

O QREN e a Coesão Social em Portugal

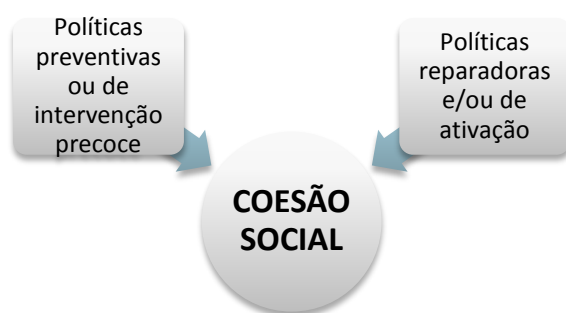
1. A coesão social no âmbito do QREN

A coesão social constitui uma das cinco prioridades estratégicas do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN), cuja intervenção pode ser classificada de acordo com dois grandes vetores de atuação:

- a) **Políticas preventivas ou de intervenção precoce** – inclui as medidas de: (i) criação de mais e melhores condições de acesso a bens e serviços públicos, nas áreas da educação, saúde, apoio social, etc.; (ii) combate ao insucesso e abandono escolar precoce; (iii) promoção da empregabilidade (em particular dos adultos, empregados e desempregados, e, entre estes, dos segmentos com menores qualificações ou qualificações desajustadas à evolução do tecido económico); (iv) apoio à transição entre o sistema nacional de qualificações e o mercado de trabalho; e (v) estímulo à criação de emprego¹ (incluindo o contributo de todos os fundos), na perspetiva de que o acesso e sustentabilidade do emprego é um fator nuclear de inserção social dos cidadãos;

Apesar da aposta na **qualificação de jovens e adultos** constituir uma vertente fundamental da estratégia de promoção da coesão social inscrita no QREN, dado o seu carácter simultaneamente transversal e específico, o domínio da qualificação de pessoas é tratado em documento à parte (no âmbito do tema Capital Humano).

- b) **Políticas reparadoras e/ou de ativação de pessoas em situação vulnerável** (em particular, mas não só, os beneficiários de prestações sociais não contributivas) – agrega as medidas que incidem em segmentos da população afetados por fenómenos de pobreza, exclusão ou por situações de discriminação negativa (e.g. imigrantes e minorias étnicas, pessoas com deficiências ou, ainda, vítimas de violência doméstica). Estas medidas devem ser articuladas com medidas de natureza mais preventiva ou de intervenção precoce, nalguns casos visando criar condições para a integração destes segmentos em iniciativas de política pública que não se lhes dirigem exclusivamente (lógica *mainstreaming*).



Sublinhe-se, ainda, a valorização das abordagens multidisciplinares e territorializadas no âmbito do QREN, enquanto perspetiva transversal a esta temática, as quais visam impulsionar a coesão territorial e promover uma mudança social efetiva em territórios deprimidos com graves situações de pobreza e exclusão social, como sejam: os Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS), os Contratos Territoriais para o Sucesso Educativo e as Parcerias para a Regeneração Urbana (PRU – Bairros Críticos).

¹ A título de exemplo, refira-se que os projetos selecionados pelos PO FEDER e Fundo de Coesão contribuíram, até final de 2011, para a criação direta de mais de 30 mil postos de trabalho, em particular (mas não só), no âmbito dos projetos de apoio direto ao investimento realizados por empresas.

2. Ponto de situação da implementação do QREN no domínio da coesão social

A coesão social no conjunto dos instrumentos cofinanciados pelo QREN representa globalmente 40,1% do fundo aprovado até novembro de 2012. Sublinha-se que grande parte do fundo aprovado se destina a iniciativas associadas às políticas preventivas ou de intervenção precoce (37,8%), ao que não será alheio o facto das intervenções reparadoras de apoio ao rendimento (e.g. prestações sociais não contributivas) serem suportadas exclusivamente por fundos nacionais.

Quadro 1: Instrumentos de política pública cofinanciados pelos fundos estruturais no âmbito da coesão social

Áreas/Instrumentos			Formas de inclusão	Acesso a serviços básicos	Qualificações	Emprega- bilidade	Informação e capacitação	Peso no QREN (% do fundo aprovado)
Políticas preventivas ou de intervenção precoce	Serviços à população	Redes de respostas sociais, educativas, culturais, desportivas e de saúde	●	● (escolas)				14,9% ²
	Qualificações	Qualificação de jovens (inclui formação inicial, RVCC, cursos profissionais)		●				20,6% ³
		Qualificação de adultos (inclui RVCC, formação modulares)		●	●			
	Apoios ao emprego	Estágios profissionais				●		1,3%
		Apoios à contratação				●		0,4%
		Apoios à criação do próprio emprego e empreendedorismo (incluindo o feminino)			●	●		
		Qualificação-emprego (i.e. Lay offs)		●	●		0,1%	
		Apoio à inserção de desempregados (i.e. Contratos-inserção)			●		0,2%	
	Planeamento e conhecimento	Planos para a igualdade de género ⁴					●	0,03%
		Sensibilização, informação e conhecimento na área da imigração, igualdade de género, deficiência					●	0,24%
Políticas reparadoras e/ou de ativação	Apoios a grupos desfavorecidos ou vulneráveis	Formação para grupos vulneráveis		●		●	0,2%	
		Apoios à integração de imigrantes e minorias étnicas (inclui “Escolhas”)		●	●	●	0,1%	
		Programas integrados de promoção do sucesso educativo (inclui TEIP)		●		●	0,8%	
		Qualificação e integração socioprofissional de pessoas com deficiência		●	●	●	0,7%	
		Contratos Locais de Desenvolvimento Social - CLDS		●	●	●	0,2%	
		Parcerias para a Regeneração Urbana (PRU) – Bairros críticos	●		●	●	0,3%	
Total (% do fundo aprovado no QREN)								40,1%

Legenda: ● Relação intensa ● Relação moderada

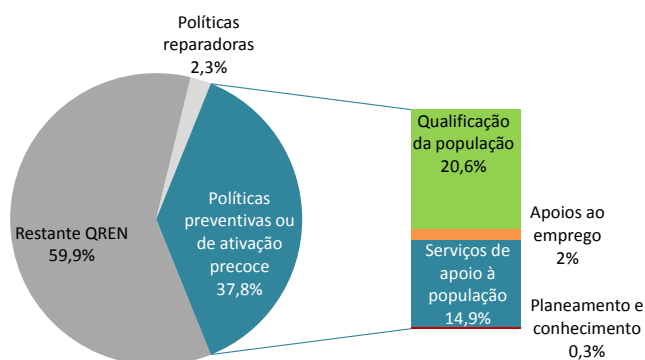
² A este valor acrescem os equipamentos apoiados no âmbito mais vasto das Parcerias para a Regeneração Urbana.

³ A informação financeira relativa à componente das Qualificações respeita a outubro de 2012.

⁴ Apesar da autonomização dos apoios à igualdade de género no âmbito da programação do QREN (eixos 7, 8.7, 9.7 do PO PH), por uma questão de coerência na apresentação desta matriz optou-se por repartir os seus instrumentos pelas diversas áreas aqui representadas.

No âmbito do QREN, em matéria de **políticas preventivas ou de intervenção precoce** a maior parte do fundo aprovado (20,6% do total do QREN) reside nas medidas de apoio à qualificação e na consolidação e expansão das redes de equipamentos coletivos (14,9% do total do QREN). As iniciativas que visam especificamente os **apoios ao emprego** – estágios, apoios à contratação, ao empreendedorismo e à criação do próprio emprego – correspondem a 2 % de fundo aprovado⁵. As **políticas reparadoras e/ou de ativação de indivíduos em situação vulnerável** representam 2,3% do QREN.

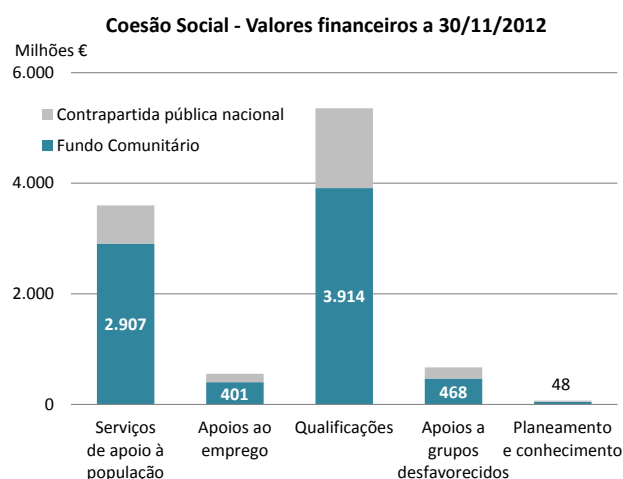
Figura 1: Repartição financeira do QREN no âmbito da coesão social (aprovações até novembro de 2012)



Fonte: Sistema de informação QREN

No conjunto dos instrumentos de política referidos, a taxa de cofinanciamento dos fundos estruturais é de cerca de 75%, sendo as restantes despesas asseguradas pela contrapartida pública nacional.

Figura 2: Repartição financeira das aprovações do QREN no âmbito da coesão social



Fonte: Sistema de informação QREN

unidade (Milhões €)	Comprometido	Executado	Taxa de realização
Serviços de apoio à população	2.907	1.955	67%
Apoios ao emprego	401	310	77%
Qualificações	3.914	2.726	70%
Apoios a grupos desfavorecidos	468	308	66%
Planeamento e conhecimento	48	26	55%

O leque de **entidades beneficiárias** das políticas cofinanciadas pelo QREN neste domínio é diversificado, verificando-se um forte peso de entidades públicas (algumas das quais organismos intermédios do POPH), de autarquias locais e de entidades sem fins lucrativos.

⁵ Estas intervenções complementam medidas de apoio ao emprego financiadas exclusivamente por fundos nacionais, como, por exemplo, as intervenções realizadas nas regiões de Lisboa e do Algarve ou as isenções temporárias de TSU no âmbito de apoios à contratação de desempregados.

Quadro 2: Promotores no âmbito das políticas de coesão social

Promotores		Administração central	Administração local e regional	Pessoas coletivas s/ fins lucrativos	Pessoas coletivas c/ fins lucrativos	Associações e Institutos públicos
Vetores						
Políticas preventivas ou de intervenção precoce	Serviços à população	●	●	●		● (ISS)
	Apoios ao emprego		●			● (IEFP)
	Qualificações	●	●	●	●	● (IEFP)
	Planeamento e conhecimento	● (CIG, ACIDI)	●	●	●	●
Políticas reparadoras e/ou de ativação	Apoios a grupos desfavorecidos	● (ACIDI)	●	●	●	● (IEFP) ● (ISS)

Fonte: Sistema de informação QREN

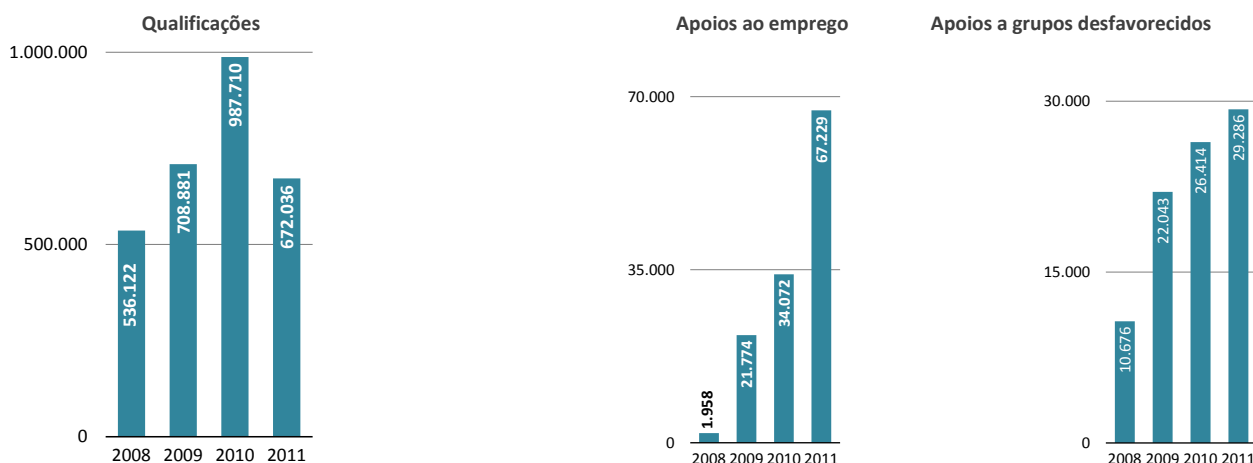
3. Os resultados da intervenção do QREN no domínio da coesão social

Para além das intervenções nos equipamentos coletivos e na componente de planeamento e conhecimento que abarcam uma parcela muito significativa da população, os restantes apoios do QREN em matéria de políticas preventivas ou de intervenção precoce e de políticas reparadoras e/ou de ativação abrangeram, até final de 2011, mais de 4 milhões e 200 mil participantes (note-se que uma pessoa pode ter mais que uma participação), na sua maioria em ações de promoção das qualificações da população (cerca de 4 milhões).

As medidas de apoio ao emprego registaram nesta data um total de 125 mil participantes, o que representa um acréscimo bastante significativo face aos valores de 2008 (perto de 2 mil participações). O público-alvo destas medidas tem privilegiado os jovens, desempregados de longa duração e recém-qualificados em detrimento dos empregados, sobretudo na última fase do QREN.

Os apoios específicos a grupos desfavorecidos têm registado um acréscimo significativo ao longo da implementação do QREN, ultrapassando as 88 mil participações no final de 2011 (face às cerca de 10,6 mil participações registadas em 2008).

Figura 3: Acréscimo de participantes em algumas medidas de promoção da coesão social



Fonte: Sistema de informação QREN

4. O balanço da intervenção do QREN no domínio da coesão social

A complexidade crescente das desigualdades sociais em Portugal requiere que se ponderem alguns aspetos cruciais, nomeadamente: (i) o enriquecimento da perspetiva multidimensional dos fenómenos de pobreza e exclusão social, abarcando um conjunto alargado de áreas setoriais de política pública; (ii) a adoção de um modelo de governação multinível, que privilegie a articulação ativa entre as Administrações Públicas (nacional, regional, sub-regional e municipal) e a Sociedade Civil e que reconheça na territorialização das medidas um imperativo para o sucesso das políticas sociais em Portugal; (iii) a dinamização e qualificação do quadro institucional, no reconhecimento de que os atores envolvidos são diversos e com competências e recursos também eles diferenciados.

Esta necessidade de integração é reforçada, pela emergência (e dimensão crescente) de novos grupos em risco de exclusão (e.g. desempregados de muito longa duração e idosos da 4ª geração).

Políticas preventivas ou de intervenção precoce

- A recente avaliação das políticas ativas de emprego⁶ aplicadas em Portugal entre 2004 e 2011 conclui que as medidas de emprego têm um efeito positivo, por vezes forte, sobre a empregabilidade dos beneficiários; que as medidas com efeitos estimados mais positivos são aquelas que estabelecem uma ligação direta e imediata entre o trabalhador e os empregadores (como sejam o apoio à contratação e medidas de apoio ao empreendedorismo); e que os efeitos dos vários tipos de medidas não diferem substancialmente entre homens e mulheres.
- A mesma avaliação recomenda que se adequem as medidas de emprego e formação e se prepare o serviço público de emprego para o acréscimo substancial de desempregados, bem como para a alteração previsível do perfil de desempregados inscritos (aumento da presença de trabalhadores com longa experiência profissional e baixas ou médias qualificações, mas também indivíduos jovens com escolaridade ao nível do ensino superior).
- Importa reforçar a seletividade dos instrumentos de transição dos jovens para a vida ativa e privilegiar o acesso aos estágios por parte dos indivíduos para os quais o valor acrescentado deste tipo de medida é mais elevado.
- Deve ser dada uma atenção redobrada à intervenção em territórios e áreas de formação onde seja maior a incidência do desemprego, bem como junto dos jovens mais atingidos pelo crescimento do desemprego, em particular, os que detêm o ensino secundário.
- Na implementação das atuais políticas de apoio ao emprego e no desenho de futuras importa também ter presente a qualidade do emprego obtido e garantir que os beneficiários das medidas ativas são os que mais necessitam.

⁶ Costa Dias, Mónica; Varejão, José (2012), *Estudo de avaliação das políticas ativas de emprego – Relatório final*, Universidade do Porto.

- Importa ponderar a amplitude do financiamento comunitário de um conjunto de medidas enquadrados nos apoios à economia social de proximidade (mercado social de emprego), as quais tiveram um reduzido ou nulo cofinanciamento no atual ciclo de programação (e.g. contratos emprego-inserção, empresas de inserção que perderam visibilidade/relevância nos últimos anos, instrumentos de microcrédito para muito pequenas iniciativas empresariais ou de criação do próprio emprego).
- A sustentabilidade financeira dos equipamentos deve merecer a maior atenção, tendo em conta as crescentes restrições orçamentais (públicas e privadas). Neste quadro de grande exigência será de ponderar o reforço de iniciativas de gestão em rede de equipamentos, considerando a possibilidade de o fazer a escalas territoriais mais amplas (e.g. supraconcelhias).

No âmbito das políticas reparadoras e/ou de ativação

- Necessidade de reforçar os mecanismos de intervenção social de base territorial, condição necessária ao sucesso das intervenções atendendo à concentração de fenómenos de pobreza e exclusão em alguns territórios específicos, quer urbanos, quer rurais. Este reforço implica em alguns territórios, necessariamente, uma racionalização das diversas medidas e forma de articulação entre os diversos atores (e.g. Estado, autarquias, entidades do 3º setor, Grupos de Ação Local, Grupos de Ação Costeira).
- A parceria entre o Estado, as Autarquias e as entidades do 3º sector constitui um fator crucial para o garante de elevados níveis de eficácia e eficiência das políticas públicas de âmbito social. Neste quadro, é crítica a transformação dos modelos de funcionamento das instituições da Sociedade Civil, sendo que os fundos estruturais estarão já a dar um contributo relevante para a qualificação destas parcerias através de iniciativas de formação dos colaboradores das organizações, bem como de implementação de sistemas de gestão da qualidade.
- Tendo em conta o caminho de desenvolvimento organizacional que muitas destas entidades ainda têm pela frente, importa que o modelo de cofinanciamento dos fundos estruturais seja sensível à especificidade das organizações do 3º sector, procurando, por um lado, simplificar os procedimentos financeiros, num quadro de manutenção de níveis de rigor e transparência elevados e, por outro lado, encontrar mecanismos de capacitação das instituições que potenciem a eficácia e eficiência da sua intervenção.
- A eficácia das políticas de inclusão social pode estar comprometida pela escassez de elementos de diagnóstico atualizados neste domínio. Isto é particularmente evidente, mas não exclusivo, no que se refere às pessoas com deficiências, onde o conhecimento existente em Portugal permanece lacunar, experiencial e não sistemático.
- Tirar maior partido do potencial do microcrédito, enquanto instrumento de acesso a financiamento bancário, para o desenvolvimento de uma atividade económica por conta própria (e eventual criação de postos de trabalho adicionais) especialmente vocacionado para grupos populacionais mais desfavorecidos.