

Indicadores de inclusão social para os fundos estruturais

Guia de utilização

para aplicação ao nível dos fundos estruturais

Organizações Não Governamentais

Comissões de Acompanhamento dos PO



2008

Introdução

1. Porquê a necessidade de criar indicadores de inclusão social?
2. Obstáculos à definição de indicadores de inclusão
3. Tipo de indicadores
4. Aplicação de indicadores de inclusão social – FSE
5. Aplicação de indicadores de inclusão social – FEDER
6. O que pode ser feito através dos relatórios e da monitorização?
7. E a avaliação?
8. Necessidade de uma verdadeira estratégia de *inclusion-proofing*
9. Mudança de mentalidade

Anexos

A1: Indicadores de base

A2: Indicadores para o FSE

A3: Indicadores para o FEDER

A4: Modelo de relatório sobre a inclusão social

INTRODUÇÃO

Este documento apresentado pelo Grupo de Trabalho da Rede Europeia Anti-Pobreza (EAPN) sobre Fundos Estruturais, tem como objectivo fornecer informação às ONG que intervêm no domínio da inclusão social que participam, ou desejam participar na implementação dos fundos estruturais ao nível da promoção da inclusão social.

Tal será do particular interesse das ONG que obtiveram, ou esperam obter, uma representatividade nos grupos de monitorização/comissões de acompanhamento dos programas operacionais. P

orém, a luta contra a pobreza não é apenas uma preocupação das ONG e, portanto, esperamos que essa mesma chegue a mais membros dos grupos.

A criação de indicadores de inclusão social para os fundos estruturais explica a importância destes (1) e traça a história dos indicadores nos fundos estruturais (2).

Por outro lado, o documento define os diferentes tipos de indicadores (3) e a forma como eles podem ser aplicados no Fundo Social Europeu (FSE) e no Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER).

A aplicação dos indicadores é então estabelecida num âmbito mais alargado dos relatórios, da monitorização (6) e da avaliação (7).

Sublinhando a forma como os indicadores de inclusão se adequam a um contexto mais amplo da *inclusion proofing* (8), destaca o significado dos progressos obtidos nesse campo (9).

1. Porquê a necessidade de criar indicadores de inclusão social?

Os fundos estruturais, que neste momento estão a entrar em vigor nos Estados Membros, representam um investimento substancial da União Europeia e dos governos nacionais nas políticas regionais e sociais (347 biliões de euros). A Rede Europeia Anti-Pobreza (EAPN) debateu bastante a questão dos fundos estruturais terem a capacidade de produzir um impacto significativo na inclusão social, uma vez que, na UE, 78 milhões de pessoas vivem em situação de pobreza.

Há um conjunto de testes que podemos efectuar para observar se tal impacto está a ocorrer e onde é que os indicadores assumem um papel central.

Os indicadores são sistemas de medição para testar se, e até que ponto, os programas atingem os seus objectivos, independentemente do tipo de objectivos.

No nosso caso, os indicadores de inclusão social informam-nos se, e até que ponto, os objectivos da inclusão social são atingidos.

Há duas razões principais (relacionadas) pelas quais devemos criar bons indicadores. Em primeiro lugar precisamos de saber se os programas têm tido, de facto, um impacto positivo sobre a pobreza e a exclusão social e até que ponto tal acontece. Em segundo lugar, precisamos saber que programas têm sucesso e as lições que deles retiramos de modo a que a sua concepção possa ser melhorada futuramente. Os programas que obtêm bons resultados devem ser reforçados, e os que não têm sucesso devem ser alterados ou interrompidos.

Com os indicadores de inclusão social utilizados no período de programação de 2007-2013, devemos ser capazes de responder, até 2013, às seguintes questões relativas aos fundos estruturais:

- *Os indicadores tiveram um impacto positivo sobre a pobreza e a exclusão social?*
- *As pessoas em situação de pobreza beneficiaram destas intervenções? Como? Até que ponto?*
- *Quais foram os grupos em situação de pobreza que beneficiaram das intervenções e em que medida?*
- *Que intervenções, métodos e abordagens resultam de facto?*
- *Como podemos transferir essa aprendizagem para o período de 2014-2020?*

Estas questões não são de resposta simples. Contudo, uma vez estabelecido o montante despendido, é razoável que se façam estas perguntas. O regulamento geral dos fundos estruturais (1038/2006) exige, e bem, que os indicadores sejam estabelecidos de modo a monitorizar o progresso dos fundos no cumprimento dos seus objectivos. (§ 37 (c)).

**Checklist destinada às ONG que intervêm no domínio da inclusão social:
onde encontramos os indicadores?**

Os fundos estruturais são orientados por uma série de documentos, nomeadamente:

- O Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN), acordado entre a Comissão e os Estados Membros. Alguns deles podem também ter, embora não seja obrigatório, um Plano Nacional de Desenvolvimento (PND).
- O Programa Operacional (PO) (um para cada programa), acordado entre a Comissão e a autoridade de gestão.
- O Plano de Implementação (PI), um documento mais extenso que expõe a forma como cada Plano Operacional terá os seus efeitos, descrevendo cada acção, medida e submedida. Estes planos são documentos internos, emitidos pela autoridade de gestão e normalmente aprovados pelo grupo de monitorização. Nem todos os países têm Planos de Implementação.

Os indicadores podem ser encontrados nos programas operacionais e nos planos de implementação (tipologias de intervenção).

2. Obstáculos à definição de indicadores de inclusão

Os indicadores têm sido utilizados nos fundos estruturais desde há algum tempo. No entanto, têm surgido uma série de problemas a este nível.

Em primeiro lugar, tradicionalmente, tem havido poucos indicadores de base para a inclusão social. Os indicadores de base são aqueles que comprometem os governos e as pessoas à redução generalizada do nível de pobreza. Isto reflecte parcialmente o problema, ao nível europeu, segundo o qual os Estados Membros estão teoricamente preparados para se comprometerem na redução da pobreza, mas na prática, não referem o seu nível de preparação. No fundo, isto é um assunto mais político do que técnico.

Em segundo lugar, se considerarmos os programas dos fundos estruturais no seu todo, os indicadores de inclusão social são de uma maneira geral escassos e podem estar limitados a pequenas partes do Fundo Social Europeu (FSE). As pessoas que delineiam os indicadores não estão, frequentemente, familiarizadas com a inclusão social e com a forma como esta pode ser testada, especialmente nos programas e nas medidas que, à primeira vista, não estão directamente relacionados com a inclusão social. No que concerne o planeamento dos programas dos fundos estruturais, o número de pessoas que estão familiarizadas com as questões da política social é reduzido.

Em terceiro lugar, os indicadores tendem a destacar o número de participantes nos programas. Eles são bons na contagem de números (*input, throughput, output*), mas são muito melhores na desagregação desses números por sexo. Porém, não são os números nem o género que nos dão necessariamente as informações sobre a qualidade dos programas ou da intervenção; não nos fornecem também os resultados nem nos elucidam se promovem a inclusão social.

Em quarto lugar, os órgãos de gestão estão normalmente relutantes em contemplar indicadores de inclusão social uma vez que constituiriam um trabalho acrescido aos relatórios que são obrigados a elaborar. É difícil convence-los que os indicadores de inclusão social são relevantes, úteis e informativos, quando já consideram que têm demasiados relatórios para arquivar.

3. Tipo de indicadores

Há essencialmente dois níveis de indicadores: os indicadores de base (ver o ponto 2,) e os indicadores de medição. Os indicadores de base são indicadores gerais sobre a pobreza para uma região ou um Estado Membro. Os indicadores de medição são aqueles que se aplicam às medidas individuais apoiadas pelos programas operacionais dos fundos estruturais.

Indicadores de base

Os indicadores de base referem-se ao nível de pobreza e a outras estatísticas sociais importantes. A União Europeia utiliza um sistema de medição da pobreza relativa, sendo esta definida como uma linha fixada nos 60% do rendimento médio disponível. Actualmente, 16% dos cidadãos da União Europeia vivem abaixo da linha de pobreza mas os níveis variam conforme o Estado Membro: de 21% em alguns Estados e 9% noutros. No entanto, a União Europeia está subdividida em várias centenas de regiões que frequentemente coincidem com as fronteiras administrativas nacionais (em alguns casos, um Estado Membro constitui uma região – por ex. Luxemburgo - embora sejam excepções). A maioria das regiões tem o seu próprio programa operacional. Um indicador de base seria um compromisso para reduzir o nível de pobreza num Estado Membro ou região, de X% para Y%, no decorrer do período programático.

Um exemplo disso é a Bulgária que definiu um indicador de base para os fundos estruturais 2007-2013. Este país estabeleceu o objectivo de reduzir a pobreza, a nível nacional, de 14%, em 2007, para 13% em 2013. Embora isto possa parecer um objectivo modesto, é a única forma de se aplicar este indicador de nível elevado. O programa operacional húngaro para a renovação social tem como objectivo reduzir a pobreza infantil de 19.5% para 15%. O QREN da República Checa compromete-se a reduzir o desemprego de longa duração para 20%.

Há também indicadores de base que dizem respeito a questões relacionadas com a inclusão social. Um exemplo de um indicador de base é a percentagem dos desempregados, que permitiu estabelecer uma relação estreita entre a pobreza e o desemprego (Anexo A1).

Indicadores de medição da inclusão social

No que diz respeito aos indicadores de medição da inclusão social estes podem subdividir-se em três tipos: *objectivo, localização e resultado.*

Os indicadores de **objectivo** dizem-nos que grupo ou área é alvo de um programa ou medida. Não sabemos directamente quem está a viver em situação de pobreza mas, através dos chamados identificadores alternativos, podemos obter informação sobre: pessoas dependentes de benefícios sociais (por ex. o subsídio de desemprego); baixos rendimentos (reembolso de impostos); tamanho do negócio ou da propriedade

agrícola; o nível educacional atingido. Sabemos também quais os grupos mais afectados pela pobreza (por ex. os que abandonam prematuramente os estudos, a população de etnia cigana, as pessoas com deficiência).

Os indicadores de **localização** dizem-nos se os programas e as medidas são direccionados para os distritos mais pobres do Estado Membro. A maioria dos Estados Membros utiliza os censos e outras fontes de informação para saber quais são as áreas rurais, urbanas ou mistas mais desfavorecidas. Alguns têm ainda mapas que indicam as suas áreas mais pobres e mais ricas através da utilização de legendas com cores.

Os indicadores de **resultado** devem medir o efeito da intervenção algum tempo após a sua ocorrência. Por vezes, isto é também conhecido por progressão. Será que os participantes em medidas activas do mercado de trabalho continuam a trabalhar quando estas terminam? (Se sim, com que qualidade de trabalho?). Será que se envolvem noutras actividades, como o voluntariado? Será que melhoraram a sua autoconfiança? Prosseguem para outras formações? O seu rendimento aumenta? Será que têm uma vida mais *desafogada*? Será que são menos “pobres”? E esta melhoria é duradoura?

Neste caso, é importante diferenciar resultados palpáveis de resultados mais ténues. Os indicadores tendem a concentrar-se nos resultados claramente identificáveis e mensuráveis (frequentemente conhecidos por “resultados *hard*”), em detrimento dos de nível intermédio (que normalmente incluem uma melhoria da autoconfiança, das capacidades linguísticas...) frequentemente denominados por “resultados *soft*” (também referidos como resultados de “participação”).

Exemplos de resultados *hard* e de resultados *soft*

Resultados “hard”	Resultados “soft”
<ul style="list-style-type: none">- Iniciar um curso de formação- Obter uma qualificação- Conseguir um emprego- Mudar-se para um alojamento permanente	<ul style="list-style-type: none">- Melhorar a autoconfiança e a auto-estima- Melhorar a sua aparência/ apresentação- Melhorar a capacidade de gestão e planeamento financeiro- Melhorar as competências ao nível da linguagem, do domínio dos números e da literacia- Melhorar a gestão do tempo- Melhorar a capacidade de relacionamento com as pessoas/colegas de trabalho- Capacidade de escrever uma carta de apresentação para um emprego ou de preparar o CV

Fonte

A practical guide to measuring soft outcomes and distance travelled Guidance Document,
Welsh European Funding Office, June de 2006 (pg. 6)¹

¹ http://www.wefo.wales.gov.uk/resource/Soft_Outcomes_Leavers_Study_E7217.pdf

Nota para as ONG que intervêm no domínio social

Porque é que os resultados *soft* também necessitam de ser medidos?

Considerados mais difíceis de medir, os resultados “soft” são, muitas vezes, cruciais para a procura de um emprego e podem representar os principais resultados alcançados por muitos dos beneficiários do FSE. A definição de indicadores de “resultados soft” é determinante para:

- Mostrar aos beneficiários os progressos que estão a realizar ao participar no projecto;
- Melhorar a implementação dos projectos;
- Mostrar aos parceiros externos e aos financiadores o progresso alcançado (mesmo no caso de não se terem atingido os resultados mais concretos - “hard”).

No entanto, estes são frequentemente difíceis de quantificar (por exemplo, é difícil dizer-se que os beneficiários atingem “uma melhoria de 50% na sua autoconfiança”).

4. Aplicação dos indicadores de inclusão social (FSE)

Como seria de esperar, a maioria dos indicadores de inclusão social encontram-se nos programas e medidas do Fundo Social Europeu (FSE). Uma vez que o FSE é um fundo que existe há várias décadas, os indicadores de inclusão social estão já bem estabelecidos.

Segue-se uma lista dos indicadores de inclusão social do FSE.

Mercado de trabalho, educação, intervenção formativa - indicadores tradicionais

- Informação sobre os participantes: idade, sexo, direito às prestações
- Informação sobre o estatuto: desempregado, abandono escolar, minorias (por ex., de etnia cigana)
- Número de pessoas que aderem a cursos de formação
- Número de pessoas que completam os cursos
- Número de pessoas que obtêm os certificados

Isto é útil e provavelmente dar-nos-á uma ideia se os participantes têm precedentes de um contexto desfavorecido. Informar-nos-á também quantas pessoas acabaram por beneficiar da intervenção e da qualificação que receberam. E poderá informar-nos mais ainda:

Educação, intervenções formativas com indicadores de inclusão social mais amplos

- **Objectivo:** percentagem de participantes, utentes dos serviços provenientes de grupos desfavorecidos e que grupos².
- **Localização:** pessoas que participam em projectos desenvolvidos nos distritos mais pobres.
- Resultados "soft" (Participação): avaliação dos participantes sobre o valor da intervenção relativamente ao facto de se sentirem mais capacitados, no sentido da melhoria das situações pessoais; avaliação do processo de consulta relativamente ao projecto.
- Resultados "hard": percentagem de formação avançada, emprego, educação para os que estão empregados, natureza do emprego (*full-time ou part-time*), salários comparados com o rendimento ou o salário mínimo nacional, tipo de contratos após o período inicial de emprego (de 12 a 24 meses).

² Os grupos desfavorecidos em elevado risco de pobreza variam de acordo com o Estado Membro, mas incluem normalmente as seguintes categorias: abandono escolar; pais solteiros/famílias monoparentais; grupos étnicos minoritários e especialmente os ciganos, migrantes e requerentes de asilo; pessoas sem qualificações académicas superiores; pessoas com deficiência, desempregados (com uma subdivisão para os desempregados de longa duração); desempregados dependentes dos benefícios sociais por um longo período; sem abrigo; pequenos agricultores; idosos (especialmente os de idade muito avançada, os que vivem sozinhos e idosas). O género é um factor de risco universal adicional para as mulheres.

O exemplo da Hungria, 2007-2013³

O programa operacional húngaro para a renovação social estabeleceu um número de indicadores de inclusão social, como por exemplo:

- Aumento da taxa de emprego das pessoas com deficiência de 12% para 17% (*objectivo*)
- Aumento da taxa de emprego das pessoas de etnia cigana de 21,4% para 28% (*objectivo*)
- Participantes empregados 6 meses após terem saído do programa (*resultado*)
- Aumento de 57% do acesso à educação para os alunos com desvantagens múltiplas (*objectivo*)
- Aumento 0 para 30,000 dos beneficiários de programas que se encontram em situação de sem abrigo e toxicod dependência (*objectivo*)
- Aumento do número de ONG envolvidas nos programas de 0 para 200 (*participação*)

Avaliação dos resultados “soft” e da participação na Região de Londres

O programa de Subvenções Globais do FSE de Londres centra-se em projectos que tinham como objectivo abranger e ajudar as pessoas a darem os seus primeiros passos em direcção ao mercado de trabalho, sem a pressão de qualquer obrigação contratual de produtividade quantificável. A avaliação de tais resultados foi obtida através de um inquérito aos beneficiários, no qual estes salientavam que o programa contribuiu para aumentar o seu bem-estar emocional, o desenvolvimento das suas competências, o despertar lentamente para o empreendedorismo...

Pode encontrar mais informações sobre o programa e a sua avaliação em (ver particularmente a pág. 38):

http://www.lda.gov.uk/upload/pdf/Global_Grants_Evaluation_Report_July_2007.pdf

No anexo A2 encontrará sugestões para indicadores de inclusão social mais extensos. É da responsabilidade das ONG para a inclusão social, das comissões de acompanhamento, assegurar que cada programa tem uma variedade aceitável e relevante de indicadores de inclusão social, e que sejam fornecidas ferramentas suficientes aos promotores dos projectos para que estes possam desenvolver indicadores pertinentes, adaptados aos seus objectivos específicos.

Checklist destinada às ONG que intervêm no domínio da inclusão social

Os seus programas operacionais têm indicadores de base para a inclusão social?

Quantos indicadores de inclusão social consegue encontrar no programa operacional? Consegue identificá-los de acordo com os diferentes tipos aqui mencionados: objectivo, localização, participação, resultado?

Foram definidos indicadores de “resultados soft”?

Mais informação e exemplos práticos sobre como desenvolver indicadores ao nível do programa e do projecto podem ser encontrados no guia: *A practical guide to measuring soft outcomes and distance travelled*, Guidance Document, Welsh European Funding Office, June 2003.

http://www.wefo.wales.gov.uk/resource/Soft_Outcomes_Leavers_Study_E7217.pdf

³ Pode ser encontrado em <http://www.hefop.hu/page.php>

5. Aplicação dos indicadores de inclusão social (FEDER)

Os indicadores de inclusão social são encontrados sobretudo no Fundo Social Europeu e nas medidas do mercado de trabalho, mas deveriam encontrar-se num conjunto mais vasto de medidas dos fundos estruturais tais como o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER). Se as medidas dos fundos estruturais não forem cuidadosamente delineadas podem, por vezes, resultar em pobreza e exclusão. Exemplos de medidas dos fundos estruturais que originaram exclusão em vez de inclusão:

- Medidas destinadas à construção de auto-estradas mas que em nada melhoram a situação das comunidades rurais, isoladas e excluídas que necessitam de serviços básicos de transporte (ex. autocarros).
- Serviços de saúde que utilizam equipamentos de alta tecnologia quando as comunidades rurais e urbanas mais desfavorecidas têm serviços de saúde locais de fraca qualidade.
- Programas turísticos que contam com o investimento externo de alto custo e com a mão-de-obra externa quando não há recursos para o turismo local que melhoraria o rendimento e o emprego a nível local.
- Programas de empreendedorismo que beneficiam os negócios existentes mas não as pessoas que tentam escapar à pobreza e ao desemprego.
- Financiamentos à agricultura disponibilizados aos médios agricultores excluindo automaticamente (e quase sempre) os pequenos agricultores pobres.

Os bons indicadores de inclusão social identificarão estes problemas. Possivelmente, nenhum destes problemas teria acontecido se as medidas em questão fossem *inclusion-proofed*⁴. Porém, um bom ponto de partida é colocar-se uma questão de base: Quem beneficia da intervenção dos fundos estruturais? Se as pessoas em situação de pobreza não estão a ser beneficiadas, então a medida não é, provavelmente, socialmente inclusiva.

As medidas do FEDER cobrem um conjunto muito vasto de actividades. Apesar das problemáticas da inclusão social não serem relevantes para todas, para muitas delas são. A aplicação de um teste de inclusão social através de um indicador pode ser igualmente importante. Primeiramente, poderá ser útil para colocar algumas questões básicas acerca dos programas operacionais do FEDER.

Checklist destinada às ONG para a inclusão social (FEDER)

Programas ambientais – beneficiam as pessoas que vivem nas condições mais degradantes?

Programas industriais – garantem ajuda, formam pessoas e comunidades desfavorecidas?

Programas de transporte – ajudam os que têm um acesso mais restrito aos transportes?

Programas turísticos – ajudam as pessoas ou as comunidades de baixos rendimentos?

Se a resposta a estas questões é não, então seria útil a aplicação de alguns indicadores de inclusão social. No anexo A3 constam alguns exemplos.

⁴ NT: Entende-se por medidas de *inclusion proofed* ou *inclusion proofing* todas aquelas capazes de antecipar e/ou medir o seu impacto/contributo na promoção da inclusão social.

6. O que pode ser feito através dos relatórios e da monitorização?

O papel das ONG na monitorização e na elaboração de relatórios

Os grupos de monitorização dos fundos estruturais têm um papel fundamental. Envolvendo gestores de medidas, departamentos e agências governamentais e parceiros sociais (incluindo organizações não governamentais), os grupos de monitorização/comissões de acompanhamento reúnem várias vezes por ano para elaborarem relatórios de progresso. Eles são responsáveis:

- No caso dos Planos de Implementação, pelo estabelecimento, aprovação e mudança dos indicadores;
- Por elaborarem os relatórios dos gestores de medidas (incluindo os indicadores) e por verificar até que nível eles nos dão informação sobre a inclusão social;
- Pela avaliação, incluindo a prioridade dada à inclusão social (ver 7: Avaliação)

O nosso principal interesse é analisar até que ponto a inclusão social faz parte desse processo. As ONG, que fazem parte da comissão de acompanhamento, terão as seguintes funções:

- Avaliar/medir a que nível os assuntos relativos à inclusão social são referenciados
- Melhorar o sistema para que os relatórios sobre a inclusão social sejam mais informativos e válidos.

Definição dos indicadores correctos

No início do programa operacional, este terá já estabelecido os indicadores, incluindo os indicadores de inclusão social (ou não). Alguns países trabalham com Planos de Implementação (PI) que são documentos internos aprovados pelas comissões de acompanhamento numa das primeiras reuniões. Aqui, as ONG para a inclusão social têm a oportunidade de adicionar indicadores nos planos de implementação, no início do programa, ou mais tarde, à medida que ele avança. É então o momento das ONG para a inclusão social começarem a negociar com as autoridades de gestão o estabelecimento de indicadores de inclusão social nos planos de implementação, defendendo a sua criação, contribuindo para melhorar a elaboração dos relatórios e a avaliação. Embora os anexos aqui incluídos sugiram indicadores-tipo, em última instância estes terão que ser negociados de acordo com os diferentes programas para que se adequem os objectivos e as circunstâncias a cada programa.

Utilização do financiamento da assistência técnica para definir bons indicadores

Neste caso, é importante lembrar que a tarefa de criar indicadores apropriados é uma tarefa na qual se pode e deve utilizar a assistência técnica, no âmbito dos fundos estruturais. O regulamento geral, parágrafo 45, especifica que a assistência técnica deve ser utilizada nas actividades de gestão, monitorização, avaliação e de informação, o que é ideal para a criação de indicadores. No caso das ONG entrarem num processo de negociação relativo aos indicadores de inclusão social, a assistência financeira deve estar disponível para facilitar esse processo.

Ligação aos indicadores desenvolvidos no âmbito dos Planos Nacionais de Acção para a Inclusão

É vital a utilização de materiais e de indicadores usados, por sua vez, nos Planos Nacionais de Acção para a Inclusão Social e que são desenvolvidos por cada Estado Membro, enquanto parte da estratégia europeia sobre protecção social e inclusão social. Pode encontrar mais informações sobre o tipo de indicadores utilizados nos Estados Membros, bem como sobre aqueles desenvolvidos ao nível da UE, em:

http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/strategy_reports_en.htm

Garantir que os gestores de projecto elaboram relatórios sobre inclusão social

Mesmo que os indicadores de inclusão social não tenham sido expressamente estabelecidos, é ainda razoável pedir aos gestores de projecto que elaborem um relatório sobre o impacto das suas medidas na inclusão social. A questão é que a inclusão social é um objectivo geral dos fundos estruturais (regulamento geral dos fundos estruturais, parágrafo 3.1). Posteriormente, a protecção relativa ao sexo e ao ambiente é especificamente nomeada como princípio dos fundos estruturais (regulamento geral, parágrafos 16 e 17). Estes são chamados de princípios horizontais.

Nota: fazer da inclusão social um objectivo horizontal

Em alguns programas operacionais, as questões do sexo e do ambiente são, ocasionalmente, consideradas pelos governos como os únicos princípios horizontais.

Esta é uma das funções da forma como o regulamento é elaborado, mas a anterior proclamação da inclusão social enquanto objectivo global significa que esta tem o direito de ser considerada um objectivo horizontal fulcral.

É normal esperar que, nos seus relatórios para as comissões de acompanhamento e para as autoridades de gestão, os gestores de medidas:

- Forneçam a informação exigida pelos indicadores existentes, esteja ou não relacionada com a inclusão social;
- Forneçam informação útil que indique de que forma a sua medida está a contribuir para a inclusão social e o impacto que está a causar;
- Façam análises e comentários sobre a dimensão da inclusão social da sua medida.

Possibilidade de um padrão específico de inclusão social

Algumas autoridades de gestão estabeleceram um padrão de inclusão social: esta é uma forma modelar segundo a qual os gestores de medidas reportam sobre o contributo da sua medida para a inclusão social. Pede-se aos gestores de medidas que elaborem um relatório com este teor todos os anos. Este padrão deve aplicar-se a todas as medidas de um programa, ou apenas a algumas delas.

Exemplo do modelo de relatório sobre inclusão social

- 1) Que acção realizou o ano passado para incorporar o princípio da inclusão social nas suas actividades: acções já existentes ou novas acções?
- 2) Que progressos conseguiu alcançar com base no seu indicador?
- 3) De que forma a sua medida está a contribuir para a promoção da inclusão social?
- 4) Para que assuntos gostaria de chamar a atenção da autoridade de gestão?

Na senda de um comité nacional horizontal para a inclusão social?

É também possível que haja um grupo nacional horizontal para a inclusão social que reúna um conjunto de indivíduos e de organizações interessados na questão da inclusão social para acompanhar o progresso dos diferentes programas e medidas. Estes recebem relatórios individuais dos grupos de monitorização, incluindo os resultados obtidos com os vários indicadores.

Ir além do “assinalar de opções”, agindo para que realmente valha a pena: o que podem fazer as comissões de acompanhamento

O nível informativo do processo de monitorização e de elaboração de relatórios depende da forma como a comissão de acompanhamento aborda a sua tarefa. Para que uma comissão de acompanhamento leve a cabo, de forma séria, a tarefa de monitorizar a inclusão social e para que aprenda com os indicadores de inclusão social, terá que:

- Incluir os objectivos do Plano Nacional de Acção para a Inclusão Social enquanto parte integrante do processo de avaliação e monitorização;
- Incluir as pessoas interessadas nas questões da pobreza e da exclusão social no grupo de monitorização formado quer pelas organizações governamentais como pelas não-governamentais;
- Reservar algum tempo para o grupo de monitorização discutir sobre o impacto do programa na pobreza e na exclusão social;
- Fazer da pobreza e da exclusão social uma questão relevante do relatório anual do grupo de monitorização;

Checklist destinada às ONG para a inclusão social

Os indicadores de inclusão social são suficientemente abrangentes (para obter sugestões, ver ANEXO e referências)?

Podem ser adicionados mais alguns?

Qual é a qualidade de se reportar sobre a inclusão social nas reuniões do grupo de monitorização?

Está em prática um padrão de inclusão social?

A informação e análise qualitativas são fornecidas, bem como os relatórios dos indicadores?

Será que se consegue iniciar um processo de negociação com o intuito de se melhorar isso?

Existe um grupo nacional horizontal para a inclusão social?

7. E em termos de avaliação?⁵

O pressuposto da avaliação é efectuar uma apreciação global do impacto dos fundos estruturais. Para o período de 2007-2013, os fundos estruturais têm três fases *padrão* de avaliação: o antes (*ex ante*), o durante (*on-going*) e o depois (*ex post*).

De notar que o conceito de “on-going” substituiu o de “mid-term” de modo a proporcionar uma abordagem mais flexível à avaliação, conduzida por necessidades mais específicas. A avaliação “on-going” tem uma importância especial uma vez que facilita as mudanças e as re-distribuições a efectuar durante o actual período de programação ou a tempo do próximo. Para o presente período de programação, os Estados Membros estão menos limitados pelo tempo/âmbito e a concepção sendo, de facto, encorajados a efectuar avaliações por temas/eixos prioritários/grupos de acção/principais projectos de domínios políticos transversais, ou dentro de um Programa Operacional (artigo 48 do regulamento geral dos fundos estruturais).

O órgão de gestão pode conduzir qualquer avaliação, que considere adequada, sobre um determinado tópico. Essas avaliações podem ter uma natureza estratégica e examinar programas ou grupos de programas relativamente a prioridades nacionais ou comunitárias (por ex. a inclusão social). As ONG devem assegurar que tal é o caso e que a inclusão social é integrada como uma parte importante da avaliação, tanto como tópico específico ou como um princípio horizontal.

É importante lembrar que os indicadores contam, essencialmente, coisas e pessoas. Porém, eles não são tão válidos para avaliar a qualidade da intervenção. Assim, é normal que as comissões de acompanhamento comissionem avaliações relativas ao impacto qualitativo das intervenções. Uma vez mais, a assistência técnica pode, e deve, ser usada para este propósito.

Checklist dirigida às ONG que intervêm no domínio da inclusão social

- Será efectuada uma avaliação específica relativa à inclusão social?
- A inclusão social é considerada um objectivo horizontal e o impacto de cada programa sobre a pobreza e a exclusão social é avaliado?
- A avaliação tem em consideração o resultado dos indicadores relativamente à inclusão social?
- Será que a avaliação recomenda formas através das quais os programas podem ser mais eficazes na promoção da inclusão?
- Sabe quais são os planos para a avaliação em curso? Quem é que nomeia os revisores? Quais serão os termos de referência? Como é que as ONG de inclusão social podem desempenhar uma função neste processo?

⁵ Ver artigo 48 do regulamento geral dos fundos estruturais em:
[http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/general/ce_1083\(2006\)_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/general/ce_1083(2006)_en.pdf)

8. Além dos indicadores: a necessidade de uma verdadeira estratégia de *inclusion-proofing*

Os indicadores de inclusão social funcionam melhor nos fundos estruturais que são *inclusion proofed*. Por outras palavras, isto quer dizer que são testados para assegurar que promovem a inclusão social. A *inclusion-proofing* é definida da seguinte forma:

Processo através do qual os organismos que gerem os fundos estruturais examinam sistematicamente os programas ao nível da concepção, da implementação e das fases de revisão, de modo a testar o seu impacto (ou provável impacto) sobre a pobreza e sobre as desigualdades que propiciam as situações de pobreza (Walsh, 2005).

Os indicadores são uma parte importante – ainda que só uma parte – de um processo mais amplo de teste dos fundos estruturais para a inclusão social. Os fundos estruturais que são *inclusion-proofed* irão:

- Declarar a inclusão social como um objectivo do programa geral e operacional;
- Fornecer um contexto e descrição de inclusão social;
- Ter medidas específicas para promover a inclusão social;
- Assegurar que as outras medidas são também inclusivas;
- Exigir que os projectos mostrem que são inclusivos;
- Chegar a áreas geográficas e a grupos específicos (objectivo);
- Ser distribuídos através de métodos inclusivos (por ex., ONG, Subvenções Globais);
- Ter indicadores de inclusão social;
- Ter sistemas de elaboração de relatórios sobre inclusão social (monitorização);
- Ter sistemas de avaliação e de aprendizagem sobre inclusão (avaliação).

Os indicadores de inclusão social funcionarão melhor se forem adequados à criação de um programa no qual a inclusão já é uma prioridade.

9. Conclusão: uma mudança de mentalidade

A aplicação de indicadores de inclusão social mais abrangentes significa, de facto, que há uma mudança de mentalidade sobre a forma como abordamos os fundos estruturais, em vários aspectos.

Esta mudança significa **medir coisas que não tinham sido medidas até então**, observando cuidadosamente os grupos alvo, a localização, a experiência obtida com a participação e os resultados. Isto será algo desconhecido para algumas pessoas que trabalham com os fundos estruturais.

Significa também que há uma **mudança de indicadores quantitativos para indicadores qualitativos**. Haverá, necessariamente, uma menor ênfase relativamente aos números (*input, output, throughput*) mas um maior enfoque na qualidade da intervenção.

Significa uma **mudança de metodologia**. Até à data, os indicadores tendem a apoiar-se na contagem de números e em assinalar itens de escolha múltipla, porém, é necessária uma maior sofisticação neste domínio. Os indicadores de participação sugerem a utilização de entrevistas e inquéritos.

Requer alguns **conhecimentos técnicos**. A recolha de informação requer um entendimento sobre o que são **indicadores alternativos** para a pobreza. Os indicadores de localização requerem um conhecimento, por parte dos gestores de programas, sobre onde se podem encontrar os distritos mais pobres de um país.

Quer dizer também **reunir informação de qualidade e utilidade – e não necessariamente em maior quantidade**. Isto tem a vantagem de se obter um melhor entendimento e de se aprender algumas lições, e o facto dos programas serem ou não um sucesso fará com que tal valha a pena. A nova informação será significativamente mais útil para o planeamento a longo prazo.

Significa uma mudança **da simples recolha de informação para a análise dessa mesma informação**. Os indicadores de inclusão social mais abrangentes devem encorajar os gestores de programas a questionar o porquê dos grupos ou áreas específicos participarem (ou não), a sua experiência da intervenção e a natureza dos resultados.

Significa **uma mudança relativa ao papel da comissão de acompanhamento, passando** da contagem de números à análise, ao questionamento e ao tornar-se mais estratégica.

Significa que as **ONG assumem a liderança numa área técnica difícil** com o intuito de alcançar resultados substancialmente melhores para os fundos estruturais.

A utilização mais abrangente de indicadores de inclusão social requer um sistema que reporte os resultados para o sistema de gestão do fundo estrutural. Não há qualquer utilidade em adquirir nova informação sem a disseminar através de um sistema de intercâmbio mais alargado que irá delinear a próxima ronda - 2014-2020. Muito pelo contrário, seria possível efectuar-se um verdadeiro avanço se conseguíssemos desenhar a nova

ronda com o conhecimento sobre *O que funciona?* para produzir, verdadeiramente, um impacto decisivo na pobreza e exclusão social.

Finalmente, e uma vez que se considera que a Estratégia de Lisboa está, cada vez mais, ao serviço do “crescimento e emprego”, significa ter em consideração que os fundos estruturais continuam a ser um instrumento de coesão que não conseguirá atingir os seus objectivos se não contemplar o pilar social.

REFERÊNCIAS

Regulamentos dos fundos estruturais

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/newregl0713_en.htm

Sobre os indicadores de inclusão

Walsh, Kathy: *Embedding social inclusion in the National Development Plan - a review of the poverty-proofing approach*. Dublin, KW Research, 2005.

Walsh, Kathy: *Poverty Impact Assessment in the National Development Plan*, 2006,

http://www.cpa.ie/publications/PovertyImpactAssessmentInTheNDP_2006.pdf

Avaliação do programa de Subvenções Globais do FSE de Londres, Julho de 2007 (ver secção sobre o impacto, p. 40),

http://www.lda.gov.uk/upload/pdf/Global_Grants_Evaluation_Report_July_2007.pdf

Um guia prático para a medição dos resultados "soft" e da distância percorrida, *Guidance Document*, Welsh European Funding Office, June 2003,

http://www.wefo.wales.gov.uk/resource/Soft_Outcomes_Leavers_Study_E7217.pdf

Network News: enfoque nos indicadores e na inclusão social, EAPN, 2003,

http://www.eapn.org/code/en/publ_detail.asp?pk_id_content=476

Documentos da Comissão

Indicative guidelines on evaluation methods: monitoring and evaluation indicators, European Commission working document, August 2006,

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/wd2indic_082006_en.pdf

Measuring structural funds' employment effects, Documento de trabalho da Comissão, March 2007,

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/wd6_employ_en.pdf

Evaluation, Documentos de Trabalho da Comissão Europeia para 2007-2013,

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/sf2000_en.htm

EVALSED, fonte on-line para a avaliação do desenvolvimento socio-económico estabelecida pela Comissão Europeia (selecione a opção "temas, inclusão social"), www.evaled.com

ANEXOS

A1 Indicadores de base⁶

Tendo por linha de base o ano de 2007, e como alvo o de 2013:

- % abaixo da linha de pobreza
- % de desemprego

Subdivididos pelas categorias: jovens, idosos, mulheres, desemprego de longa duração:

- % da taxa de emprego por categoria dos grupos alvo
- % dos que estão a tentar obter um nível específico de educação ou qualificação

A2 Indicadores para o FSE

Objectivo

- % de desfavorecidos (por ex., beneficiários de prestações sociais, empregados, desempregados)
- % de grupos desfavorecidos identificáveis (por ex., deficiência, pais solteiros)
- % de grupos desfavorecidos (por ex., minorias étnicas)
- % segundo o nível de qualificações escolares
- % de homens e mulheres
- % por faixa etária

Localização

- % de participantes de regiões/áreas desfavorecidas
- % de projectos realizados em regiões/áreas desfavorecidas

Participação

- % relativa à eficácia da intervenção para os indivíduos ou grupos alvo (com graus de eficácia)
- % relativa à intervenção como elemento que melhorou a situação dos indivíduos e/ou grupos alvo (com graus)
- % relativa à intervenção como elemento que contribuiu para a sua inclusão social

Resultados / progressos

- % da intervenção concluída
- % do progresso para a formação/educação/qualificação avançada
- % do progresso para o trabalho de qualidade (natureza do contrato, *part-time/full-time*)
- % dos que são empregados tardiamente com níveis de muito acima/acima/com/abaixo/muito abaixo do salário mínimo
- % dos que viram a sua situação financeira melhorar no final da intervenção/um ano depois/dois anos depois
- % dos que viram a sua situação social melhorar um ano/dois anos depois

⁶ Pode ser encontrada uma lista mais detalhada dos indicadores desenvolvidos enquanto parte do Método Aberto de Coordenação para a Protecção Social e a Inclusão Social em:
http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2006/indicators_en.pdf

A3 Indicadores para o FEDER – tipo de programas

Tema/ medida	Indicadores sugeridos (tipo de indicador)
Banda larga	- % do acesso à banda larga em áreas desfavorecidas (localização) - % do uso da banda larga pelos grupos excluídos como os desempregados (resultado)
Renovação urbana	- % de projectos em áreas desfavorecidas (localização) - % da avaliação do processo de consulta (participação)
Ajuda agrícola	- % que vai para os agricultores com menos de 150 unidades agrícolas (objectivo) - % dos que melhoraram o rendimento das explorações (resultado)
Turismo	- % nas áreas desfavorecidas (localização) - % dos promotores de projectos com baixos rendimentos (objectivo) - % empregado nas novas facilidades para os grupos alvo (resultados)
Facilidades ambientais	- % em regiões/áreas desfavorecidas (localização) - % de melhorias nas regiões/áreas desfavorecidas (resultados)
Subvenções empresariais	- % em regiões/áreas desfavorecidas (localizações) - % que vai para os grupos que estão em risco de pobreza - % para as organizações de economia social (participação) - % das melhorias nos rendimentos e no emprego no distrito (resultados)
Pequenas e médias empresas	- % nos distritos desfavorecidos (localização) - % de empresas geridas por pessoas e/ou grupos desfavorecidos
Transporte	- % ao nível da melhoria e acessibilidade dos transportes públicos (serviços, rapidez) (resultados) - % de grupos desfavorecidos que agora tem acesso aos transportes (resultados)
Estruturas de apoio à infância	- % situada em distritos desfavorecidos (localização) - % utilizadas por pais pertencentes de grupos desfavorecidos (alvo) - % de pais que entram em programas de formação, no mercado de trabalho, que arranjam emprego (resultado)
Energia	- % utilizada por pessoas que vivem em pobreza energética (objectivo) - % de melhoria observável enquanto resultado (participação) - % de famílias com baixos rendimentos cujos custos energéticos diminuem sem prejuízo para o aquecimento (resultado)
Projectos habitacionais	- % de beneficiários vivem em situação de pobreza (objectivo) - % de beneficiários com necessidades extremas (por ex., sem abrigo) (objectivo)
Projectos de cultura e de desporto	- % de utilizadores provenientes de contextos desfavorecidos, com deficiências (objectivo)
Projectos de saúde	- % de beneficiários em situação de pobreza (objectivo) - % de grupos alvo com uma melhoria na saúde (resultados)
Ambiente	- qualidade do ar nas regiões/áreas desfavorecidas

A4 Modelo de relatório sobre a inclusão social

- Que acção realizou no ano passado para incorporar o princípio da inclusão social nas suas actividades: acções já existentes ou novas acções?
- Que progressos conseguiu alcançar relativamente ao seu indicador?
- De que forma está a sua medida a contribuir para a promoção da inclusão social?
- Para que assuntos gostaria de chamar a atenção da autoridade de gestão?