. Esta abordagem está na base do programa de "Social Renewal", nos Países Baixos.

As políticas destinadas aos desempregados de longa duração e, em geral, as políticas activas do mercado de trabalho (o exemplo dinamarquês é interessante a este respeito) confirmaram igualmente a necessidade de uma grande mobilização dos intervenientes públicos e privados, de um acompanhamento das acções de formação ou de promoção do acesso ao emprego através de medidas de apoio individualizado e, mais genericamente, da inserção das acções de reparação no contexto mais amplo das medidas com vista à prevenção do desemprego de longa duração e à abolição das barreiras à integração, em todos os domínios.

32. Os esforços empreendidos demonstram igualmente que as políticas sociais não podem, por si sós, responder satisfatoriamente aos processos e situações de exclusão social. A própria natureza da exclusão social torna necessário definir políticas multidimensionais de desenvolvimento e integração. O carácter estrutural da exclusão social implica que as perspectivas de prevenção e integração sejam assumidas por todos os intervenientes (incluindo as empresas, que tendem frequentemente a exteriorizar os custos decorrentes da sua necessária adaptação) e sejam introduzidas em todas as políticas, designadamente as políticas económicas.

33. É, portanto, necessário incentivar e executar políticas globais a todos os níveis de intervenção. Nesta perspectiva, importa identificar alguns elementos essenciais para a definição de medidas coerentes e sistemáticas. Com base na experiência adquirida no terreno pelo trabalho das administrações, das organizações não-governamentais e das associações de voluntários, registam-se vários domínios particularmente sensíveis no que respeita à produção e perpetuação de situações de exclusão social, e por conseguinte, no que respeita à sua tomada em consideração e à sua prevenção: o mercado de trabalho, em sentido amplo, o funcionamento dos mercados de capitais, o desenvolvimento científico e tecnológico, o exercício dos direitos sociais, a estrutura e a oferta do parque habitacional, a educação básica e a aquisição de bases de conhecimentos.

II. VALOR ACRESCENTADO DO APOIO COMUNITÁRIO

34. A acção comunitária no âmbito da exclusão social possui uma dupla dimensão:

- Tendo em conta a pluralidade de factores que influenciam a exclusão social, a Comunidade intervém, no âmbito desta, em primeiro lugar através da sua política económica e social e da contribuição dos Fundos Estruturais para o desenvolvimento e para a melhoria do emprego; tal intervenção não é negligenciável, embora não vise especificamente a luta contra a exclusão social e contribua, portanto, essencialmente de forma indirecta;
- a Comunidade apoia especificamente a acção desenvolvida pelos Estados-membros e no seu interior através de um conjunto de acções diversificadas (ajuda alimentar, programas específicos de incentivo à inovação e ao intercâmbio de experiências, animação de redes de intervenientes, apoio às organizações não-governamentais, etc.); tal intervenção tem sido modesta e, pelo menos parcialmente, pontual ou dispersa; no entanto, empreendeu-se nos últimos anos um esforço significativo no sentido de alargar os objectivos e promover a coesão do conjunto.

Políticas estruturais e políticas gerais

35. As políticas estruturais constituem um esforço para o desenvolvimento da coesão económica e social da Comunidade. Não têm o objectivo específico de lutar contra a exclusão social mas podem contribuir significativamente para o acesso ao emprego e para o desenvolvimento regional.

As intervenções do Fundo Social Europeu têm contribuído para melhorar a situação das populações desfavorecidas no que respeita a formação e emprego (desempregados de longa duração, jovens e outras categorias particularmente expostas, como mulheres e migrantes). Por outro lado, a concessão de apoio por parte do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícolas tem ajudado as regiões em dificuldades a melhorarem as suas infraestruturas e, de forma geral, as condições do seu desenvolvimento ou da sua conversão.

36. Para melhor responder aos problemas das populações ou dos espaços urbanos mais desfavorecidos foram empreendidos programas específicos.

Deste modo, o FSE empreendeu um conjunto de programas de iniciativa comunitária para a promoção dos recursos humanos (EUROFORM, NOW,

HORIZON), cujas características específicas são a sua natureza transnacional e inovadora. A iniciativa HORIZON inclui um programa específico para populações desfavorecidas que prevê medidas com vista à integração social e profissional das categorias que sofram exclusão social.

O FEDER concedeu apoio a 21 projectos-piloto, com o objectivo de testar ideias novas para a execução de uma política urbana no interior da Comunidade. A assistência à integração económica de grupos sociais marginalizados tem constituído um aspecto fundamental da sua actividade. Foi igualmente concedido apoio à rede "Bairros em Crise", que agrupa 25 cidades e zonas urbanas europeias, todas elas confrontadas com graves problemas de declínio. Por outro lado, o Programa "Europa 2000" analisa os factores de problemas específicos de exclusão social, tanto em áreas urbanas como em áreas rurais⁽¹²⁾.

37. As políticas gerais da Comunidade podem também contribuir indirectamente para a luta contra a exclusão social. Importa salientar que a realização progressiva do Mercado Único tem incentivado de forma decisiva o crescimento e a criação de emprego. Importa igualmente referir que as acções da Comunidade nos domínios do emprego, das condições de trabalho, da protecção social, da livre circulação, das migrações e da economia social e as medidas a favor das mulheres e da igualdade de tratamento entre homens e mulheres representam outras tantas contribuições significativas, embora indirectas, para a luta contra a exclusão social.

As iniciativas específicas

38. A Comunidade tem-se preocupado especificamente com o problema da exclusão social desde meados dos anos 70. Não possuindo uma política no verdadeiro sentido do termo, contribuiu, embora de forma limitada, para chamar a atenção para o problema. O instrumento privilegiado, e durante muito tempo único, consistiu na execução de programas específicos.

Estes programas possuíam meios limitados; visto tratar-se de programas e não de fundos, o seu alcance não deve ser apreciado unicamente em função dos montantes orçamentais que lhes são atribuídos: a sua vocação é acima de tudo apoiar a inovação e o intercâmbio de experiências.

Concretamente, a Comunidade executou, desde 1975, um primeiro programa europeu de luta contra a pobreza (1975-80), que concedeu apoio a projectos-piloto no conjunto dos Estados-membros. Concluído em 1980, este programa contribuiu, na maior parte dos Estados-membros, para a evolução da reflexão administrativa e política sobre a transformação operada na problemática da pobreza no contexto de crise do final dos anos setenta. Seguiu-se um segundo programa (1984-89), deliberadamente centrado no intercâmbio transnacional de experiências entre projectos locais. O terceiro programa, designado "Pobreza 3" (1989-94), encontra-se em curso e é mais ambicioso do que os anteriores. Visa promover a experimentação de estratégias locais de integração económica e social baseadas em parcerias, na multidimensionalidade e na participação.

(12) Cf. "Europa 2000, Perspectivas de Desenvolvimento do Território Europeu" 1991, COM(91) 452 final

39. No âmbito das campanhas de inverno empreendidas em alguns Estados-membros a favor dos mais desfavorecidos, a Comissão tem colocado excedentes alimentares, desde 1987, à disposição das organizações não-governamentais. O orçamento destinado à última campanha eleva-se a 150 milhões de ecus.
40. A intervenção comunitária diversificou-se progressivamente, em particular no final da década de oitenta, devido à maior consciencialização pública sobre a importância do problema. Consciencialização por parte dos Estados-membros, expressa, por exemplo, na Resolução do Conselho e dos Ministros dos Assuntos Sociais, reunidos no seio do Conselho de 29 de Setembro de 1989, e igualmente por parte de um grande número de intervenientes nos Estados-membros, evidenciada pelos esforços de concertação e cooperação a nível europeu de redes de organizações não-governamentais, cidades e organismos de habitação.

Neste contexto, a Comissão esforçou-se por desenvolver um conjunto de iniciativas mais ambiciosas e coerentes. Paralelamente à execução do Programa "Pobreza 3", intensificou o apoio às organizações não-governamentais, nomeadamente à sua reunião em rede europeia (EAPN, *European Anti-Poverty Network* - rede europeia de organizações não-governamentais e associações de voluntários empenhadas na luta contra a pobreza).

Por outro lado, no âmbito da aplicação da Carta dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, a Comissão propôs uma recomendação relativa ao reconhecimento do direito a recursos e prestações garantidos, adoptada pelo Conselho em 24 de Junho de 1992. Esta recomendação reconhece o direito aos recursos suficientes para viver de acordo com a dignidade humana, salientando também a necessidade de o fazer acompanhar de medidas de integração nos domínios da saúde, da habitação, do emprego, da formação, etc.

A Comissão incentivou igualmente a sinergia das iniciativas de diversas redes de intervenientes empenhados na luta contra a exclusão social na Comunidade, designadamente através da organização de seminários de reflexão e apresentação de propostas. Além disso, apoiou a realização de trabalhos de estudo e avaliação, por exemplo através da criação do Observatório das Políticas de Luta contra a Exclusão Social. Por fim, nas suas propostas de revisão dos Tratados, afirmou energicamente a necessidade de intensificar a luta contra a exclusão social.

41. O apoio a projectos-piloto e a animação de programas de intercâmbio de experiências, a cooperação com organizações não-governamentais, autarquias locais e parceiros sociais, as publicações do Observatório das Políticas de Luta contra a Exclusão Social e as propostas relativas à garantia de um mínimo de recursos constituem exemplos da contribuição da Comunidade para o intercâmbio e a transferência de experiências.

Os Ministros da Habitação dos Estados-membros da Comunidade confirmaram este contributo nas conclusões da Presidência sobre a última reunião, que teve lugar em Londres em 24 e 25 de Novembro de 1992, tendo solicitado, entre outras coisas, que a Comissão facilite o intercâmbio de informação, por exemplo no domínio da revitalização dos bairros em crise.

O reconhecimento de tal contribuição resulta da acção comunitária anterior. Através da busca de uma maior coerência nas suas intervenções e de uma sinergia mais eficiente entre as iniciativas dos diversos intervenientes, a Comissão assumiu o papel de catalisador de experiências e intercâmbios, possibilitando a promoção da dimensão europeia da luta contra a exclusão social. Iniciou-se assim uma dinâmica e uma mobilização que suscitam junto de diversos intervenientes a expectativa de um empenho comunitário mais significativo.

Tal expectativa não se refere apenas ao reforço das iniciativas específicas levadas a efeito pela Comunidade. Respeita igualmente à capacidade da Comunidade para reflectir sobre o impacto das suas políticas e para promover a prevenção da exclusão social através do incentivo a um maior crescimento do emprego e ao acompanhamento das transformações económicas e sociais.

III. PERSPECTIVAS E ORIENTAÇÕES: PRINCÍPIOS ORIENTADORES DA REFLEXÃO E DO APOIO COMUNITÁRIOS

42. As perspectivas de acção deverão ter em conta não apenas a delimitação das competências comunitárias mas igualmente os imperativos e restrições dos recursos comunitários.

Prevenir e remediar: uma estratégia integrada

43. Lutar contra a exclusão social é, simultaneamente, prevenir o seu desenvolvimento e fazer face à sua dimensão actual. O esforço de prevenção pressupõe uma intervenção sobre os mecanismos cumulativos e interdependentes que originam a exclusão social e que, em grande medida, decorrem das transformações estruturais operadas nas economias e nas sociedades europeias. O objectivo de fazer face às situações existentes pressupõe a promoção de acções multidimensionais que visem a integração económica e social das pessoas, dos grupos e mesmo dos territórios em questão.

A Comunidade, dentro das suas competências e dos seus meios, pode contribuir para a luta contra a exclusão social, segundo estes dois factores que, sendo complementares, impõem uma estratégia global e integrada. A execução de tal estratégia deve ter em conta a diversidade das situações nacionais e regionais, com vista a complementar e incentivar, o melhor possível, as políticas empreendidas pelas autoridades públicas e organizações privadas nos Estados-membros.

Para tal, não basta o reforço eventual das iniciativas específicas que constituem, até à data, o essencial do acervo comunitário neste domínio. Importa igualmente procurar uma forma de o conjunto das políticas comunitárias poder contribuir para a luta contra a exclusão social.

Importa recordar que o Tratado de Maastricht, no pacote social adoptado por onze Estados-membros, coloca "a luta contra as exclusões" entre os objectivos da política social (artigo 1º) e "a integração dos excluídos do mercado de trabalho" entre os domínios que podem ser objecto de decisões comunitárias adoptadas por maioria qualificada.

III.1 Mecanismos económicos

44. A iniciativa de relançamento económico acordada recentemente no Conselho Europeu de Edimburgo define com clareza o quadro económico de base para esta abordagem integrada.

Aspectos financeiros

45. Os Estados-membros encontram-se numa fase de adaptação e reestruturação dos seus orçamentos. Compete-lhes adoptar, neste domínio, as disposições adequadas às suas situações nacionais específicas. Tendo em conta o imperativo político da luta contra a exclusão social, importa, no entanto, que as disposições adoptadas possibilitem, na medida do possível, a continuação dos esforços empreendidos com vista à luta e à prevenção da exclusão social.

Nesta perspectiva, importa promover a nível comunitário o intercâmbio de informação e a comparação de experiências relativas à atribuição dos recursos públicos, no âmbito da luta contra a exclusão social e da sua prevenção.

O emprego e o trabalho

46. Outro aspecto fundamental diz respeito ao mercado de trabalho e ao aumento geral do nível de qualificação dos postos de trabalho nas empresas previsto para os próximos anos. É de esperar, tendo em conta a maior abertura aos países de Leste e do Sul, que se verifique uma aceleração destas transformações. O projecto de Tratado de União Europeia refere-as explicitamente. O problema coloca-se quanto ao futuro dos trabalhadores com fraca qualificação profissional. Conseguirão as empresas efectuar a reciclagem destes trabalhadores e a modernização das suas instalações sem incorrer em custos excessivos? É necessário encontrar um equilíbrio, tendo em conta a diversidade das situações e tradições nacionais, entre os custos assumidos pelas

empresas a título temporário e os custos assumidos pela colectividade, que poderão vir a assumir um carácter definitivo, repercutindo-se na competitividade através dos impostos e das contribuições sociais. Esta questão poderá ser levantada pela Comunidade no âmbito do diálogo social europeu.

47. A este respeito, importa referir que, em 3 de Julho de 1992, os parceiros sociais emitiram um parecer comum que exprime a sua preocupação perante o agravamento do desemprego e a quase estagnação do crescimento do emprego, o que reclama um relançamento⁽¹³⁾ da dinâmica interna da Comunidade e uma nova estratégia de cooperação para o crescimento do emprego.
48. A Comunidade pode igualmente manter e intensificar as iniciativas com vista a promover a adopção, pelas empresas, de políticas de gestão dos recursos humanos susceptíveis de evitar novos processos de exclusão social.

Deve ser encorajada a evolução verificada em certas empresas, designadamente a adopção de "sistemas de produção antropocêntricos" com o objectivo específico de evitar a exclusão social.

Por outro lado, importa recordar as reflexões e propostas relativas à organização do horário de trabalho e à protecção dos trabalhadores em situação precária.

Devem ser incentivadas as reflexões e propostas relativas à economia social, particularmente os estatutos europeus das associações ou cooperativas de socorros mútuos, e as novas formas de empresas criadas ou destinadas a pessoas desfavorecidas.

Convergência das políticas económicas e das políticas de protecção social

49. A Recomendação do Conselho de 27 de Julho de 1992, relativa à convergência dos objectivos e das políticas em matéria de protecção social, estabelece o vínculo entre política económica e política de protecção social. Na apresentação desta recomendação, a Comissão salientou a relação necessária entre convergência das políticas económicas e convergência das políticas de protecção social, o que significa que a convergência das políticas económicas pode contribuir para o desenvolvimento de uma protecção social evoluída, ambicionada pelos europeus, salientada pelo Tratado de Maastricht (art. 2^o) e constituindo, ela própria, um importante factor de produtividade. A estratégia de convergência dos objectivos e políticas de protecção social, proposta pela Comissão e adoptada pelo Conselho, demonstra como tal medida pode ser aplicada no respeito pela diversidade das tradições e dos sistemas nacionais.

(13) Relançamento decidido, entretanto, no Conselho Europeu de Edimburgo (cf. ponto 45 supra)

III.2. Contribuição possível das políticas estruturais

50. A Comunidade possui uma experiência importante de políticas estruturais levadas a efeito em cooperação com os Estados-membros, no âmbito da coesão económica e social. A revisão destas políticas, em 1988, atribuiu um papel central à parceria, à integração das acções e à continuidade da programação; a adopção destes elementos pelas políticas de luta contra a exclusão social pode revelar-se útil.
51. No documento "Do Acto Único ao pós-Maastricht, os meios para realizar as nossas ambições"⁽¹⁴⁾, a Comissão salientou que a integração dos excluídos do mercado de trabalho constitui uma das preocupações em função das quais pretende desenvolver as políticas estruturais.

As políticas estruturais da Comunidade podem contribuir para a prevenção da exclusão social, em particular para a integração dos excluídos. O desenvolvimento destas políticas, designadamente no que respeita aos objectivos 3 e 4, deverá assim contribuir significativamente para a execução da estratégia integrada proposta.

Contribuir para a prevenção da exclusão social

52. Até à data, os Fundos Estruturais não contribuíram directamente para a luta contra a exclusão social. No entanto, a muitos outros títulos, têm cumprido uma função preventiva da exclusão social.

Tal função é importante, em particular no que respeita às disparidades de desenvolvimento no seio da Comunidade, devendo ser prosseguida e incentivada, sobretudo em benefício das regiões mais desfavorecidas.

Por outro lado, as políticas estruturais devem contribuir para a previsão e o acompanhamento da evolução económica, podendo exercer uma importante função preventiva. Trata-se de promover, através dos Fundos Estruturais, uma gestão previsional do emprego que se insira no âmbito da prevenção do desemprego e da exclusão social e não tanto no plano da reparação das situações.

Contribuir para a integração

53. Os recentes programas de iniciativa comunitária "Recursos humanos", nomeadamente HORIZON e NOW, possibilitaram intervenções específicas destinadas a populações desfavorecidas (HORIZON) e a mulheres em situação vulnerável no mercado de trabalho (NOW). Estas intervenções não se resumem a acções de formação e de promoção do emprego, abrangendo um conjunto de medidas de acompanhamento e apoio individual ou colectivo, que se têm revelado eficazes no respeitante ao acesso a uma efectiva integração económica e social.

(14) COM(92) 2000 final, de 11/02/1992

54. Na perspectiva de uma eventual intensificação do esforço comunitário, a intervenção das políticas estruturais, nomeadamente do Fundo Social Europeu, poderia incrementar as medidas de pré-formação e de inserção e a formação profissional contínua, que é um ponto fulcral para a integração das populações em questão. Tratar-se-ia também de promover, no âmbito da evolução futura das políticas estruturais, acções que respondam ao carácter multidimensional da exclusão social e à sua concentração em zonas desfavorecidas e que se insiram numa lógica de parceria associada à mobilização dos intervenientes.

A Comissão terá em conta estas perspectivas nas suas propostas relativas à revisão das regras de intervenção dos Fundos Estruturais.

III.3. Para uma abordagem multidimensional da exclusão social

Abordar a exclusão social em todas as suas dimensões

55. Uma estratégia eficaz de luta contra a exclusão social implica que as políticas gerais e as políticas estruturais sejam acompanhadas de políticas que visem especificamente a integração económica e social.

Este princípio, enunciado na Resolução do Conselho e dos Ministros dos Assuntos Sociais, reunidos no seio do Conselho de 29 de Setembro de 1989, encontrou concretização, a nível comunitário, na Recomendação do Conselho de 24 de Junho de 1992, relativa à execução de uma garantia de recursos e prestações nos sistemas de protecção social, adoptada no âmbito da aplicação do disposto na Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores.

56. É importante que estas políticas específicas abordem o conjunto dos domínios nos quais se manifesta, ou produz, a exclusão social: educação, formação, emprego, saúde, habitação, acesso aos serviços (cf. Resolução de 29 de Setembro de 1989, supramencionada).

A Recomendação de 24 de Junho de 1992, relativa à garantia de recursos e prestações, insistiu sobre a necessidade de fazer acompanhar o apoio financeiro atribuído aos mais desfavorecidos por um conjunto de medidas necessárias à integração económica e social.

Um programa comunitário de apoio e incentivo às inovações

57. No que respeita à execução destas medidas, embora os Fundos Estruturais representem uma contribuição adicional, a acção comunitária é necessariamente limitada. A Comunidade pode, todavia, contribuir a nível de comparação de experiências e políticas e a nível de promoção do intercâmbio entre os operadores no terreno e os decisores políticos.
58. Esta é uma das funções dos programas específicos de luta contra a pobreza levados já a efeito. Tais programas possibilitaram a mobilização dos intervenientes, o apoio às inovações, a transferência de experiências e a promoção do debate público e político.
59. O Programa "Pobreza 3", actualmente em curso e que estará concluído em Junho de 1994, será objecto de um relatório intercalar de avaliação em 1993. À luz das conclusões deste relatório, a Comissão proporá eventualmente um novo programa com base nos resultados e experiências do programa actual (designadamente, em termos de concentração territorial e dos princípios de parceria, multidimensionalidade e participação).

Este novo programa deverá ser mais aberto a acções coordenadas, por exemplo a nível nacional ou regional, e a acções inovadoras empreendidas directamente por parceiros privados (ONG, parceiros sociais, cooperativas, etc.), mas também a outras acções para além dos projectos locais *stricto sensu* (acções de investigação, avaliação e animação que incentivem o debate e a inovação).

No contexto do crescimento da exclusão social no meio urbano e dos problemas específicos dos bairros desfavorecidos, o programa poderia também empreender uma acção inovadora específica de promoção do emprego e de inserção no meio urbano em ligação estreita com as intervenções efectuadas nesse domínio pelos Fundos Estruturais.

60. Este programa deve permitir uma contribuição mais significativa: tratando-se de um programa de luta contra a exclusão social, de promoção da integração e de incentivo à solidariedade, deve ser concebido em ligação com as outras políticas e programas comunitários, por exemplo nos domínios das políticas económicas, da educação, do emprego e das políticas estruturais.

Para a definição deste programa, será realizada uma consulta alargada aos diversos intervenientes implicados.

A necessidade de aperfeiçoar os conhecimentos

61. A complexidade e a diversidade das situações e processos de exclusão social e as dificuldades sentidas no que respeita à sua definição, quantificação e explicação, bem como as dificuldades encontradas na avaliação das políticas executadas, requerem uma intensificação dos esforços em matéria de aperfeiçoamento e difusão dos conhecimentos.

Tal intensificação pode contribuir eficazmente para a definição de orientações políticas susceptíveis de traduzir na prática o princípio da abordagem multidimensional da exclusão social.

Exige-se, pois, o aperfeiçoamento da análise estatística e a realização de trabalhos que permitam apreender, por meio de indicadores quantitativos e qualitativos, o carácter multidimensional da exclusão social. Exige-se igualmente a realização de trabalhos que permitam apreciar a eficácia das políticas e acções levadas a efeito, contribuindo para a identificação dos métodos e das práticas adequadas.

62. Tal esforço de investigação deve ser um dos elementos do programa proposto e da política geral no domínio das estatísticas e da investigação científica. Importa referir, a este respeito, que o documento de trabalho da Comissão no âmbito do Quarto Programa-Quadro de Actividades Comunitárias em Matéria de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (1994-98) abarca temas directamente relacionados com o problema da exclusão social⁽¹⁵⁾.

63. O Observatório das Políticas de Luta contra a Exclusão Social, instituído pela Comissão em 1989, tem por objectivo incentivar o debate e a comparação de experiências a partir da análise e da avaliação das políticas levadas a efeito. Tendo em atenção a diversidade das instituições empenhadas na execução destas políticas, o Observatório deve procurar realizar uma melhor apreciação das relações entre as políticas em curso e os intervenientes implicados; tendo em conta o seu papel fundamental para incentivar o debate, o Observatório deve igualmente concentrar anualmente os seus trabalhos em domínios específicos onde seja adequado reforçar a comparação entre experiências nacionais. De uma forma geral, os trabalhos do Observatório devem ser articulados com outros que visem igualmente o aperfeiçoamento dos conhecimentos e, designadamente, as investigações sobre indicadores quantitativos e qualitativos⁽¹⁶⁾, bem como com os observatórios locais instituídos por alguns projectos.

(15) COM(92) 406 final, de 9/10/92

(16) De salientar que um seminário europeu, organizado pelo Governo Britânico, abordará estes temas muito em breve.

64. Por fim, na sequência das duas recomendações do Conselho, uma relativa à convergência dos objectivos e das políticas de protecção social e a outra relativa a critérios comuns respeitantes a recursos e prestações suficientes nos sistemas de protecção social, a Comissão analisará a evolução das políticas de protecção social e de garantia de recursos, tendo em vista a apresentação de um relatório periódico sobre protecção social na Europa, cujos objectivos incluirão a análise do contributo da protecção social para a luta contra a exclusão social e para a integração económica e social dos indivíduos.

III.4. Estruturar o diálogo entre os intervenientes

Implicar e mobilizar os intervenientes

65. Produto social estreitamente ligado à economia, à acção pública e ao direito e, por conseguinte, a interesses fundamentais da evolução social, a exclusão social não pode ser combatida sem a participação activa de todos aqueles que contribuem, pelas suas responsabilidades políticas, institucionais, profissionais, associativas e cívicas, para tal evolução. Não pode ser combatida, sobretudo, sem a maior participação possível das populações em questão, que devem protagonizar qualquer medida de integração.

Os poderes públicos estão directamente implicados: os Estados-membros, principais responsáveis pelas políticas económicas e sociais; a Comunidade, através das suas políticas económicas e estruturais e das suas responsabilidades em matéria social; as colectividades territoriais, directamente responsáveis pela execução prática das medidas e, de certa forma, pelas suas orientações.

Os intervenientes privados estão também implicados. São eles, muitas vezes, quem desenvolve as acções necessárias no terreno ou explora as novas vias: as associações, os grupos de voluntários, os organismos de socorros mútuos e os parceiros sociais contribuem, embora de forma desigual, para a luta contra a exclusão social, a nível tanto da prevenção como da integração. Os intervenientes privados têm igualmente responsabilidades a nível nacional e a nível comunitário: o diálogo entre os parceiros sociais não inclui, ou não deveria incluir, por exemplo, o problema da evolução económica geral que afecta os processos de exclusão social?

Concertação e parceria

66. O desafio coloca-se portanto no plano da articulação dos níveis de responsabilidade e dos intervenientes em cada um destes níveis: intensificar a luta contra a exclusão social implica igualmente definir e levar a efeito a melhor sinergia entre políticas, instituições e intervenientes. A parceria, princípio cada vez mais frequentemente afirmado na acção pública local, nacional e comunitária e que constitui aliás um dos princípios-base do Programa "Pobreza 3", deve constituir uma preocupação e uma exigência para todos os intervenientes.

67. A este respeito, importa reforçar a cooperação entre a Comissão e as autoridades nacionais. Para elaborar a presente comunicação, a Comissão procedeu a uma troca de impressões com os representantes governamentais. Pretende consultar aprofundadamente as autoridades nacionais sobre o conjunto dos aspectos nela mencionados, no que respeita ao reconhecimento solene dos direitos, ao próximo programa específico de luta contra a exclusão social e às estratégias associadas às políticas económicas e às políticas estruturais.

Tal concertação com as autoridades nacionais não deve limitar-se a uma simples réplica dos trabalhos dos grupos existentes, como, por exemplo, o Comité Consultivo do Programa "Pobreza 3" ou o grupo dos Directores-Gerais da Segurança Social, que cumprem as suas próprias funções. A Comissão deve procurar o empenho dos Estados-membros a alto nível, incentivando o debate sobre as políticas de luta contra a exclusão social na sua multidimensionalidade. Nesta perspectiva, que implica a associação da componente económica e da componente social da acção pública, tal concertação poderá ser concretizada através da criação de um grupo de alto nível.

68. A Comissão pretende igualmente reforçar a cooperação com as associações de solidariedade, os grupos de voluntários e as organizações não-governamentais, mantendo com a Rede Europeia das Associações Empenhadas na Luta Contra a Pobreza (EAPN), o diálogo permanente e o processo de consulta e intercâmbio empreendidos.
69. Importa salientar igualmente a importância do papel dos parceiros sociais neste domínio devido, em virtude não só da sua implicação directa na evolução económica e social geral, como também das novas responsabilidades que lhes foram atribuídas pelo Tratado de Maastricht. Importa salientar ainda que, particularmente em alguns Estados-membros, empresas e organizações sindicais aderiram ou tomaram a iniciativa de empreender acções concretas de luta contra a exclusão social.
70. Por fim, as autoridades regionais e locais, com as quais a Comissão mantém um diálogo proveitoso, poderão assumir uma contribuição importante no plano das medidas e acções desenvolvidas essencialmente a nível local.
71. O debate entre estes intervenientes, no âmbito da parceria, constitui uma das condições para a execução de estratégias que abordem efectivamente a exclusão social em todas as suas dimensões. A Comissão pretende prosseguir o diálogo sistemático com estes intervenientes, de forma a instaurar um processo de consulta social específica que contribua para os debates entre parceiros sociais a nível comunitário.
72. A Comissão pretende assegurar o empenho político e o reforço da parceria no seio da sua própria organização, reforçando a coerência interna das suas iniciativas sem, no entanto, produzir cargas burocráticas desnecessárias.

73. Por último, a mobilização da sociedade contra o fenómeno inaceitável da exclusão social exige a contribuição dos meios de comunicação e a sensibilização da opinião pública para os valores de solidariedade. A Comissão incentivou a constituição de um grupo de jornalistas europeus dispostos a participar nesta mobilização da opinião pública. Realizar-se-á um esforço de informação através deste grupo de jornalistas europeus e fomentar-se-ão acções específicas de sensibilização.

III.5. A afirmação solene dos direitos

74. A estratégia integrada e a abordagem multidimensional propostas podem ser consolidadas através do reconhecimento de um conjunto de direitos.

A Comunidade é, entre outras coisas, uma Comunidade de Direito. Reclama, nos seus valores e objectivos e no seu direito positivo, direitos fundamentais, entre os quais o respeito pela dignidade humana, que, de certa forma, é denegado pela exclusão social.

O princípio do respeito pela dignidade humana é enunciado em diversas Constituições e legislações nacionais e possui uma importância real no âmbito da luta contra a exclusão social. Encontra-se enunciado na Recomendação do Conselho de 24 de Junho de 1992, que reconhece o direito fundamental dos indivíduos a recursos e prestações suficientes para viverem em conformidade com a dignidade humana.

A Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores enuncia direitos cujo exercício pode contribuir significativamente para a prevenção da exclusão social (por exemplo, as disposições relativas à remuneração equitativa). No entanto, visando essencialmente os direitos dos trabalhadores, aborda apenas de forma indirecta ou parcial (protecção social, idosos) os direitos necessários à integração dos excluídos do mercado de trabalho.

O reconhecimento solene, por parte da Comunidade, de forma não vinculativa, dos direitos decorrentes do respeito pela dignidade humana, exprimiria claramente a sua determinação política no domínio da luta contra a exclusão social. Constituiria uma base de apoio significativa para as medidas de integração dos indivíduos excluídos do mercado de trabalho previstas no pacote social do Tratado de Maastricht.

75. A Comissão propõe, por conseguinte, uma reflexão sobre os direitos como expressão de potencialidades e condição de integração. Tal reflexão sobre os direitos inerentes ao respeito da dignidade humana não deve cingir-se às garantias básicas dos indivíduos. Deve igualmente, e porventura essencialmente, alargar as possibilidades de integração, abrangendo as condições de uma verdadeira cidadania.

Esta reflexão deve incluir uma análise das "práticas correctas" levadas a efeito nos Estados-membros para transpor na prática os direitos em questão.

CONCLUSÃO

76. A presente comunicação representa para a Comissão uma etapa do processo de reflexão e intensificação dos esforços da Comunidade no domínio da luta contra a exclusão social.
- Durante um seminário organizado conjuntamente pela Comissão e pela Presidência do Conselho, em Junho de 1993, será levada a efeito uma consulta alargada sobre o assunto e, designadamente, sobre as perspectivas e orientações propostas.
- A Comissão deseja contribuir desta forma para o desenvolvimento das políticas e acções a levar a efeito pelos intervenientes mais adequados, para promover uma Europa mais solidária que recuse o fatalismo da exclusão social e reconheça a todos os seus cidadãos o direito ao respeito pela dignidade humana.

A N E X O

RELATÓRIO
sobre a execução
da Resolução
do Conselho
e dos Ministros dos Assuntos Sociais,
reunidos no seio do Conselho
de 29 de Setembro de 1989,
relativa
à luta contra a exclusão social
(J.O.C.E. nº 277, de 31.10.1989)

INTRODUÇÃO

1. O Conselho e os Ministros dos Assuntos Sociais, reunidos no seio do Conselho de 29 de Setembro de 1989, adoptaram uma resolução relativa à luta contra a exclusão social pela qual se comprometem a prosseguir e intensificar, tanto quanto necessário, os esforços empreendidos, tanto em comum como por cada Estado-membro, e a partilhar os seus conhecimentos e as suas análises dos fenómenos de exclusão social (n.º 9).

A Resolução solicita que a Comissão proceda a uma análise das acções postas em prática em matéria de luta contra a exclusão social e apresente um relatório sobre as medidas tomadas pelos Estados-membros e a nível da Comunidade nos domínios abrangidos pela Resolução, no prazo de três anos a partir da sua adopção (n.º 10).

2. O presente relatório foi elaborado essencialmente com base nos trabalhos de uma rede de peritos independentes, instituída pela Comissão no início de 1990 e designada Observatório das Políticas Nacionais de Luta contra a Exclusão Social. Em 1990 e 1992, esta rede elaborou relatórios nacionais e um relatório europeu de síntese, que foram publicados e constituem uma visão de conjunto dos conhecimentos existentes acerca de problemas cuja análise é difícil devido à escassez ou dispersão das fontes de informação.

Por iniciativa da Comissão, os relatórios concluídos em 1992 foram objecto de uma consulta aos Estados-membros, da qual resultaram alterações e complementos; vários Estados-membros decidiram conceder-lhes uma maior difusão.

O presente documento refere-se largamente a estes relatórios. Pretendeu-se elaborar um relatório conciso que delinear as grandes tendências e ilustre através de exemplos as evoluções verificadas ao longo do período em análise (Setembro de 1989 - Junho de 1992). O relatório não efectua uma análise pormenorizada das medidas adoptadas, a qual é apresentada nos relatórios nacionais do Observatório, nem uma análise comparativa de tais medidas, a qual é apresentada no relatório de síntese do Observatório.

Importa referir que as lacunas da informação disponível limitam o alcance de algumas das análises propostas, por esta razão mais ilustrativas do que exaustivas, o que demonstra a necessidade de um esforço no domínio da avaliação sistemática das políticas empreendidas, constituindo uma das condições para o intercâmbio de experiências e práticas correctas.

3. O relatório é apresentado no âmbito mais vasto de uma comunicação da Comissão relativa à luta contra a exclusão social. Tal comunicação efectua uma análise aprofundada das iniciativas comunitárias levadas a efeito neste domínio ao longo dos últimos anos. Não se retoma aqui tal análise, centrando-se o presente relatório unicamente sobre as medidas postas em prática pelos Estados-membros desde a adopção da Resolução.

4. O presente documento é composto por três partes:
- uma evocação das orientações propostas na Resolução para a acção nacional e comunitária;
 - uma panorâmica do contexto em que foi aplicada a Resolução;
 - uma exposição da evolução das políticas nacionais de luta contra a exclusão social, desde que a Resolução foi adoptada.

I. A RESOLUÇÃO DE 29 DE SETEMBRO DE 1989

5. A Resolução de 29 de Setembro de 1989 introduz pela primeira vez num texto comunitário a referência à noção de exclusão social. Salienta, nomeadamente, o carácter multidimensional e diversificado da realidade contida na noção de "que os processos de exclusão social se desenvolvem em vários domínios e que daí resultam situações multiformes..."(nº 2). Por outro lado, constata o carácter estrutural das evoluções que originam tais processos, em particular a evolução do emprego (nº 3).
6. Nessa perspectiva, a Resolução afirma a necessidade de uma iniciativa global de luta contra a exclusão: por um lado, em virtude do carácter estrutural mencionado, a necessidade do acompanhamento das políticas de desenvolvimento económico por políticas específicas de integração (nº 4), por outro, em virtude do carácter multidimensional referido, a necessidade da execução de medidas com vista a garantir recursos suficientes às pessoas em questão (nº 5) e com vista à promoção do seu acesso a condições de vida condignas, através de mecanismos de inserção social e profissional, designadamente o acesso a educação, formação, emprego, habitação, serviços públicos e assistência médica(nºs 6 e 7).

Por outro lado, a Resolução recorda a eficácia das políticas coordenadas, baseadas na parceria e na participação (nº 8).

II. EVOLUÇÃO DO CONTEXTO

7. As políticas de luta contra a exclusão social devem ser consideradas no seu contexto, sendo portanto necessário descrever sucintamente a sua evolução. A este respeito, merecem ser salientados dois pontos: em primeiro lugar, as políticas de luta contra a exclusão postas em prática desde 1989 resultam, em grande medida, de um conjunto de evoluções operadas anteriormente no domínio mais amplo das políticas sociais; em segundo lugar, tais políticas resultam igualmente das transformações ocorridas nos últimos anos na situação económica e social geral da Comunidade.

8. As políticas sociais raramente sofrem grandes alterações. A maior parte das vezes, evoluem lentamente, através da junção de novas medidas ou mecanismos de intervenção ou através da inflexão contínua das orientações das medidas e mecanismos existentes, segundo um processo de sedimentação, diversificação e recomposição progressivas, que só esporadicamente provoca alterações profundas. Não é portanto surpreendente que, desde a adopção da Resolução, não se tenham verificado grandes alterações às políticas executadas anteriormente nos Estados-membros. A continuidade prevaleceu, mantendo-se três grandes tendências.

Em primeiro lugar, verifica-se um movimento geral no sentido da descentralização das políticas sociais, cujos ritmo e modalidades variam consoante os Estados-membros e as estruturas institucionais, mas que afecta todos: este movimento de descentralização traduz-se frequentemente num maior envolvimento dos poderes públicos no desenvolvimento económico local e na gestão de programas sociais locais, designadamente no meio urbano; no entanto, levanta o problema da capacidade de financiamento de tais acções por autoridades regionais e locais e do apoio nacional que lhes é concedido.

Em segundo lugar, embora exista uma grande diversidade entre as situações nacionais (em função da sua história, da situação da economia e das prioridades políticas dos seus governos), constata-se uma evolução contínua dos sistemas de protecção social no sentido da sua adaptação às restrições de financiamento e às exigências decorrentes do aumento de desemprego, do envelhecimento das populações e das despesas com a saúde: tal evolução traduz-se, entre outros aspectos, pela introdução de critérios de avaliação de recursos entre as condições de concessão de determinadas prestações de segurança social e pela crescente atenção concedida não só ao problema da dependência das pessoas relativamente à protecção social mas também ao debate sobre a execução de políticas activas e estimulantes no domínio do emprego.

Por fim, observa-se o desenvolvimento e o reforço das organizações não-governamentais, cuja diversidade se manifesta não apenas entre Estados-membros mas igualmente dentro de cada Estado-membro: esta evolução é acompanhada, em certos casos, por uma redistribuição de competências entre o sector público e o sector associativo (por vezes, igrejas ou mesmo sector privado) e pela definição de um quadro jurídico para a sua cooperação.

Estas tendências gerais, pré-existentes à data da adopção da Resolução e reflectidas em parte no seu conteúdo, mantiveram-se no seu conjunto.

9. No entanto, o contexto global em que se inserem as políticas de luta contra a exclusão social evoluiu ao longo dos últimos anos, em particular do ponto de vista económico.

Ao longo dos anos que precederam a adopção da Resolução, houve um grande crescimento económico, criaram-se vários milhões de empregos e

a situação do mercado de trabalho melhorou substancialmente, embora o desemprego, principalmente o desemprego de longa duração, não sofresse diminuição satisfatória.

Este contexto favorável alterou-se no início da década de 90. A conjuntura económica mundial degradou-se, o ritmo do crescimento diminuiu e o desemprego voltou a aumentar, sendo as perspectivas de evolução a curto prazo pouco encorajadoras e incertas. Tal situação afecta tanto o estado das finanças públicas como a amplitude das dificuldades que as políticas sociais procuram resolver. Dificulta igualmente a procura de soluções adequadas aos problemas colocados pelas disparidades regionais e pelas desigualdades sociais: como é referido no último Relatório "Emprego na Europa" (1992), a experiência tem demonstrado que tais problemas tendem a agravar-se em períodos de baixo crescimento.

O contexto geral alterou-se igualmente em virtude das evoluções verificadas na periferia da Comunidade, sendo de salientar duas que produzem efeitos directos sobre a situação de exclusão social: a unificação alemã e a tendência da pressão migratória para aumentar.

III. POLÍTICAS NACIONAIS DE LUTA CONTRA A EXCLUSÃO SOCIAL

10. A noção de exclusão social não é utilizada correntemente no conjunto dos Estados-membros, preferindo alguns a noção de pobreza ou de situação de desvantagens (cumulativas). Por outro lado, seja qual for o termo utilizado, as realidades que ele representa são heterogéneas, tanto entre Estados-membros como dentro de cada Estado. Não há dúvida, no entanto, de que, desde a Resolução, o debate público sobre a exclusão se intensificou em todos os Estados-membros, tendo sido manifestadas preocupações crescentes a este respeito, tanto pelas administrações como pelas organizações não-governamentais e pela opinião pública.

Os debates são de natureza diversa. Podem colocar a tónica sobre os migrantes e os refugiados (B, D, GR, por exemplo), sobre o desemprego de longa ou muito longa duração e a exclusão do mercado de emprego (DK, F, NL) ou sobre o problema dos baixos rendimentos (P). Podem estar directamente relacionados com a reflexão que acompanha a execução de políticas específicas tais como o rendimento mínimo (F, E) ou integrados em reflexões mais gerais sobre as atribuições do Estado-Providência (UK: Carta dos Cidadãos) ou a ruptura com a passividade assumida por determinadas formas de protecção social (DK, NL, UK). São por vezes alimentados por mobilizações associativas e/ou mediáticas focadas em situações particularmente visíveis ou que, de qualquer forma, chamariam a atenção: pessoas sem abrigo (UK, F), droga (I), trabalho infantil (P), bairros urbanos degradados (F).

Não obstante a sua diversidade, estes debates demonstram a crescente importância atribuída ao problema da exclusão social. Importa referir, a este respeito, que nos últimos anos vários Estados-membros criaram ou reactivaram estruturas de reflexão e coordenação ou mecanismos de financiamento de acções relativas à exclusão social (B, DK, F, P, I, por exemplo).

Garantia de recursos suficientes

11. Como salienta a Resolução de 1989, a luta contra a exclusão social pressupõe, entre outros elementos, uma maior adequação da protecção social de forma a garantir a cada indivíduo recursos suficientes.

Até 1989, existiam mecanismos nacionais e gerais de garantia de recursos (ou "rendimento mínimo") em oito países da Comunidade (B, DK, D, IRL, L, NL, UK, F), sendo a França o último a concretizar o seu sistema de protecção social mínima, até então organizado em função de mínimos por categorias. Noutros Estados-membros, existiam iniciativas regionais ou locais (I) ou medidas por categorias (designadamente I e P, embora com montantes muito reduzidos). Desde 1989, vários Estados-membros têm adoptado medidas, sob a forma de flexibilização ou alargamento das condições de acesso (B) ou de criação de novos mecanismos (E: pensões não contributivas e sistemas de rendimento mínimo instituídos pelas Comunidades Autónomas).

Para avaliar o alcance de tais disposições, importa analisar as condições do acesso efectivo das populações com baixos rendimentos e situar os montantes atribuídos no âmbito do nível e do custo de vida em cada um dos Estados-membros. As informações disponíveis, a partir deste duplo ponto de vista, são limitadas. Indicam, no entanto, que uma parte substancial da população com baixos rendimentos se encontra excluída, de direito ou de facto, dos mecanismos de garantia de recursos (exclusões relacionadas com condições relativas a idade, nacionalidade ou residência - F, L, por exemplo - com a complexidade dos processos ou com o receio de estigmatização ou dos controlos requeridos pelo pedido de subsídio - D, por exemplo. Indicam igualmente que os montantes concedidos, variando sensivelmente entre os diversos países, se mantêm a um nível bastante baixo e nem sempre evoluem de forma regular acompanhando o nível dos preços, embora durante longos períodos a tendência seja para a manutenção relativa do poder de compra.

No plano da garantia de recursos, desde 1989, a luta contra a exclusão tem registado progressos no seu conjunto, tendo sido objecto de uma Recomendação do Conselho, adoptada em 24 de Junho de 1992⁽¹⁾.

Importa referir igualmente que a importância da luta contra a exclusão foi salientada na Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, adoptada em 1989.

(1) J.O. N^o L 245, de 26.09.1992, p.46

No entanto, segundo as perspectivas contidas na Recomendação, resta muito por fazer, não só nos Estados-membros onde não existam ainda disposições nacionais gerais mas igualmente naqueles cujas disposições nacionais sejam, de certa forma, restritivas.

Por outro lado, é indispensável realizar avaliações metódicas que precisem o alcance das medidas em vigor e, em particular, que analisem a situação de dependência duradoura originada pelas disposições adoptadas, os seus efeitos sobre o acesso ou regresso ao emprego, a integração social das pessoas excluídas, o seu papel na evolução geral da protecção social. Tais avaliações existem (designadamente, F) mas são pouco frequentes.

Políticas gerais

12. A luta contra a exclusão implica acções em diversos domínios. Em matéria de prevenção da exclusão, impõe-se uma melhoria geral das políticas levadas a efeito nos domínios do emprego, da educação, da formação, da habitação, da saúde, etc. e, em particular, uma melhoria das disposições através das quais estas políticas corrigem os seus próprios efeitos de discriminação ou segregação. Em matéria de reinserção das populações excluídas e marginalizadas, importa alcançar uma melhoria do conjunto das suas condições de vida e, por conseguinte, fazer face às dificuldades sentidas em cada uma das dimensões da sua existência.

O Observatório das Políticas Nacionais de Luta contra a Exclusão Social realizou, dentro dos limites impostos pela informação disponível, uma análise sistemática das principais políticas sectoriais. Esta análise foi efectuada segundo um processo comum que consistiu em identificar os direitos sociais reconhecidos, explícita ou implicitamente, por cada uma destas políticas (direito à educação ou à habitação, por exemplo) e examinar as condições em que asseguravam efectivamente tais direitos (eventualmente, através da introdução de medidas compensatórias destinadas aos mais desfavorecidos). Nesta perspectiva, o Observatório analisou igualmente as medidas por categoria levadas a efeito tendo em conta as prioridades ou especificidades reconhecidas a determinados grupos da população.

Seria moroso retomar aqui o conjunto de tal análise, mas importa resumir sucintamente algumas das suas conclusões gerais.

Educação e formação

13. O direito à educação é amplamente reconhecido nos Estados-membros, embora em termos muito vagos ou de forma implícita. Diversos trabalhos demonstram que o sistema educativo, selectivo por natureza, tende, em grande medida, a reproduzir as desigualdades sociais.

O insucesso escolar e, por exemplo, o abandono do sistema de ensino sem diploma é uma das componentes dos processos de exclusão e da sua reprodução. Alguns Estados-membros adoptaram disposições específicas com vista à redução das dificuldades escolares sentidas por crianças deficientes ou originárias de famílias desfavorecidas, nomeadamente famílias imigrantes (L, B, por exemplo) ou à de uma "segunda oportunidade" para as crianças que participam em programas de combate ao insucesso escolar (IRL, por exemplo).

Esta última medida junta-se às adoptadas desde há cerca de doze anos no âmbito da formação pós-escolar para jovens com dificuldades. Pode também ser associada às medidas de combate ao analfabetismo, pouco conhecido e de importância sem dúvida subestimada.

A avaliação destas políticas demonstra que, embora positivas, se encontram limitadas pela mobilização eficaz da instituição escolar, pela qualificação dos formadores e por restrições orçamentais, deixando subsistir como pouco ou nada qualificada uma parte não negligenciável da população, pese embora a sua participação nestas iniciativas.

Emprego

14. As políticas de emprego podem ser consideradas, no contexto das restrições do mercado de trabalho, como uma tentativa de concretização do direito ao trabalho. Importa, no entanto, ter em consideração a diversidade do emprego: para além do modelo estável do trabalho por conta de outrem, que perdurou durante um longo período, surgiram novas formas de emprego, ditas atípicas - a tempo parcial, a prazo, trabalho temporário -, tendo o trabalho por conta própria voltado a aumentar. Os empregos criados ao longo dos últimos anos constituem, na maioria, formas de emprego atípicas (nomeadamente E), tornando mais precária a protecção dos trabalhadores contra o desemprego e, em alguns países pelo menos, mais difíceis ou perigosas as suas condições de trabalho (E). A avaliação das políticas de emprego requer igualmente a análise das remunerações, das acções empreendidas contra o desemprego, das medidas respeitantes à reforma normal ou antecipada, etc.

O relatório sobre o emprego, publicado anualmente pela Comissão desde 1989, contém análises circunstanciadas destes diferentes aspectos que, no entanto, não retomaremos aqui. No que respeita à luta contra a exclusão, importa formular essencialmente observações gerais, visto as comparações entre os Estados-membros serem, também neste domínio, difíceis de efectuar.

Em primeiro lugar, deve ter-se em consideração a indemnização do desemprego, que influencia directamente as condições de vida de quem está, momentânea ou duradouramente, excluído do mercado do trabalho e se encontra em risco de exclusão. Os sistemas nacionais são complexos, particularmente quanto à forma de combinar seguro e assistência, tendo alguns países adoptado disposições particulares em matéria de reforma antecipada, invalidez, despedimento ou desemprego parcial, que

constituem de facto uma alternativa ao subsídio de desemprego propriamente dito. A análise dos sistemas nacionais revela grandes disparidades entre a proporção de desempregados que recebem subsídio, entre o montante do subsídio comparativamente ao salário anterior, entre a evolução do montante durante o período de desemprego e entre as categorias de trabalhadores menos protegidas. Embora a inexistência ou o baixo nível do subsídio de desemprego constituam factores de exclusão, a tendência na maioria dos Estados-membros é para adoptar medidas de restrição, designadamente nos regimes de seguro, devido a restrições financeiras.

Em segundo lugar, importa considerar as políticas de emprego ditas activas, ou seja, políticas que visam a promoção do acesso ou regresso de desempregados ao mercado de trabalho e não tanto a indemnização do desemprego. Na década de 80, tais políticas beneficiaram de atenção crescente no conjunto dos países da Comunidade, tendo recolhido o apoio dos parceiros sociais em vários países (NL, B, por exemplo). Constituem efectivamente políticas de luta contra a exclusão, na medida em que têm por prioridade o aumento da participação no emprego. Originaram diversos programas específicos, destinados em particular aos jovens e aos desempregados de longa duração. Podem igualmente ser associadas às medidas adoptadas com vista a reforçar a participação das autarquias locais na luta contra o desemprego (NL, DK) e inserir nas políticas de rendimento mínimo uma componente específica de integração profissional (F, L). Nesta fase, não é ainda possível proceder a uma avaliação circunstanciada do impacto de tais políticas sobre a exclusão social. No entanto, pode adiantar-se que, apesar das acções empreendidas, a exclusão duradoura do mercado de trabalho continua a ser uma preocupação principal e um problema relativamente impermeável às políticas levadas a efeito. A análise dos obstáculos e barreiras à integração no mercado de trabalho revela, além disso, que vários dos problemas verificados não podem ser solucionados apenas através do mercado de trabalho, sendo necessárias acções noutros domínios.

Habitação

15. Ao longo dos últimos anos, o crescente número de pessoas sem abrigo e a crise dos subúrbios têm colocado em evidência o problema da habitação. Por outro lado, a experiência dos intervenientes no terreno confirma não ser possível uma integração social satisfatória, sem condições de habitação condignas.

Na maior parte dos Estados-membros, durante as décadas de 80 (ou mesmo 70), a política da habitação ficou marcada pela diminuição do empenho público na construção em geral e na habitação social em particular. Esta tendência sofreu recentemente algumas alterações (D, IRL, por exemplo), o que não invalida a tendência geral para a atribuição ao sector privado de um papel cada vez mais importante, que decorre das políticas de rigor adoptadas pelas autoridades nacionais ou regionais e, em certos casos, da constatação dos desvios que permitiram às classes médias beneficiar de realizações concebidas prioritariamente para os mais desfavorecidos.

As ajudas financeiras atribuídas às famílias em função dos seus recursos, destinando-se a populações com baixos rendimentos, constituem de facto uma alternativa à política de habitação social, tendo diversos países orientado as suas políticas neste sentido.

O problema da habitação dos mais desfavorecidos é extremamente preocupante: o crescimento urbano e a evolução geral dos hábitos de vida e de coabitação provocaram um aumento dos preços e da procura de habitação, principalmente nos países ou regiões que sofrem um afluxo de imigrantes ou refugiados (GR, D); a inadequação e deterioração de uma parte do parque habitacional, sobretudo nos grandes conjuntos de habitação social, originaram formas de crise urbana bastante graves (F, UK); o aumento das situações de isolamento - juntamente com o baixo nível de rendimentos, em particular nas famílias monoparentais, juntamente com a marginalização económica e social, em particular das pessoas sem abrigo - fizeram aumentar as listas de espera e demonstraram a insuficiência ou inadequação das medidas existentes; por fim, o encorajamento da compra de habitação própria num contexto de taxas de juro elevadas, originou, em particular para as famílias atingidas pelo desemprego, situações insolúveis de endividamento (UK, F).

Alguns países reconhecem o direito à habitação, pelo menos para famílias com crianças a cargo, tendo as autarquias locais uma acção importante neste domínio (DK, UK). Por outro lado, outros empreenderam medidas com vista à extensão do subsídio de habitação (F), à apresentação de soluções para o problema do endividamento (F) e, de forma geral, um conjunto diversificado de acções a favor da habitação dos mais desfavorecidos (F e, recentemente, através do controlo dos preços, E). Tais esforços, limitados a alguns países e demasiado recentes para poderem ser avaliados, parecem no entanto muito insuficientes.

Saúde

16. O direito à saúde ou, mais concretamente, o direito de acesso a cuidados médicos, é uma das componentes do modelo europeu de segurança social. Este direito pode ser assegurado através da instituição de um sistema público de assistência médica ou da organização de um sistema de seguro de doença (ou ainda pela combinação dos dois). No primeiro caso, os riscos de exclusão residem na existência de eventuais obstáculos ao acesso ao sistema ou em problemas organizacionais do seu funcionamento (organização hospitalar, serviços de urgência, etc.). No segundo caso, os riscos de exclusão resultam essencialmente da não inscrição no seguro de saúde ou do reembolso apenas parcial das despesas de saúde.

Embora existam diversos estudos sobre a eficácia global dos sistemas de saúde, poucos abordam especificamente o problema do seu acesso por parte das pessoas desfavorecidas. Alguns Estados-membros têm sistematicamente associado o acesso à protecção da saúde aos mecanismos de garantia de recursos (F, L). Outros, empenham-se no desenvolvimento da qualidade dos serviços de cuidados primários (E) e

no reforço dos direitos dos pacientes (UK). Algumas destas iniciativas encontram-se associadas a uma melhoria dos serviços colectivos destinados às crianças (GR, UK). A saúde é um importante indicador da exclusão social, sendo útil tomar em consideração problemas tais como a droga, a sida, o sofrimento psicológico, etc. Os dados fornecidos pelas organizações não-governamentais especializadas em ajuda médica aos mais desfavorecidos confirmam a amplitude e a especificidade dos problemas constatados (F). Todavia, não existem dados suficientes para ter uma visão de conjunto das condições em que é reconhecido e concretizado o direito à saúde.

Este direito encontra-se consagrado na Recomendação do Conselho de 27 de Julho de 1992, relativa à convergência dos objectivos e políticas de protecção social⁽²⁾. No seguimento desta recomendação, a Comissão empreenderá trabalhos de análise neste domínio.

Medidas em função das várias categorias

17. De forma geral, as políticas sectoriais mencionadas não visam especificamente a luta contra a exclusão. Organizadas frequentemente em função de domínios isolados e concebidas com base nas necessidades da população no seu conjunto ou de uma população média, não são suficientes para fazer face aos problemas de populações que se afastam de tal média e/ou que necessitam de medidas no âmbito de vários destes domínios. Por outro lado, não permitem fazer face às necessidades colocadas à escala de um território.
18. Devido a estas limitações e à actividade de alguns grupos de pressão influentes, que conseguiram tornar públicos e prioritários os seus interesses ou reivindicações, existem actualmente em todos os Estados-membros políticas que visam responder às necessidades múltiplas de categorias populacionais tais como os idosos, as mulheres ou os migrantes.

Estas políticas em função de categorias são por vezes estigmatizantes, sobretudo porque tendem a isolar o grupo alvo do resto da população. Muitas vezes abordam apenas uma parte das dimensões em questão (por exemplo, os rendimentos, na medida em que é fácil efectuar contas e calcular as prestações complementares para um conjunto de categorias administrativas ou demográficas). Introduzem, além disso, a componente "categoria" nas políticas sectoriais, sendo qualquer divisão por categoria relativamente arbitrária ou abstracta e não evitando sobreposições concretas (pode ser-se simultaneamente jovem, mulher, desempregado e migrante).

(2) J.O. N^o L 245, de 26.08.1992

Por fim, algumas políticas só aparentemente têm em conta as categorias: a integração dos migrantes e das minorias étnicas apela sem dúvida à luta contra o racismo, mas esta luta é precisamente o oposto de uma política estrita por categorias.

19. A importância das medidas por categoria varia, pois, em função dos Estados-membros e das suas tradições e, em particular, quanto à forma de globalizar ou não os problemas comuns a diversas categorias populacionais: em muitos casos, falar de políticas por categoria significa, assim, proceder tanto a uma leitura por categoria das políticas públicas como ter em vista um conjunto de políticas especificamente concebidas em função de categorias.

Com esta ressalva, importa referir que a especificidade de alguns grupos populacionais requer uma abordagem global de, pelo menos, alguns dos seus direitos. É o caso dos idosos que, embora constituam uma categoria heterogénea, viram a sua situação material melhorar sensivelmente em todos os Estados-membros, e dos migrantes e minorias étnicas, que beneficiam de políticas específicas, não apenas a nível das condições jurídicas da sua estadia mas também a nível das condições gerais de acolhimento. Políticas gerais, tais como a promoção da igualdade entre homens e mulheres, podem, em certa medida, merecer uma atenção particular, visto traduzirem-se na prática sobretudo por medidas positivas a favor das mulheres.

A coexistência de políticas sectoriais e de políticas por categoria conduz muitas vezes à coexistência de departamentos ministeriais e instituições sociais cujas competências e atribuições se sobrepõem ou entram mesmo em concorrência. A coexistência torna ainda mais necessária a coordenação de políticas e práticas, até à data desigualmente assegurada.

Políticas específicas

20. As políticas descritas são gerais, no sentido em que se destinam ao conjunto da população ou a categorias definidas em termos essencialmente demográficos e não a indivíduos ou grupos que, no seio de tal população ou categoria, se encontram mais vulneráveis à exclusão ou já em vias de marginalização. Embora possam incluir elementos com vista aos mais desfavorecidos, caso das medidas de apoio financeiro concedido sob condição de recursos, estas políticas não são no entanto definidas ou executadas em função de tal prioridade. A sua função é essencialmente preventiva e importa não subestimar este aspecto. As políticas gerais asseguram efectivamente uma protecção real contra os riscos da exclusão duradoura: o reforço ou a preservação dos resultados destas políticas gerais, por definição nada ou pouco estigmatizantes e por natureza preventivas, é uma condição de eficácia da luta contra a exclusão.

Em contrapartida, existem políticas que visam explícita e especificamente a luta contra a exclusão social a nível dos indivíduos

ou dos territórios. A sua importância varia consoante os Estados-membros, em particular em função do debate sobre a exclusão e da capacidade das instituições em aceitarem a concertação entre os intervenientes e a conjugação dos seus esforços.

Os mecanismos supramencionados de garantia de recursos constituem um exemplo de tais políticas específicas, principalmente por serem acompanhados de medidas que visam garantir às pessoas a quem se destinam um maior apoio, por exemplo no domínio da habitação ou da saúde, e por serem complementados num plano mais amplo por medidas que visam a integração profissional e social. A França formalizou esta globalização através da associação ao subsídio de "rendimento mínimo" de um objectivo de "inserção" concretizado por um contrato individualizado (embora a associação com o "RMI" não exista explicitamente no caso dos restantes "mínimos sociais" por categorias, da segurança social francesa). Noutros Estados-membros, verifica-se o mesmo objectivo de integração económica e social dos beneficiários dos subsídios de garantia de recursos, ainda que sem o associar directamente à atribuição das prestações (NL, L, DK, B, por exemplo). Importa conjugar com estas políticas as acções empreendidas no âmbito da política activa do emprego com vista à reintegração profissional dos desempregados de longa duração. Tais iniciativas, que podem beneficiar do apoio do Fundo Social Europeu, levaram à constituição de fundos específicos nacionais ou regionais e a programas de acção específicos em vários Estados-membros (B, DK, IRL, por exemplo).

O agravamento das situações de crise urbana, em particular nos grandes conjuntos de habitação social, e a constatação da acumulação de dificuldades por parte dos seus habitantes levaram vários Estados-membros a empreender programas de acção integrada no meio urbano que procuram intervir, simultânea e coordenadamente, sobre os edifícios existentes, os serviços locais, o emprego e a vida social. É o caso do "Développement Social Urbain" (F), do "City Challenge" (UK) e do "Social Renewal" (NL).

Estes programas têm em comum o facto de se basearem na mobilização das autarquias locais e de terem capacidade para alcançar um consenso e formas de concertação entre os intervenientes locais (incluindo organizações não-governamentais e, por vezes, empresas). Podem permitir concluir verdadeiros contratos de parceria com vista ao desenvolvimento, tanto social como económico, de um território. O papel do Estado consistiria então no apoio financeiro às acções empreendidas e em incentivar uma dinâmica nacional.

Importa referir que estes princípios de parceria e de abordagem multidimensional da exclusão foram incluídos entre os princípios-chave do Programa "Pobreza 3" (1989-94), adoptado pouco antes da Resolução. Importa referir igualmente que alguns programas nacionais visando especificamente a luta contra a pobreza foram organizados de acordo com as orientações deste programa comunitário (P, por exemplo).

As principais dificuldades com que se deparam os programas de acção integrada consistem na qualidade da parceria local (afectada por

rivalidades ou tensões entre as instituições) e na procura da coerência das acções empreendidas (evitar a justaposição de acções requer um esforço de cooperação dos intervenientes e a planificação estratégica e funcional das intervenções: este esforço é altamente importante quando o objectivo prosseguido consiste na estreita articulação entre crescimento económico e desenvolvimento social).

A avaliação de tais políticas é tanto mais difícil quanto são diversificados os seus objectivos e a sua aplicação. Não é certo que as iniciativas de desenvolvimento local produzam efeitos sobre os mais desfavorecidos nem que os esforços desenvolvidos sejam suficientes para travar a espiral de degradação e desagregação em que se encontram as áreas em crise. Por outro lado, o êxito das acções empreendidas não depende unicamente da mobilização das instituições mas também da sua capacidade de propor aos indivíduos implicados, ou aceitar da parte destes, formas de participação e de envolvimento activo no processo de decisão e gestão das transformações a nível local. Neste domínio, alguns dos programas constituem verdadeiros "laboratórios" de experimentação da inovação social.

21. Tal como os programas locais pressupõem a concertação e a cooperação entre intervenientes locais, as políticas nacionais pressupõem a coordenação de diversos departamentos ministeriais. Como foi referido, esta coordenação está longe de assegurada. Alguns Estados-membros criaram administrações com atribuições específicas (F), com o ónus de criar uma administração por cada nova política empreendida. Outros procuraram definir quadros gerais de cooperação entre os intervenientes a nível local (I) ou acordos políticos a nível nacional em que participem os parceiros sociais ("Programme for Economic and Social Progress", IRL).

Vários Estados-membros criaram ou reactivaram comissões nacionais encarregadas de propor reformas administrativas ou medidas com vista ao reforço da eficácia das políticas empreendidas (B, I, DK, IRL). Algumas destas comissões inserem-se no âmbito das reformas da segurança social ou das políticas de emprego.

CONCLUSÃO

O presente relatório não pretende descrever ou avaliar de forma exaustiva as políticas nacionais, fornecendo apenas uma visão de conjunto. A análise circunstanciada é fornecida pelos relatórios nacionais ou pelo relatório de síntese europeu, elaborado em 1992 pelo Observatório das Políticas Nacionais de Luta contra a Exclusão Social.

Esta visão de conjunto basta para demonstrar que a luta contra a exclusão social constitui uma preocupação crescente nos Estados-membros, conquanto a avaliação das políticas empreendidas deva ser prosseguida e intensificada. Há que sistematizar o estudo das condições em que estas políticas garantem efectivamente os direitos sociais dos mais desfavorecidos, bem como a coerência e os efeitos das políticas que visam especificamente a integração económica e social dos grupos e territórios afectados ou ameaçados de exclusão. Os futuros trabalhos do Observatório deverão contribuir para o aprofundamento dos conhecimentos e, por conseguinte, para o intercâmbio de práticas correctas entre os Estados-membros.

QUADROS ESTATÍSTICOS

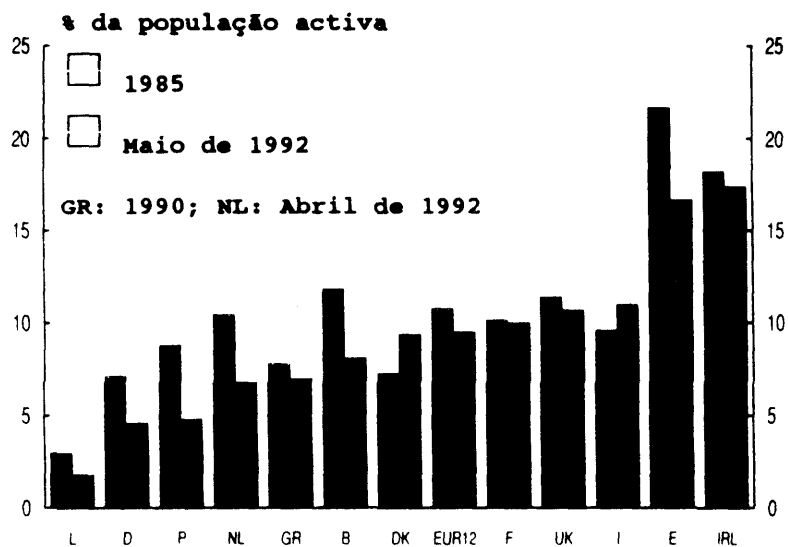
Comparação entre os índices de pobreza de 1980 e de 1985 (o limiar de pobreza corresponde a 50% da média nacional das despesas por adulto ou equivalente, em cada um dos anos considerados)

	<u>AGREGADOS FAMILIARES</u>				<u>INDIVÍDUOS</u>			
	1980		1985		1980		1985	
	%	(1000)	%	(1000)	%	(1000)	%	(1000)
Bélgica	6,3	226	5,2	189	7,1	701	5,9	583
Dinamarca	8,0	166	8,0	166	7,9	407	8,0	409
R.F. Alemanha	10,3	2592	9,2	2306	10,5	6448	9,9	6074
Grécia	20,5	604	17,4	527	21,5	2073	18,4	1817
Espanha	20,3	2129	17,8	1924	20,9	7829	18,9	7257
França	18,0	3503	14,8	2947	19,1	10313	15,7	8681
Irlanda	18,5	167	17,4	162	18,4	625	19,5	684
Itália	12,0	2237	14,7	2760	14,1	7941	15,5	8880
Países Baixos	6,9	345	7,9	403	9,6	1363	11,4	1661
Portugal	31,4	906	31,7	948	32,4	3167	32,7	3310
Reino Unido	14,1	2808	18,9	3790	14,6	8226	18,2	10324
EUR 12 (*)	14,1	15683	14,4	16122	15,5	49093	15,4	49680

(*) Com excepção do Luxemburgo, país em relação ao qual não existem dados disponíveis

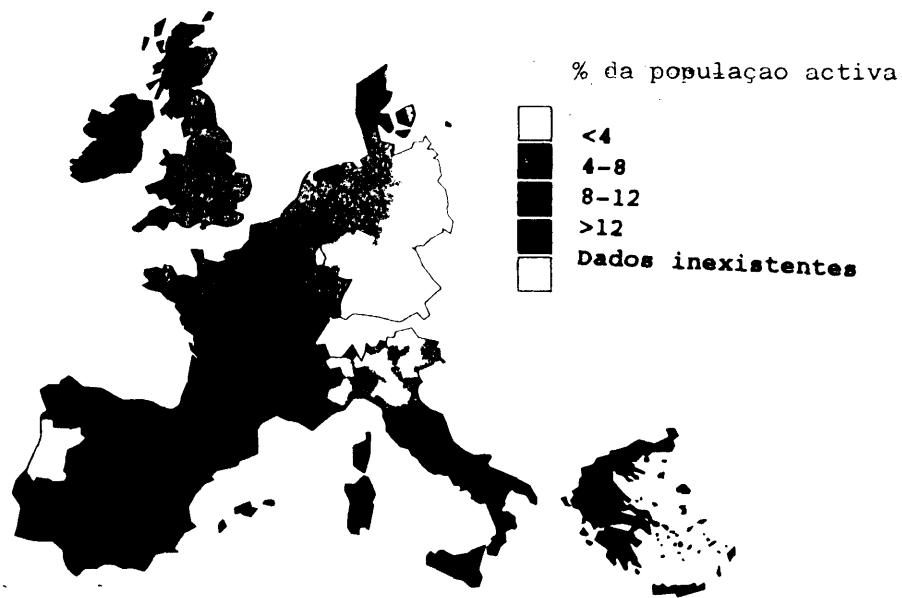
Fonte: EUROSTAT

Taxa de desemprego nos Estados-membros, 1985 e Maio de 1992



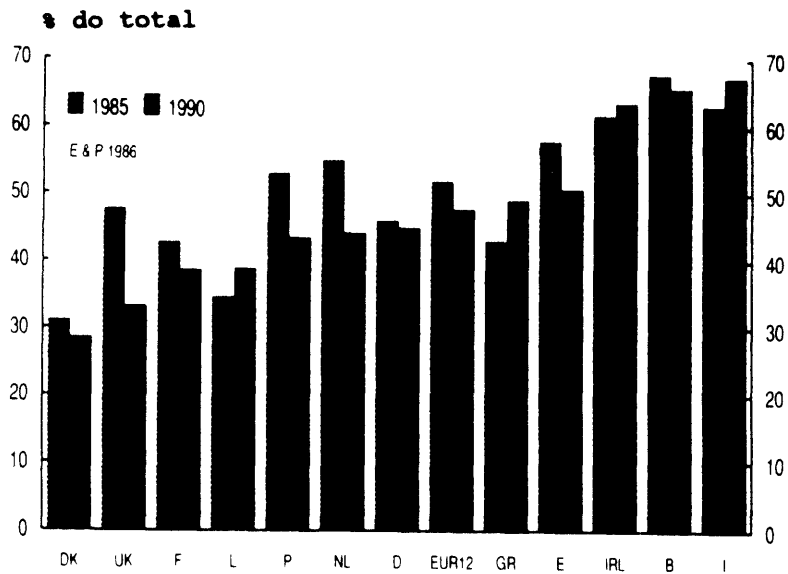
Taxa de desemprego, 1991

% da população activa

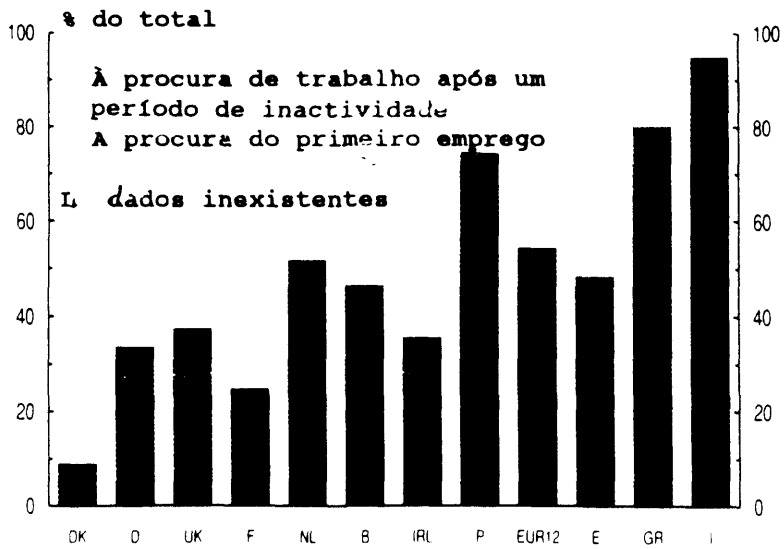


GR: unicamente dados nacionais

Percentagem de desempregados há mais de um ano, nos Estados-membros, 1985 e 1990

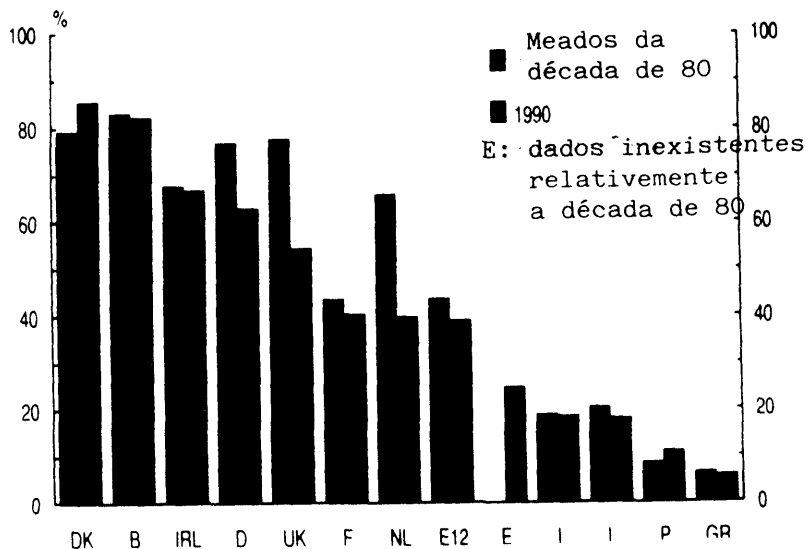


Percentagem de desempregados de longa duração à procura do primeiro emprego ou de trabalho após um período de inatividade, nos Estados-membros, 1990



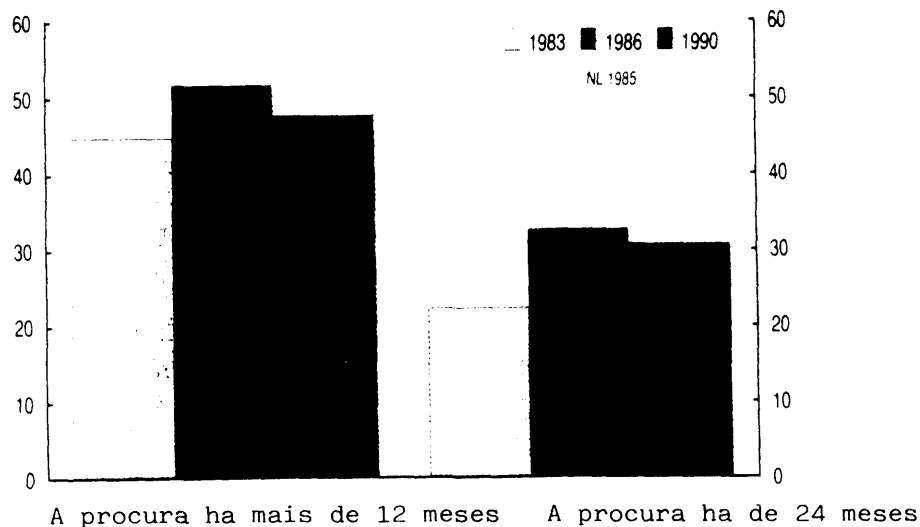
Fonte: Relatório "Emprego na Europa - 1992"

Percentagem de desempregados que beneficiam de subsídio de desemprego nos Estados-membros, em meados da década de 80 e em 1990



O desemprego de longa duração em comparação com o desemprego total, na Comunidade, 1983, 1986 e 1990

% de desempregados à procura de emprego



PROGENITORES ISOLADOS NO INQUÉRITO COMUNITÁRIO
SOBRE AS FORÇAS DE TRABALHO, 1989

Percentagem de famílias com filhos menores de 18 anos, em que a chefia é assegurada apenas por um dos pais:

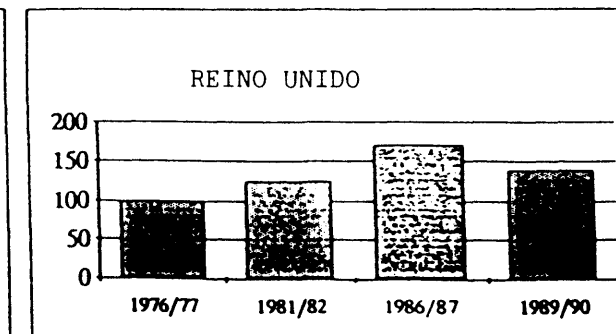
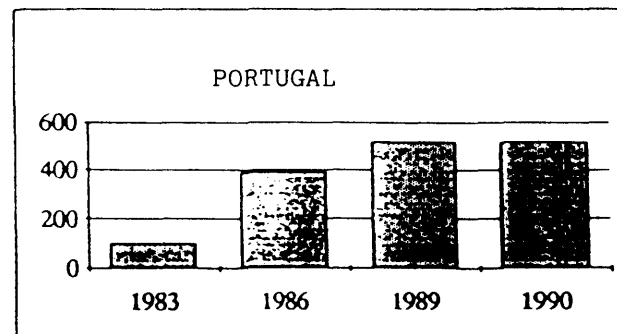
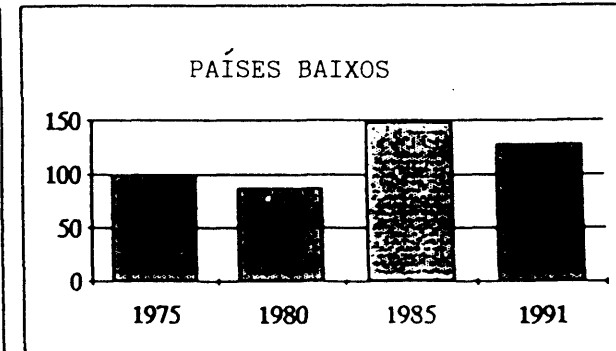
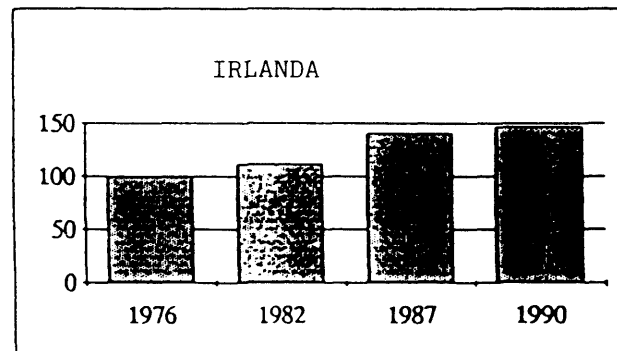
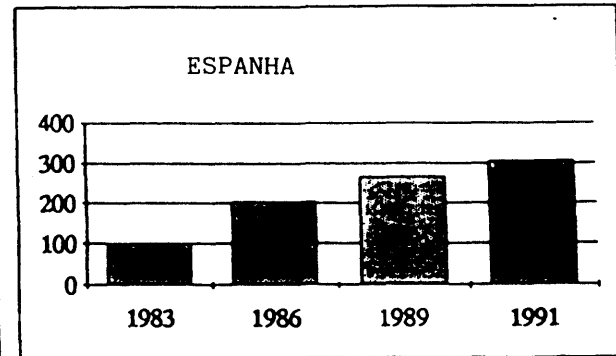
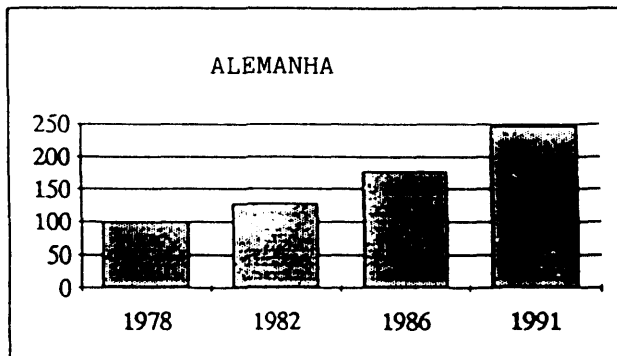
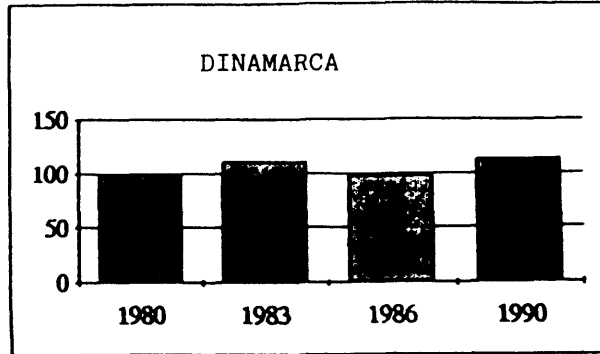
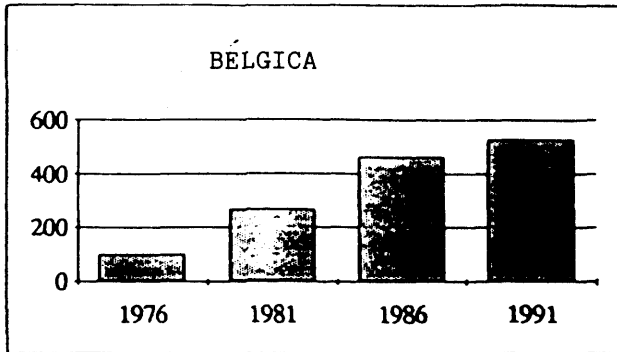
	<u>Chefia assegurada</u> <u>somente pela mãe</u>	<u>Chefia assegurada</u> <u>somente pela mãe ou</u> <u>somente pelo pai</u>
	%	%
Bélgica	8	10
Dinamarca	28	31
R.F. Alemanha	10	12
Grécia	4	5
Espanha	5	6
França	10	11
Irlanda	8	9
Itália	5	7
Luxemburgo	8	*
Países Baixos	9	12
Portugal	8	10
Reino Unido	14	15
EUR 12	9	11

Fonte: EUROSTAT: Inquérito sobre as Forças de Trabalho, 1989 - Estudo específico elaborado pelo EUROSTAT

Notas: Os números indicados não incluem o progenitor não coabitante que resida com outra família. Por conseguinte, o quadro subestima o número de progenitores vivendo sós. Em contrapartida, os dados não excluem alguns casos de coabitação e pessoas cujo cônjuge se encontra temporariamente ausente (todavia, estes últimos casos devem ser pouco frequentes, pois o âmbito do inquérito abrange as pessoas que residem habitualmente na família), sobrestimando portanto o número de progenitores isolados.

O asterisco (*) indica que a amostragem é demasiado restrita para fornecer informações fiáveis (no caso vertente - Luxemburgo -, adicionou-se o número de mães em chefia isolada da família ao número de pais na mesma situação, motivo pelo qual não figura qualquer valor na coluna dos totais relativos a este país).

EVOLUÇÃO DO NÚMERO ANUAL DE BENEFICIÁRIOS DE PRESTAÇÕES MÍNIMAS



base 100 no primeiro ano

NOTAS RELATIVAS AO QUADRO

Em alguns países, existem diversas disposições de garantia de recursos. Salvo indicação em contrário, o quadro segue as disposições que são:

- a) gerais (mais do que limitadas a categorias populacionais específicas)
- b) concebidas para auxílio em circunstâncias normais.

As notas que se seguem proporcionam as explicações complementares adequadas a cada país.

- B Os dados respeitam aos beneficiários do *Minimex*, que é o dispositivo nacional de garantia de seguros. Não incluem o rendimento mínimo garantido aos idosos (RGPA) nem os beneficiários das ajudas complementares atribuídas pelas instituições locais de assistência social.
- DK Os dados respeitam às famílias que recebem prestações de assistência a nível local, geralmente atribuídas aos indivíduos que não tenham direito a prestações estatais. Abrangem apenas as famílias que recebem o auxílio de subsistência normal e excluem os indivíduos que recebem prestações associadas à educação ou à formação (excepto se beneficiarem do auxílio de subsistência).
- F O *Revenu Minimum d'Insertion* (rendimento mínimo de inserção) é demasiado recente para permitir uma análise da evolução.
- D A assistência é entendida no sentido do auxílio à subsistência (HLU), administrado pelas autarquias locais. Os números referem-se ao total de beneficiários no final do ano. Por beneficiários entende-se o conjunto dos indivíduos residentes em agregados familiares que usufruam de tal assistência. Os dados relativos a 1991 não incluem os novos *Länder* (Estados federados do território da antiga RDA).
- IRL Os dados respeitam aos *Supplementary Welfare Allowances* (SWA) - subsídios familiar e de habitação -, bem como às diversas prestações, incluindo a assistência no desemprego, as pensões não contributivas de viuvez e orfandade e o apoio a mulheres abandonadas, mães solteiras e mulheres de reclusos.
- I Não existem dados nacionais (excepto no caso das pensões mínimas de invalidez e dos idosos pobres), porque a eventual adopção de disposições relativas a garantia de recursos é da competência das autoridades regionais ou locais (que definem os montantes e as condições de acesso).
- L Os dados respeitam aos beneficiários do *Revenu Minimum Garanti* (rendimento mínimo garantido), incidindo, portanto, apenas nos anos a partir de 1987. Não foram incluídos devido a condicionamentos de comparabilidade da evolução e dos períodos analisados.
- NL Os dados referem-se tanto às prestações ABW (dispositivo geral de assistência) como às prestações RWW (assistência no desemprego). Não incluem as pensões mínimas para idosos.

P Os dados respeitam aos beneficiários de um grande número de prestações mínimas: pensões do sistema contributivo para idosos e inválidos, pensões sociais não contributivas atribuídas sem condição de recursos aos idosos e aos inválidos e subsídio de desemprego sob condição de recursos, criado em 1985.

E Beneficiários das pensões do regime de assistência e de assistência no desemprego.

UK Relativamente ao período até 1988/89, agregados familiares beneficiários dos *Supplementary Benefits* (prestações complementares) e do subsídio de habitação. Relativamente a 1989/90, agregados familiares beneficiários do *Income Support* (subsídio de rendimento). As alterações introduzidas em 1988 no sistema britânico de protecção social não permitem a comparação directa entre dados anteriores e dados posteriores a tal reforma. Os dados respeitam apenas à Grã-Bretanha (excluindo, por conseguinte, a Irlanda do Norte).

ISSN 0257-9553

COM(92) 542 final

DOCUMENTOS

PT

06 05

N.º de catálogo : CB-CO-92-587-PT-C

ISBN 92-77-50866-3

Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias
L-2985 Luxemburgo